

La dimensión interna del gobierno electrónico y el impacto de e-administración en la gestión de recursos humanos: ¿están cambiando las reglas del juego?



& Resumen/Abstract: *En poco más de una década las iniciativas vinculadas al denominado gobierno electrónico se han diversificado y extendido, ocupando una posición preeminente en la agenda de los distintos niveles de gobierno en España. Sin embargo, se ha producido un importante desajuste entre estos impulsos transformadores basados en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las dinámicas internas de las administraciones públicas se ilustran especialmente en el ámbito de la gestión de recursos humanos.*

La ponencia plantea una revisión de algunas iniciativas vinculadas a la denominada e-administración en el campo de la gestión de recursos humanos y se cuestiona tanto su alcance efectivo como su viabilidad como instrumentos transformadores de las administraciones públicas. Con una aproximación neoinstitucionalista se destacan diversas dinámicas que permiten categorizar algunos de los principales retos a los que se enfrentan las estrategias de cambio propias de la e-administración en el campo de la gestión pública. &

&Palabras clave: gobierno electrónico, administración electrónica, gestión de recursos humanos, administración pública, neoinstitucionalismo

1. INTRODUCCIÓN

En un contexto de referencias constantes a la necesidad y conveniencia de modernizar las administraciones públicas, la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha ocupado y ocupa un lugar preeminente, y parece ser que ningún programa reformador que se precie puede prescindir de su consideración, bajo diferentes etiquetas, aunque entre las más extendidas destacan las de gobierno electrónico y administración electrónica.

Como suele suceder con los conceptos que aparecen y se extienden con mucha rapidez en el mundo de la gestión, no existe una definición consensuada de lo que significa el gobierno electrónico. Ello provoca que sea habitual ver referencias a actuaciones vinculadas a las nuevas tecnologías o a internet utilizando términos como gobierno electrónico, *e-government*, administración abierta, administración *online*, entre otros. Suele tratarse de actuaciones que presentan una serie de elementos comunes que van desde la construcción de infraestructuras, la creación de páginas web, el rediseño de procesos aplicando las TIC, ofreciendo espacios virtuales de información y participación política, entre otros. Se hace necesario, ante esta dispersión, disponer de un marco conceptual, riguroso pero también manejable, que sea útil como instrumento para orientar y enmarcar la actuación de los gobiernos en este ámbito.

Un referente ha sido la definición del Gartner Group (2000) que entienden el *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 diferencia de otras definiciones que insisten únicamente en la dimensión de mejora de la prestación de servicios, la definición de Gartner considera la importancia del cambio y la transformación institucional y la articulación de consensos entre aquellos agentes e intereses que son fundamentales para lograr el éxito del proyecto (Pratchett, 1999; Ferguson, 2000).

Tomando estas definiciones como referente, el modelo que se plantea desde la perspectiva de la organización pública parte del concepto de *gobierno electrónico* entendido como la utilización de las tecnologías de las TIC por parte de los gobiernos locales a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la sociedad de la información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la promoción de una cultura de la información (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad.

Siguiendo esta definición se pueden identificar cuatro dimensiones básicas del gobierno electrónico:

1. La dimensión externa del gobierno electrónico se refiere a la utilización de las TIC como instrumento para prestar servicios, ofrecer información y facilitar la interacción con los ciudadanos y agentes externos a la Administración local.
2. La dimensión de promoción destaca las actividades orientadas a potenciar la cohesión social a través del fomento del uso de las TIC por parte de los ciudadanos, superando —o atenuando— la fractura digital, por parte de las empresas y por parte del resto de agentes sociales.
3. La dimensión de red del gobierno electrónico se refiere a la utilización de las TIC para facilitar las relaciones de las administraciones públicas locales con aquellas entidades, ya sean públicas o privadas, con las que mantienen un contacto más habitual e intenso.

4. La dimensión interna del gobierno electrónico destaca el papel de las administraciones locales en la utilización de las TIC en la mejora de su funcionamiento interno, que necesariamente debería repercutir en una mayor eficacia de sus actuaciones.

La ponencia plantea centrar la atención en esta última dimensión y, más específicamente, en las iniciativas impulsadas en el campo de la gestión de los recursos humanos, como ámbito clave de transformación de las administraciones públicas.

