

A dimensión interna do goberno electrónico e o impacto de e-administración na xestión de recursos humanos: están cambiando as regras do xogo?



& *Resumo/Abstract: En pouco máis dunha década as iniciativas vinculadas ao denominado goberno electrónico diversificáronse e estendéronse, ocupando unha posición preeminente na axenda dos distintos niveis de goberno en España. Con todo, produciuse un importante desaxuste entre estes impulsos transformadores baseados no uso das tecnoloxías da información e a comunicación (TIC) e as dinámicas internas das administracións públicas ilústranse especialmente no ámbito da xestión de recursos humanos.*

O relatorio suscita unha revisión dalgunhas iniciativas vinculadas á denominada e-administración no campo da xestión de recursos humanos e cuestiónase tanto o seu alcance efectivo coma a súa viabilidade como instrumentos transformadores das administracións públicas. Cunha aproximación neoinstitucionalista destácanse diversas dinámicas que permiten categorizar algúns dos principais retos aos que se enfrontan as estratexias de cambio propias da e-administración no campo da xestión pública. &

&Palabras clave: goberno electrónico, administración electrónica, xestión de recursos humanos, administración pública, neoinstitucionalismo

1. INTRODUCCIÓN

Nun contexto de referencias constantes á necesidade e conveniencia de modernizar as administracións públicas, a introdución das tecnoloxías da información e a comunicación (TIC) ocupou e ocupa un lugar preeminente, e parece ser que ningún programa reformador que se prece pode prescindir da súa consideración, baixo diferentes etiquetas, aínda que entre as máis estendidas destacan as de goberno electrónico e administración electrónica.

Como adoita suceder cos conceptos que aparecen e se estenden con moita rapidez no mundo da xestión, non existe unha definición consensuada do que significa goberno electrónico. Iso provoca que sexa habitual ver referencias a actuacións vinculadas ás novas tecnoloxías ou a internet utilizando termos como goberno electrónico, *e-government*, administración aberta, administración *online*, entre outros. Trátase, normalmente, de actuacións que presentan unha serie de elementos comúns que van desde a construción de infraestruturas, a creación de páxinas web, o redeseño de procesos aplicando as TIC, ofrecendo espazos virtuais de información e participación política, entre outros. Faise necesario, ante esta dispersión, dispoñer dun marco conceptual, rigoroso pero tamén manexable, que sexa útil como instrumento para orientar e enmarcar a actuación dos gobernos neste ámbito.

Un referente foi a definición do Gartner Group (2000) que entenden o *e-Government* como: «The continuous optimisation of Government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media». A diferenza doutras definicións que insisten unicamente na dimensión de mellora da prestación de servizos, a definición de Gartner considera a importancia do cambio e a transformación institucional e a articulación de consensos entre aqueles axentes e intereses que son fundamentais para lograr o éxito do proxecto (Pratchett, 1999; Ferguson, 2000).

Tomando estas definicións como referente, o modelo que se suscita desde a perspectiva da organización pública parte do concepto de *goberno electrónico* entendido como a utilización das tecnoloxías das TIC por parte dos gobernos locais a través da mellora da súa xestión interna, da oferta de servizos e información e dos sistemas de intercambio e interacción cos cidadáns e coas organizacións públicas e privadas. Accións ás que cabe engadir as orientadas a sentar as bases para o desenvolvemento da sociedade da información, tanto no que se refire á promoción de infraestruturas como á promoción dunha cultura da información (no tecido social pero tamén na propia organización) acorde coa nova realidade.

Seguindo esta definición pódense identificar catro dimensións básicas do goberno electrónico:

1. A dimensión externa do goberno electrónico refírese á utilización das TIC como instrumento para prestar servizos, ofrecer información e facilitar a interacción cos cidadáns e axentes externos á Administración local.
2. A dimensión de promoción destaca as actividades orientadas a potenciar a cohesión social a través do fomento do uso das TIC por parte dos cidadáns, superando —ou atenuando— a fenda dixital, por parte das empresas e por parte do resto dos axentes sociais.
3. A dimensión de rede do goberno electrónico refírese á utilización das TIC para facilitar as relacións das administracións públicas locais con aquelas entidades, xa sexan públicas ou privadas, coas que manteñen un contacto máis habitual e intenso.

4. A dimensión interna do goberno electrónico destaca o papel das administracións locais na utilización das TIC á hora de mellorar o seu funcionamento interno, que necesariamente debería repercutir nunha maior eficacia das súas actuacións.

O relatorio suscita centrar a atención nesta última dimensión e, máis especificamente, nas iniciativas impulsadas no campo da xestión dos recursos humanos, como ámbito clave de transformación das administracións públicas.