Sin embargo, y a diferencia de las referencias genéricas al gobierno electrónico, en la amplia diversidad de modas que con diferentes encabezamientos buscan renovar el impulso transformador, el ámbito de los recursos humanos ha tendido a ser tradicionalmente ignorado. Aunque últimamente hay una tendencia a incluirlo en el discurso modernizador, a menudo se echan de menos concreciones que permitan valorar la opción real de cambio que se pretende impulsar.

En los últimos años surge un cambio de tendencia que, aceptando la evidente importancia de los recursos humanos pero también las dificultades para transformar su gestión, recurre a una estrategia de beligerancia con determinados valores propios de la gestión pública. Se pretende, por diferentes vías y con diferentes mecanismos e instrumentos operativos, superar el modelo burocrático que supuestamente caracteriza buena parte de nuestras administraciones.

Esta tendencia se concreta en prácticas que en teoría favorecen una gestión más flexible, apoyadas en referentes teóricos de la denominada Nueva Gestión Pública, fundamentalmente de su acepción anglosajona. En estos procesos, la introducción de técnicas propias del sector privado intensivas en la utilización de las TIC parece prácticamente autolegitimarse para transformar los sistemas de gestión de recursos humanos. El problema, sin embargo, es que no se importan tan solo instrumentos, sino que de forma más o menos inconsciente se están incorporando también determinados valores y prácticas que van asociados. Esto supone de facto un cambio en el modelo de gestión pública y en el que podríamos denominar «ecosistema» administrativo, que empieza a prestar atención a unos nuevos valores y principios sin una adecuada salvaguarda o garantía de mantenimiento de los que le eran propios, y que justifican realmente su propia razón de ser.

Aunque este escenario se ha producido también en otras esferas de la gestión pública — como en la introducción de planificación estratégica o en el impulso de programas de la calidad de los servicios—, la situación resulta especialmente crítica en el ámbito de la gestión de los recursos humanos que, si bien corresponde a la esfera interna de funcionamiento de las administraciones públicas, es el punto de partida de los procesos de socialización de sus miembros y un espacio donde se concreta y se da sentido a valores públicos como la objetividad, la neutralidad o el mérito.

2. UNA APROXIMACIÓN ANALÍTICA A LAS REGLAS DEL JUEGO DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los debates y la discusión sobre como repensar y mejorar la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas a menudo se ha movido entre planteamientos excesivamente conceptuales o teóricos, cuando no retóricos, y planteamientos aplicados muy operativos en busca de respuestas a los problemas urgentes que hacía falta resolver (especialmente en estos aparecen con fuerza las «soluciones» basadas en la tecnología). Aunque ambas aproximaciones son necesarias, muchas veces no se ha producido su necesaria inte-

gración para consolidar proyectos de reforma viables de transformación efectiva de los sistemas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Así, al plantear el debate sobre las relación entre iniciativas de e-administración y gestión de recursos humanos se debería atender al desarrollo de estrategias, incorporación de nuevas herramientas e instrumentos y al impulso de programas transformadores que, en muchos casos, se han inspirado en referentes de la empresa privada o en referentes de otros países, con distintas realidades sociales, económicas y administrativas. El problema es que en estos procesos de importación a menudo no se han considerado suficientemente ni las premisas de partida ni los referentes conceptuales que comportaba intrínsecamente buena parte de este instrumental operativo.

Al considerar estos referentes aparecen las contribuciones realizadas desde el mundo académico, desde diferentes disciplinas y con diferentes enfoques teóricos y analíticos. Aunque en este artículo no podemos hacer un repaso exhaustivo del complejo entramado conceptual vinculado a la gestión de personal a las administraciones públicas, sí que puede ser una buena ocasión por comentar uno de estos enfoques, cuyos conceptos más destacados permiten caracterizar la naturaleza y las dinámicas de transformación de este ámbito clave de la gestión pública.

Las denominadas aproximaciones neoinstitucionalistas que se proponen para apoyar el debate se basan en el concepto de institución o de «reglas del juego». Este concepto central en el enfoque se define como el resultado de un conjunto de normas, reglas, valores, estructuras y rutinas interrelacionadas que delimitan las acciones que se consideran apropiadas en términos de relaciones entre el rol adoptado y la situación que se va a afrontar, aportando estabilidad y significado a la conducta de los actores. Los actores utilizan este conjunto interrelacionado, que tiende a autorreforzarse, para determinar su conducta, es decir, para determinar qué y quién se incluye en el proceso de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones se pueden tomar y con qué consecuencias se consideran aceptables (Peters, 1999; Scott, 1995; March y Olsen, 1989).