Con todo, e a diferenza das referencias xenéricas ao goberno electrónico, na ampla diversidade de modas que con diferentes encabezamentos buscan renovar o impulso transformador, o ámbito dos recursos humanos tendeu a ser tradicionalmente ignorado. Aínda que ultimamente hai unha tendencia a incluílo no discurso modernizador, a miúdo bótanse de menos concrecións que permitan valorar a opción real de cambio que se pretende impulsar.

Nos últimos anos xorde un cambio de tendencia que, aceptando a evidente importancia dos recursos humanos pero tamén as dificultades para transformar a súa xestión, recorre a unha estratexia de belixerancia con determinados valores propios da xestión pública. Preténdese, por diferentes vías e con diferentes mecanismos e instrumentos operativos, superar o modelo burocrático que supostamente caracteriza boa parte das nosas administracións.

Esta tendencia concrétese en prácticas que en teoría favorecen unha xestión máis flexible, apoiadas en referentes teóricos da denominada Nova Xestión Pública, fundamentalmente da súa acepción anglosaxona. Nestes procesos, a introdución de técnicas propias do sector privado intensivas na utilización das TIC parece practicamente autolexitimarse para transformar os sistemas de xestión de recursos humanos. O problema, porén, é que non se importan tan só instrumentos, senón que de forma máis ou menos inconsciente están a se incorporar tamén determinados valores e prácticas que van asociados. Isto supón de facto un cambio no modelo de xestión pública e no que poderíamos denominar «ecosistema» administrativo, que empeza a prestarlles atención a uns novos valores e principios sen unha adecuada salvagarda ou garantía de mantemento dos que lle eran propios, e que xustifican realmente a súa propia razón de ser.

Aínda que este escenario se produciu tamén noutras esferas da xestión pública —como na introdución de planificación estratéxica ou no impulso de programas da calidade dos servizos—, a situación resulta especialmente crítica no ámbito da xestión dos recursos humanos que, aínda que corresponde á esfera interna de funcionamento das administracións públicas, é o punto de partida dos procesos de socialización dos seus membros e un espazo onde se concreta e se lles dá sentido a valores públicos como a obxectividade, a neutralidade ou o mérito.

2. UNHA APROXIMACIÓN ANALÍTICA ÁS REGLAS DO XOGO DA XESTIÓN DOS RECURSOS HUMANOS DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS

Os debates e a discusión sobre como repensar e mellorar a xestión dos recursos humanos das administracións públicas a miúdo moveuse entre formulacións excesivamente conceptuais ou teóricas, cando non retóricas, e formulacións aplicadas moi operativas en busca de respostas aos problemas urxentes que facía falta resolver (especialmente nestes aparecen con forza as «solucións» baseadas na tecnoloxía). Aínda que ambas as aproximacións son necesarias, moitas veces non se produciu a súa necesaria integración para consolidar proxectos de reforma viables de transformación efectiva dos sistemas de xestión de recursos humanos nas administracións públicas.

Así, ao suscitar o debate sobre as relación entre iniciativas de e-administración e xestión de recursos humanos deberíase atender ao desenvolvemento de estratexias, incorporación de novas ferramentas e instrumentos e ao impulso de programas transformadores que, en moitos casos, se inspiraron en referentes da empresa privada ou en referentes doutros países, con distintas realidades sociais, económicas e administrativas. O problema é que nestes procesos de importación a miúdo non se consideraron dabondo nin as premisas de partida nin os referentes conceptuais que comportaba intrinsecamente boa parte deste instrumental operativo.

Ao considerar estes referentes aparecen as contribucións realizadas desde o mundo académico, desde diferentes disciplinas e con diferentes enfoques teóricos e analíticos. Aínda que neste artigo non podemos facer un repaso exhaustivo do complexo conceptual vinculado á xestión de persoal das administracións públicas, si que pode ser unha boa ocasión para comentar un destes enfoques, cuxos conceptos máis destacados permiten caracterizar a natureza e as dinámicas de transformación deste ámbito clave da xestión pública.

As denominadas aproximacións neoinstitucionalistas que se propoñen para apoiar o debate baséanse no concepto de institución ou de «reglas do xogo». Este concepto central no enfoque defínese como o resultado dun conxunto de normas, regras, valores, estruturas e rutinas interrelacionadas que delimitan as accións que se consideran apropiadas en termos de relacións entre o rol adoptado e a situación que se vai afrontar, proporcionándolle estabilidade e significado á conduta dos actores. Os actores utilizan este conxunto interrelacionado, que tende a se autorreforzar, para determinar a súa conduta, é dicir, para determinar que e quen se inclúe no proceso de decisión, como se estrutura a información, que accións se poden tomar e con que consecuencias se consideran aceptables (Peters, 1999; Scott, 1995; March e Olsen, 1989).