Desde estos enfoques, las instituciones constituyen sistemas simbólicos, como ordenaciones de la realidad que la dotan de significado, creadoras de valores que condicionan las percepciones y la propia definición de los intereses de los individuos, incidiendo claramente en su comportamiento. A través de la interrelación social, las instituciones van adquiriendo racionalidad hasta llegar a un nivel de consolidación —o institucionalización— que las convierte en parte objetiva e incuestionada de la realidad. Todo esto por encima de su carácter instrumental o de su eficacia («mitos y ceremonias», como dicen Meyer y Rowan, 1991).

Para concretar el concepto conviene describir los rasgos básicos que caracterizan la institución que preside la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas y que, genéricamente y más allá de los diferentes vínculos laborales o diferencias de matices según cada realidad administrativa concreta, podemos denominar «función pública».

Siguiendo la definición esbozada de institución, la «función pública» viene regulada por un amplio abanico de normas, de las referencias constitucionales a la recién aprobada Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo carácter básico hace prever su futuro desarrollo a través tanto de leyes estatales como autonómicas, y su consiguiente despliegue reglamentario por parte de los distintos niveles de administración.

Pero además de este entramado jurídico existe una amplia variedad de reglas informales que matizan la interpretación de sus principios. Pese a que no existen datos para poder ilus-

trar su concreción, varias investigaciones han destacado algunos de los rasgos más característicos de estos arreglos informales (Echevarría, 1995; Longo, 1995 y 2003), donde se reflejan más claramente algunos de los valores que caracterizan la gestión de los recursos humanos. A modo de ilustración:

- a. La idea de igualdad, muchas veces interpretada en términos de homogeneidad, especialmente en los procesos de selección y en el acceso a los puestos de trabajo, en la carrera administrativa y en el sistema salarial y de incentivos.
- b. El mérito y la capacidad como principios que regulan el acceso y el desarrollo de la carrera profesional, aunque básicamente medidos a partir de su cumplimentación formal.
- c. La unidad, a menudo asociada a la uniformidad en la configuración del sistema de función pública (clasificación de los empleados, reclutamiento, remuneración, estructura de puestos de trabajo).
- d. La centralización de la gestión y la administración de las principales actividades vinculadas a la gestión de recursos humanos, tanto en la relación entre Estado, comunidades autónomas y entes locales como dentro de las respectivas administraciones.
- e. La jerarquía como principal mecanismo de coordinación entre unidades, si bien matizada por el surgimiento de regímenes singulares que vienen a favorecer un sistema más próximo a una red que a una estricta pirámide.

Los matices apuntados se relacionan con la creciente fragmentación que caracteriza la ocupación pública, atendiendo tanto a la consolidación de colectivos profesionales con regulaciones específicas como al creciente peso de los procesos de externalización y a la aparición de un amplio abanico de figuras organizativas que gestionan, con diferentes grados de autonomía, sus recursos humanos.

Es precisamente en estos espacios más «externos» donde aparecen las iniciativas de cambio aparentemente más atrevidas, incluidas aquellas basadas en el uso intensivo de las TIC; pero también resulta interesante comprobar cómo sus impactos efectivos acaban siendo bastante limitados y de una manera u otra tienden a reproducirse buena parte de las pautas de funcionamiento de la función «pública» que se han definido.

La aplicación de la normativa formal, a partir de los valores y arreglos informales comentados, ha generado una serie de rutinas y procedimientos que también se han reflejado en una estructura orgánica alrededor de la gestión de recursos humanos. Ambos elementos resultan especialmente relevantes en la medida en que constituyen tanto un referente simbólico de la importancia otorgada al ámbito como un canal de formación y socialización en el trabajo que, a menudo, supera las carencias de los programas formativos más formalizados, incluso no necesariamente en la línea perseguida por la dirección de la organización.

De la interrelación de estos elementos surgen unas «reglas del juego» que constriñen y direccionan la actividad de los agentes implicados en «la función pública», pese a que a menudo no tanto de forma explícita sino a través de la definición de marcos de referencia que se toman como dados y que no se entran a cuestionar.

Esta institución tiene un reflejo tanto en el ámbito concreto como en el genérico. En un plan más operativo se asocia su vigencia a determinados procedimientos vinculados a los procesos selectivos (y la no exploración de nuevas fórmulas o de nuevos equilibrios entre las fases o componentes de estos), en la linealidad de las retribuciones (incluso en aquellos componentes retributivos planteados como variables), en la no aplicación efectiva del régimen disciplinario o en una formación interna concebida más como un premio al empleado que como

un instrumento de gestión al servicio de las necesidades de la organización. En el ámbito genérico, este marco de referencia se traduce en un acusado escepticismo en relación a las posibilidades de transformar el modelo vigente, o en determinadas críticas a propuestas formuladas externamente o desde la dirección política de la organización.