Desde estes enfoques, as institucións constitúen sistemas simbólicos, como ordenacións da realidade que a dotan de significado, creadoras de valores que condicionan as percepcións e a propia definición dos intereses dos individuos, incidindo claramente no seu comportamento. A través da interrelación social, as institucións van adquirindo racionalidade ata chegar a un nivel de consolidación —ou institucionalización— que as converte en parte obxectiva e incuestionada da realidade. Todo isto por riba do seu carácter instrumental ou da súa eficacia («mitos e cerimoniais», como din Meyer e Rowan, 1991).

Para concretar o concepto convén describir os trazos básicos que caracterizan a institución que preside a xestión dos recursos humanos nas administracións públicas e que, xenericamente e máis aló dos diferentes vínculos laborais ou diferenzas de matices segundo cada realidade administrativa concreta, podemos denominar «función pública».

Seguindo a definición esbozada de institución, a «función pública» vén regulada por un amplo abano de normas, das referencias constitucionais á recentemente aprobada Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto Básico do Empregado Público, cuxo carácter básico fai prever o seu futuro desenvolvemento a través tanto de leis estatais coma autonómicas, e o seu seguinte despregamento regulamentario por parte dos distintos niveis de administración.

Pero ademais deste complexo xurídico existe unha ampla variedade de regras informais que matizan a interpretación dos seus principios. Pese a que non existen datos para poder ilustrar a súa concreción, varias investigacións destacaron algúns dos trazos máis característicos destes arranxos informais (Echevarría, 1995; Longo, 1995 e 2003), onde se reflicten máis

claramente algúns dos valores que caracterizan a xestión dos recursos humanos. A modo de ilustración:

- a. A idea de igualdade, moitas veces interpretada en termos de homoxeneidade, especialmente nos procesos de selección e no acceso aos postos de traballo, na carreira administrativa e no sistema salarial e de incentivos.
- b. O mérito e a capacidade como principios que regulan o acceso e o desenvolvemento da carreira profesional, aínda que basicamente medidos a partir do seu cumprimento formal.
- c. A unidade, a miúdo asociada á uniformidade na configuración do sistema de función pública (clasificación dos empregados, recrutamento, remuneración, estrutura de postos de traballo).
- d. A centralización da xestión e a administración das principais actividades vinculadas á xestión de recursos humanos, tanto na relación entre Estado, comunidades autónomas e entes locais coma dentro das respectivas administracións.
- e. A xerarquía como principal mecanismo de coordinación entre unidades, aínda que matizada polo xurdimento de réximes singulares que favorecen un sistema máis próximo a unha rede que a unha estrita pirámide.

Os matices apuntados relaciónanse coa crecente fragmentación que caracteriza a ocupación pública, atendendo tanto á consolidación de colectivos profesionais con regulacións específicas como ao crecente peso dos procesos de externalización e á aparición dun amplo abano de figuras organizativas que xestionan, con diferentes graos de autonomía, os seus recursos humanos.

É precisamente nestes espazos máis «externos» onde aparecen as iniciativas de cambio aparentemente máis atrevidas, incluídas aquelas baseadas no uso intensivo das TIC; pero tamén resulta interesante comprobar como os seus impactos efectivos acaban sendo bastante limitados e dun xeito ou outra tenden a se reproducir boa parte das pautas de funcionamento da función «pública» que se definiron.

A aplicación da normativa formal, a partir dos valores e arranxos informais comentados, xerou unha serie de rutinas e procedementos que tamén se reflectiron nunha estrutura orgánica ao redor da xestión de recursos humanos. Ambos os elementos resultan especialmente relevantes na medida en que constitúen tanto un referente simbólico da importancia outorgada ao ámbito como unha canle de formación e socialización no traballo que, a miúdo, supera as carencias dos programas formativos máis formalizados, incluso non necesariamente na liña perseguida pola dirección da organización.

Da interrelación destes elementos xorden unhas «reglas do xogo» que constrinxen e dirixen a actividade dos axentes implicados na «función pública», pese a que a miúdo non tanto de forma explícita senón a través da definición de marcos de referencia que se toman como dados e que non se entran a cuestionar.

Esta institución ten un reflexo tanto no ámbito concreto coma no xenérico. Nun plan máis operativo asóciase a súa vixencia a determinados procedementos vinculados aos procesos selectivos (e a non exploración de novas fórmulas ou de novos equilibrios entre as fases ou compoñentes destes), na linearidade das retribucións (mesmo naqueles compoñentes retributivos suscitados como variables), na non aplicación efectiva do réxime disciplinario ou nunha formación interna concibida máis como un premio ao empregado que como un instrumento de xestión ao servizo das necesidades da organización. No ámbito xenérico, este

marco de referencia tradúcese nun acusado escepticismo en relación coas posibilidades de transformar o modelo vixente, ou en determinadas críticas a propostas formuladas externamente ou desde a dirección política da organización.

Partindo deste enfoque, para transformar efectivamente os sistemas de xestión de recursos humanos mediante a introdución de instrumentos que permitan aproveitar efectivamente o potencial que ofrecen as TIC, resulta clave coñecer as normas, pero tamén a forma de interpretalas, identificando os valores que as orientan e os procesos e estruturas en que se sustentan. Dadas estas premisas, o importante non é tanto aplicar solucións tecnoloxicamente punteiras para establecer incentivos e constrinximentos puntuais aos individuos, senón descubrir as interaccións dos compoñentes da institución para facilitar a súa transformación, mediante a introdución de novos instrumentos que aproveiten as TIC a partir da súa adaptación ás dinámicas de funcionamento efectivo das administracións públicas.

3. UN ENFOQUE ESTRATÉXICO PARA CAMBIAR AS «REGRAS DO XOGO»: E-ADMINISTRACIÓN E XESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Para poder avanzar na liña de lograr transformacións efectivas a través da introdución de instrumentos baseados nas TIC na xestión de recursos humanos fai falta, en primeiro lugar, contar cunha formulación estratéxica coherente cos obxectivos da organización. Neste sentido resulta útil recuperar a distinción entre os niveis de política, xestión e administración dos recursos humanos, atendendo ao carácter estratéxico con que se deseñan e coordinan as actuacións neste ámbito.

No primeiro nivel, as políticas de persoal nas administracións públicas vincúlanse ao establecemento dos obxectivos estratéxicos que expresan equilibrios de valores nun contexto económico, social, político e tecnolóxico determinado, e que se desagregan en obxectivos operacionais formulados mediante normas e directivas, o cumprimento das cales lles corresponde aos responsables das diferentes actividades de persoal, é dicir, aos responsables da xestión e administración de persoal.

Para decidir estes obxectivos estratéxicos, os responsables de deseñar a política de persoal requiren do apoio dos xestores de recursos humanos, encargados de suscitar os problemas e as posibles solucións en termos de recursos e condicionamentos, de obxectivos e de valores da mesma organización. É neste sentido que a xestión de persoal non se limita a organizar, dotar, dirixir e controlar senón tamén a equilibrar os sistemas técnicos e sociais da organización cos recursos e os condicionantes da súa contorna, coa finalidade de lograr os obxectivos estratéxicos establecidos. Aquilo que transforma as técnicas e instrumentos de persoal nunha verdadeira xestión de recursos humanos é o feito de estar ao servizo dunha política de persoal, que á vez debe concibirse integrada nunha estratexia global de desenvolvemento da organización.

A administración de persoal, o terceiro nivel do cadoiro «política-xestión-administración», empeza cando se acaba a xestión de persoal, é dicir, cando desaparece a responsabilidade de tomar decisións sobre obxectivos operativos e a forma de lograrlos. A administración de persoal non supón tomar decisións estratéxicas senón aplicar unhas técnicas predeterminadas, coas cales os xestores de persoal consideran que se poderán cumprir os obxectivos prefixados.

Desta definición despréndese que no caso de que rompa a cadea «política-xestión-administración» e, por exemplo, a xestión de persoal se basee na simple aplicación de regulacións

e na aplicación mecánica de técnicas, daquela xa non se pode cualificar de «xestión» nos termos definidos senón que se converte nunha pura «administración de persoal».

Así, unha Administración pública sen política de persoal, e consecuentemente sen xestión de persoal e só con administración de persoal, convértese nunha organización que tan só pode reproducir o modelo organizativo do que parte, incapaz de adaptarse ás transformacións da súa contorna.

En moitas administracións da nosa contorna de referencia bótase de menos a definición dunha clara política de persoal conectada coa estratexia da organización, a miúdo por carecer desta última e pola inexistencia de obxectivos específicos. Obviamente, se a organización non ten claramente definidos os seus obxectivos e a estratexia para logralos, dificilmente poderá establecer unha política de persoal coherente con estes. Pero ata en aquelas organizacións públicas en que se chegaron a definir marcos de actuación e obxectivos concretos, e unha estratexia para logralos, tampouco o ámbito dos recursos humanos chega a conectarse de maneira suficientemente clara co resto de sistemas organizativos.

Esta situación cómpre asociala á tradicional consideración da xestión de persoal como un ámbito reservado a especialistas e a coñecedores do complexo de normas e de instrumentos de xestión que o caracteriza. Iso propiciou o seu distanciamento do debate público e do interese dos políticos, que tenderon a desentenderse apelando ao funcionamento rutineiro do aparello administrativo. Este distanciamento, traducido a miúdo en carencia de apoio político a iniciativas que podían supoñer conflitos potenciais, dificultou, cando non directamente impediu, tanto a propia definición como a posta en marcha de iniciativas transformadoras de maior alcance.