Partiendo de este enfoque, para transformar efectivamente los sistemas de gestión de recursos humanos mediante la introducción de instrumentos que permitan aprovechar efectivamente el potencial que ofrecen las TIC, resulta clave conocer las normas, pero también la manera de interpretarlas, identificando los valores que las orientan y los procesos y estructuras en que se sustentan. Dadas estas premisas, lo importante no es tanto aplicar soluciones tecnológicamente punteras para establecer incentivos y constreñimientos puntuales a los individuos, sino averiguar las interacciones de los componentes de la institución para facilitar su transformación, mediante la introducción de nuevos instrumentos que aprovechen las TIC a partir de su adaptación a las dinámicas de funcionamiento efectivo de las administraciones públicas.

3. UN ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA CAMBIAR LAS «REGLAS DEL JUEGO»: E-ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Para poder avanzar en la línea de lograr transformaciones efectivas a través de la introducción de instrumentos basados en las TIC en la gestión de recursos humanos hace falta, en primer lugar, contar con un planteamiento estratégico coherente con los objetivos de la organización. En este sentido resulta útil recuperar la distinción entre los niveles de política, gestión y administración de los recursos humanos, atendiendo al carácter estratégico con el que se diseñan y se coordinan las actuaciones en este ámbito.

En el primer nivel, las políticas de personal en las administraciones públicas se vinculan al establecimiento de los objetivos estratégicos que expresan equilibrios de valores en un contexto económico, social, político y tecnológico determinado, y que se desagregan en objetivos operacionales formulados mediante normas y directivas, el cumplimiento de las cuales corresponde a los responsables de las diferentes actividades de personal, es decir, a los responsables de la gestión y administración de personal.

Para decidir estos objetivos estratégicos, los responsables de diseñar la política de personal requieren del apoyo de los gestores de recursos humanos, encargados de plantear los problemas y las posibles soluciones en términos de recursos y condicionamientos, de objetivos y de valores de la misma organización. Es en este sentido que la gestión de personal no se limita a organizar, dotar, dirigir y controlar sino también a equilibrar los sistemas técnicos y sociales de la organización con los recursos y los condicionantes de su entorno, con la finalidad de lograr los objetivos estratégicos establecidos. Aquello que transforma las técnicas e instrumentos de personal en una verdadera gestión de recursos humanos es el hecho de estar al servicio de una política de personal, que a la vez debe concebirse integrada en una estrategia global de desarrollo de la organización.

La administración de personal, el tercer nivel de la cascada «política-gestión-administración», empieza cuando se acaba la gestión de personal, es decir, cuando desaparece la responsabilidad de tomar decisiones sobre objetivos operativos y la forma de lograrlos. La administración de personal no supone tomar decisiones estratégicas sino aplicar unas técnicas predeterminadas, con las cuales los gestores de personal consideran que se podrán cumplir los objetivos prefijados.

De esta definición se desprende que en el caso de que se rompa la cadena «política-gestión-administración» y, por ejemplo, la gestión de personal se base en la simple aplicación de regulaciones y en la aplicación mecánica de técnicas, entonces ya no se puede calificar de «gestión» en los términos definidos sino que se convierte en una mera «administración de personal».

Así, una administración pública sin política de personal, y consecuentemente sin gestión de personal y solo con administración de personal, se convierte en una organización que tan solo puede reproducir el modelo organizativo del que parte, incapaz de adaptarse a las transformaciones de su entorno.

En muchas administraciones de nuestro entorno de referencia se echa de menos la definición de una clara política de personal conectada con la estrategia de la organización, a menudo por carecer de esta última y por la inexistencia de objetivos específicos. Obviamente, si la organización no tiene claramente definidos sus objetivos y la estrategia para lograrlos, difícilmente podrá establecer una política de personal coherente con estos. Pero incluso en aquellas organizaciones públicas en las que se han llegado a definir marcos de actuación y objetivos concretos, y una estrategia para lograrlos, tampoco el ámbito de los recursos humanos llega a conectarse de manera suficientemente clara con el resto de sistemas organizativos.