Este escenario describe tan só o síntoma dunha enfermidade moi importante que, á parte de impedir o xurdimento e a consolidación de determinadas iniciativas, debilita de forma notable as capacidades organizativas e dificulta a súa adecuación aos cambios que se producen na contorna. Así, máis aló de centrar a atención e os esforzos ao impulsar determinadas iniciativas puntuais, o que previamente se require é consolidar unha verdadeira política e xestión dos recursos humanos na organización.

4. E-ADMINISTRACIÓN E NOVAS TENDENCIAS EN XESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

A diagnose apuntada no apartado anterior sobre a ausencia de claras orientacións estratéxicas na política de recursos humanos en boa parte das nosas administracións públicas non foi impedimento para que moitas delas puxesen en marcha interesantes iniciativas transformadoras, algunhas das cales enmarcadas no desenvolvemento de estratexias de e-administración.

Malia que a normativa estatal e autonómica se utilizou a miúdo como argumento para explicar as dificultades para transformar a institución, o certo é que non se esgotou o potencial de cambio que a interpretación das marxes de manobra vixentes permitía. Precisamente as iniciativas que se expoñen a continuación baseáronse nunha interpretación destes preceptos para incorporar ferramentas procedentes doutros contextos de referencia.

Así, sen ánimo de exhaustividade, seguidamente faise mención de tres iniciativas que configuran algunhas das novas tendencias no campo da e-administración aplicada á xestión de recursos humanos das administracións públicas.

4.1. O desenvolvemento de sistemas de información: o apoio á toma de decisións e á súa avaliación

Pese a que as administracións públicas dispoñen desde hai tempo de importantes centros dedicados á recompilación de datos sobre os seus efectivos de persoal, desde o propio rexistro de persoal ata as unidades de nóminas, aínda resulta moi escasa a utilización efectiva do seu potencial de información e coñecemento tanto para apoiar a toma de decisións como para dar conta da avaliación de impacto das decisións tomadas.

Idealmente —ou quizais non tan idealmente— as administracións deberían ser capaces de centralizar e transformar a acumulación de datos individualizados dos seus profesionais en información agregada e útil, e tamén en coñecemento, para introducir racionalidade ou, cando menos, maior evidencia empírica no proceso de análise da realidade actual, na elaboración de diagnósticos e na toma de decisións no ámbito de xestión de recursos humanos.

A situación actual, porén, dista de alcanzar estes obxectivos. Isto pode asociarse á propia concepción das unidades encargadas de recompilar información, a miúdo suscitadas como centros onde recompilar historiais, onde «dar fe» dos datos recollidos sobre a vida laboral de cada empregado público, sen incorporar unha formulación de xestión orientada a optimizar o potencial da súa explotación agregada para apoiar á dirección. Ademais, os profesionais encargados destas unidades non recibiron nin o apoio, en termos de recursos e de formación, nin as directrices claras para facilitar unha verdadeira reformulación da razón de ser do seu ámbito.

A pesar de que o comentario desta tendencia empezou polo diagnóstico da realidade máis estendida, cabe destacar a existencia de experiencias innovadoras neste ámbito, algunhas das cales cunha certa traxectoria.

A modo de exemplo, desde a Dirección Xeral da Función Pública da Generalitat de Cataluña impulsouse, a mediados dos anos noventa, a elaboración de sistemas de información cun suxestivo título (Indicadores de impacto das políticas de persoal da Generalitat de Cataluña). Co apoio de axentes externos, o seu desenvolvemento baseouse na integración da diversidade de fontes de información sobre persoal que había dispersas na organización: desde a base de datos centralizada de persoal (Gestión Integrada de Personal-Sistema Integrado de Personal ou GIP-SIP) ás diferentes bases de datos desenvolvidas polos departamentos, así como as recollidas a nivel sectorial polos diferentes centros de formación (por exemplo a Escola de Administración Pública de Cataluña ou o Centro de Estudos Xurídicos e Formación Especializada ou a Escola de Policía de Cataluña). O desenvolvemento deste sistema integrado de información complementouse coa realización dunha enquisa de cultura organizativa e de clima laboral (unha das poucas experiencias coñecidas no seo das nosas administracións), así como coa realización de varios grupos de discusión para, en clave máis cualitativa, explorar argumentos e contrastar diagnósticos con diferentes perfís profesionais. Desgraciadamente, a experiencia mantívose tan só durante seis anos e posteriormente decaeu, aínda que a vertente de integración de bases de datos tivo certa continuidade ata o punto de se converter nun referente para definir un apartado de información dirixido especificamente a directivos dentro de a intranet da administración autonómica.

Regresando ao plano xeral, coa introdución das tecnoloxías da información e a comunicación e, en especial, ao redefinir os papeis dos diferentes axentes implicados na introdución e xestión de datos de persoal, ábreanse novas fronteiras neste ámbito clave de apoio á xestión integrada de recursos humanos.

Como se apuntou anteriormente, tanto a introdución dos datos no rexistro de persoal como a súa explotación posterior estaba nas mans de unidades específicas a miúdo caracterizadas por un alto compoñente técnico asociado á xestión das complexas aplicacións utilizadas. Aínda que en moitos casos esta situación se mantén, resulta interesante comprobar como a innovación tecnolóxica e, en especial, coa extensión de portais do empregado que se utilizan como plataformas de xestión de varios trámites de persoal, permitiron abrir este ámbito e transcender das unidades especializadas, obrigadas agora a modificar a súa actividade. Así as cousas, aínda que se mantén a necesidade dun xestor único da base de datos de persoal encargado do seu mantemento e depuración, o número de axentes con capacidade para interactuar con esta, tanto para a introdución como, potencialmente, a extracción e explotación de datos, parece multiplicarse.

Aínda así, e como adoita pasar con algúns avances no campo da e-administración, non é suficiente contar co instrumento senón que tamén fai falta unha adecuada concienciación e aprendizaxe por optimizar a súa utilización. Mellorar este sistema debería ser unha das tarefas importantes da unidade de xestión de recursos humanos, pero non só para dispoñer dun mellor instrumento para almacenar a información senón para convertela en coñecemento útil. E dar este paso non é unha cuestión de investimento en equipamento informático (nin de hardware nin de software), senón de formación e reciclaxe, de cambio de perfís dos profesionais que traballan coas bases de datos relacionais sobre xestión de persoal, pero tamén de cambio nos usuarios ou destinatarios potenciais das súas explotacións.

Potenciar que os directivos traballen con mellores niveis de información, con datos concretos que permitan afinar os seus diagnósticos, convértese nun elemento esencial para mellorar a toma de decisións. De pouco servirá a xestión da información se non se acompaña dun cambio nos hábitos con respecto á súa utilización. Neste proceso, un dos cambios fundamentais é de carácter cultural e refírese a capacitar a moitos dos directivos públicos para que se afagan a traballar con datos, tanto con respecto á toma de decisións como con respecto a facilitar o seguimento das accións emprendidas e a posterior avaliación. Noutros termos, cambiar neste sentido o estilo de facer as cousas e, de novo, as regras do xogo nos procesos decisoriais vinculados á xestión dos recursos humanos.

4.2. A xestión do coñecemento: as bases para crear organizacións que aprenden

Por xestión do coñecemento enténdese o proceso a través do cal as organizacións recopilan, sistematizan e difunden o coñecemento que lles é útil para mellorar a súa actividade. Tanto pola ampla diversidade de fontes e formatos en que se pode atopar a información e o coñecemento como pola multiplicidade de actores implicados e, especialmente, polos valores e o cambio cultural que supón, as iniciativas emprendidas neste ámbito son aínda moi incipientes ás administracións públicas.

Como fontes de coñecemento a miúdo destacan as de carácter formal e máis «tanxible», por exemplo a normativa, os informes, os manuais, plasmadas en diferentes formatos, e as de carácter máis informal ou menos tanxibles, como as experiencias e habilidades desenvolvidas por cada profesional no exercicio das súas funcións. Estas últimas, aínda que a miúdo non se presentan de forma sistemática, acaban sendo as máis importantes tanto nas actividades habituais coma nos procesos de aprendizaxe das funcións específicas do posto de traballo (a miúdo moito máis que os cursos de formación).

A idea central nas iniciativas deste ámbito é recompilar o coñecemento que «flúe» pola organización, sistematizalo para aproveitar o seu verdadeiro potencial agregado e poñelo ao alcance dos diferentes axentes implicados; noutros termos: «xestionalo». A nivel máis operativo, as iniciativas de xestión do coñecemento combinan diferentes metodoloxías para:

- a. identificar as fontes e os fluxos de coñecemento con maior valor engadido para a organización;
- b. organizar fontes e fluxos de acordo cos obxectivos que se suscita priorizar, sistematizando contidos para facelos útiles e valiosos para os diferentes destinatarios;
- c. difundir o coñecemento aos colectivos aos cales lles poden proporcionar un valor engadido para mellorar a súa actividade;
- d. e finalmente, crear valor poñendo ao alcance do resto da organización tanto os contidos como, e especialmente, as dinámicas de aprendizaxe e xestión do coñecemento desenvolvidas.

A pesar de que non debe asociarse exclusivamente o impulso das iniciativas de xestión do coñecemento á utilización das TIC, resulta habitual que se faga uso destas para operativizalas. E as poucas referencias que se encontran neste campo, no ámbito das administracións públicas, baséanse precisamente na utilización de aplicacións tecnolóxicas específicas.

Entre estas poucas experiencias desenvolvidas cómpre destacar a iniciativa Poliedro, impulsada pola Universidade Politécnica de Cataluña ou a utilización da aplicación BSCW (Basic Support for Collaborative Work) impulsada pola Generalitat de Cataluña. O limitado do número e, especialmente no segundo caso, do impacto efectivo das iniciativas cabe atribuírlo en boa medida á falta dunha verdadeira estratexia de cambio cultural que acompañe a posta en marcha das propostas. De novo, o desenvolvemento dunha iniciativa en materia de xestión de recursos humanos baseada no uso intensivo das TIC pero descontextualizada dunha política integral que lle dea sentido pode dar certos resultados positivos pero a miúdo queda moi lonxe do seu potencial de transformación e mellora.

Para as dinámicas de funcionamento e as rutinas informais de moitas administracións, viuse con bastante desconfianza o feito de poñer ao alcance da organización determinados coñecementos informais, tanto polo que implican de transparencia e apertura a posibles críticas coma polas reticencias dos membros da organización a facerse «prescindibles» a partir da cesión dun «recurso» estratéxico como é o propio coñecemento da actividade desenvolvida. O necesario liderado para impulsar un cambio cultural que modifique o tipo de relacións de poder, formais e informais, favorecendo dinámicas baseadas en compartir recursos e unha maior implicación nun proxecto común, a miúdo non se deu ou como mínimo non o suficiente e durante tempo abondo como para permitir esta transformación. Noutros termos: non se conseguiu cambiar as «reglas do xogo» nin as institucións viventes.

4.3. A comunicación interna e o papel das intranets corporativas

Tradicionalmente desenvolvéronse, con maior ou menor orientación estratéxica, diferentes instrumentos de comunicación entre a organización pública —e a dirección desta— e o conxunto de empregados que a integran.

Así, moitas administracións adoitan entregarlles un manual de acollida aos empregados que acaban de entrar. A miúdo en formato de publicación, no manual expóñense de modo sintético a historia, as actividades, os valores e o funcionamento da organización, coa idea de facilitar a integración do novo persoal. Outro instrumento clásico dirixido ao conxunto do per-

soal son as revistas de comunicación interna, publicacións periódicas de difusión interna que ofrecen un tratamento máis ou menos xornalístico de informacións sobre as actividades propias da organización, así como de temas xerais que pretenden engadirles interese aos contidos.

Aínda que sen chegar a substituír en moitos casos estes instrumentos clásicos de información interna, unha nova tendencia no campo da e-administración vinculada á xestión de recursos humanos foi a proliferación de intranets corporativas e os denominados «portais do empregado».

Estas redes de distribución de información accesibles só aos traballadores da organización foron a canle de comunicación que máis creceu os últimos anos e a maioría das grandes administracións públicas contan xa con esta estrutura. En moitos casos estes instrumentos integraron algunhas das antigas canles de comunicación nun mesmo contedor: caixa de suxestións, taboleiro de anuncios, enquisas de opinión, notas informativas, noticias de actualidade, boletíns, entre outras.

Nalgunhas administracións este instrumento tamén se suscitou como unha plataforma para xestionar determinados trámites vinculados á xestión de persoal, como por exemplo cuestións vinculadas á solicitude de permisos, acceso a cursos de formación, consultas e xestións vinculadas á nómina, etc.

O que resulta interesante ao analizar estas canles de comunicación interna e de xestión é que a miúdo non acaban senón transferindo nun novo soporte ou formato moitos dos trazos distintivos do enfoque de recursos humanos das organizacións que representan. Así, malia os deseños máis ou menos acertados, con contidos variables e aplicacións de xestión máis ou menos compartidos, o que si os diferencia é o xeito en que suscitan a relación entre a organización e os profesionais que a integran. Aínda que se estenderon os instrumentos orientados a favorecer a interacción, se por outras vías non se consegue xerar confianza e implicación, a participación efectiva dos profesionais queda bastante lonxe do potencial que achegan as novas aplicacións.

Así, os adiantos na transparencia, a maior axilidade para xestionar determinados trámites ou a mellora na información dispoñible son só algunhas ganancias potenciais que requiren de cambios nas actitudes e nos procesos internos da organización para realmente xerar un cambio substantivo. E de novo iso vai máis alá da pura aplicación de tecnoloxía.

Noutros termos, se de novo non se conseguiron cambiar as regras do xogo que rexen as relacións entre os profesionais e a organización, a introdución dun novo instrumento tan só conseguirá ganancias incrementais que quedan lonxe do seu potencial efectivo.

5. A MODO DE REFLEXIÓN: O PAPEL DAS INSTITUCIÓNS NO DESENVOLVEMENTO DA E-ADMINISTRACIÓN NA XESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

As tres iniciativas destacadas, sen ánimo de exhaustividade, máis aló de concretar a dimensión interna do e-goberno, permiten amosar dous ámbitos clave nos que se está a traballar para transformar a xestión dos recursos humanos: o desenvolvemento dunha visión integral do sistema e a revalorización dos intanxibles.

Os exemplos comentados pretenden proporcionar ferramentas que obedecen á necesidade de desenvolver unha visión integral do ámbito de xestión de recursos humanos que dea respostas que vaian máis aló da actuación puntual nalgún dos ámbitos que constitúen o sistema (como a selección ou a retribución, por exemplo). Ademais, todas elas apostan clara-

mente por outorgarlles un papel clave aos factores intanxibles, por exemplo o coñecemento, a información ou a comunicación, recoñecendo que neles reside boa parte do potencial efectivo da organización para implicar aos profesionais que a integran.

Outro trazo compartido polas tres iniciativas comentadas é a utilización das TIC como peza clave para a súa concreción e operativización, aínda que estas só constitúen un medio de apoio ao desenvolvemento dunha aproximación específica aos recursos humanos.

O limitado alcance dalgunhas destas iniciativas, así coma os pobres resultados dalgunhas delas cunha maior traxectoria temporal, relaciónase coa súa estratexia de adaptación á realidade institucional que pretenden transformar.

A falta de concordancia entre o que presupoñen estas receitas e a realidade das normas, valores, estruturas e procesos que configuran as regras do xogo e a «maneira de facer» da xestión de persoal nas administracións son a principal dificultade para a súa aplicación efectiva e para un adecuado aproveitamento do potencial que ofrecen.

Parece que hai capacidades dabondo para facer normas, aínda que sempre hai opción para a mellora, e talvez fixese falta innovar unhas cantas das vixentes. Pero aquilo que se quixo destacar é a necesidade de investir na transformación dos valores, as estruturas e os procesos. É nestes ámbitos onde hai máis liberdade de movementos e onde, á vez, os avances poden dar lugar a melloras moi notables e sustentables ao longo do tempo.

Con isto quérese facer mención á necesidade de impulsar un «novo estilo» de xestionar os recursos humanos, un novo xeito de facer as cousas que á vez facilite que este ámbito entre a formar parte das prioridades dos máximos niveis directivos e non sexa unha dimensión onde se dea por feito que pouco se pode facer e da que tampouco cabe esperar demasiado.

Identificar as institucións vixentes ás administracións públicas preséntase, desde este enfoque, como un paso previo para valorar a oportunidade de incorporar novas ferramentas de xestión. Para facelo fai falta observar a lexislación, pero tamén como se aplica; fai falta observar as estruturas orgánicas e os procedementos administrativos, pero tamén a cultura e os valores que orientan o seu funcionamento. Pero máis alá destes compoñentes, fai falta coñecer as súas interrelacións de reforzo mutuo a través das cales as institucións tenden a se reproducir sen demasiadas modificacións ao longo do tempo. Trátase, en definitiva, de coñecernos algo mellor a nós mesmos antes de implantar solucións descontextualizadas, proveñan estas doutras administracións públicas ou directamente do sector privado.

BIBLIOGRAFÍA

- FERGUSON, M. 2000. «E-Government Strategies - the developing international scene». Artigo presentado na conferencia *Internet, Democracy and Public Goods*. Belo Horizonte (Brazil): Universidade Federal de Minas Geras.
- FERRET, J. 1997. «El sistema español de formación y selección de altos funcionarios», en Sánchez Rodríguez, A. e M.ª T. Núñez Santos (eds.). *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Sevilla: Fundación Genesian e Fundación Educación y Futuro.
- GARTNER GROUP. 2000. *Singapore's E-Government Initiative*. Stamford (Connecticut): Gartner First Take.
- LONGO, F. 2003. «Revisió d'alguns elements clau de la situació de la funció pública a Catalunya», en Fernández, A., X. Muñoz e X. Cisternas (coord.). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- LONGO, F. 1995. «Reforma del empleo público: Tótem y Tabú», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2 (xaneiro-abril, 1995).
- MARCH, J. G. e J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nova York: Free Press.
- PETERS, B. G. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. Londres: Painter.
- PRATCHETT, L. 1999. «New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints», en *Public Administration*, 77 (4).
- SALVADOR, M. 2006. *La configuración del Sistema de la Función Pública de la Comunidad de Madrid: Instituciones y políticas públicas en la gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública.
- SALVADOR, M. 2005. *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SCOTT, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.