Esta situación cabe asociarla a la tradicional consideración de la gestión de personal como un ámbito reservado a especialistas y a conocedores del complejo entramado de normas y de instrumentos de gestión que lo caracteriza. Ello ha propiciado su distanciamiento del debate público y del interés de los políticos, que han tendido a desentenderse apelando al funcionamiento rutinario del aparato administrativo. Este distanciamiento, traducido a menudo en carencia de apoyo político a iniciativas que podían suponer conflictos potenciales, ha dificultado, cuando no directamente impedido, tanto la propia definición como la puesta en marcha de iniciativas transformadoras de mayor alcance.

Este escenario describe tan solo el síntoma de una enfermedad muy importante que, aparte de impedir el surgimiento y la consolidación de determinadas iniciativas, debilita de forma notable las capacidades organizativas y dificulta su adecuación a los cambios que se producen en el entorno. Así, más allá de centrar la atención y los esfuerzos al impulsar determinadas iniciativas puntuales, lo que previamente se requiere es consolidar una verdadera política y gestión de los recursos humanos en la organización.

4. E-ADMINISTRACIÓN Y NUEVAS TENDENCIAS EN GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La diagnosis apuntada en el apartado anterior sobre la ausencia de claras orientaciones estratégicas en la política de recursos humanos en buena parte de nuestras administraciones públicas no ha sido impedimento para que muchas de ellas pusiesen en marcha interesantes iniciativas transformadoras, algunas de las cuales están enmarcadas en el desarrollo de estrategias de e-administración.

Pese a que la normativa estatal y autonómica se ha utilizado a menudo como argumento para explicar las dificultades para transformar la institución, lo cierto es que no se ha agotado el potencial de cambio que la interpretación de los márgenes de maniobra vigentes permitía. Precisamente las iniciativas que se exponen a continuación se han basado en una interpretación de estos preceptos para incorporar herramientas procedentes de otros contextos de referencia.

Así, sin ánimo de exhaustividad, seguidamente se hace mención de tres iniciativas que configuran algunas de las nuevas tendencias en el campo de la e-administración aplicada a la gestión de recursos humanos a las administraciones públicas.

4.1. El desarrollo de sistemas de información: el apoyo a la toma de decisiones y a su evaluación

Pese a que las administraciones públicas disponen desde hace tiempo de importantes centros dedicados a la recopilación de datos sobre sus efectivos de personal, desde el propio registro de personal hasta las unidades de nóminas, todavía resulta muy escasa la utilización efectiva de su potencial de información y conocimiento tanto por apoyar la toma de decisiones como para dar cuenta de la evaluación de impacto de las decisiones tomadas.

Idealmente —o quizás no tan idealmente— las administraciones deberían ser capaces de centralizar y transformar la acumulación de datos individualizados de sus profesionales en información agregada y útil, y también en conocimiento, para introducir racionalidad o, cuando menos, mayor evidencia empírica en el proceso de análisis de la realidad actual, en la elaboración de diagnósticos y en la toma de decisiones en el ámbito de gestión de recursos humanos.

La situación actual, sin embargo, dista de alcanzar estos objetivos. Ello puede asociarse a la propia concepción de las unidades encargadas de recopilar información, a menudo planteadas como centros donde recopilar historiales, donde «dar fe» de los datos recogidos sobre la vida laboral de cada empleado público, sin incorporar un planteamiento de gestión orientado a optimizar el potencial de su explotación agregada para apoyar a la dirección. Además, los profesionales encargados de estas unidades no han recibido ni el apoyo, en términos de recursos y de formación, ni las directrices claras para facilitar un verdadero replanteamiento de la razón de ser de su ámbito.

Pese a que el comentario de esta tendencia ha empezado por el diagnóstico de la realidad más extendida, cabe destacar la existencia de experiencias innovadoras en este ámbito, algunas de las cuales con una cierta trayectoria.

A modo de ejemplo, desde la Dirección General de la Función Pública de la Generalitat de Cataluña se impulsó, a mediados de los años noventa, la elaboración de sistemas de información con un sugerente título (Indicadores de impacto de las políticas de personal de la Generalitat de Cataluña). Con el apoyo de agentes externos, su desarrollo se basó en la integración de la diversidad de fuentes de información sobre personal que había dispersas en la organización: desde la base de datos centralizada de personal (Gestión Integrada de Personal-Sistema Integrado Personal o GIP-SIP) a las diferentes bases de datos desarrolladas por los departamentos, así como las recogidas a nivel sectorial por los diferentes centros de formación (como por ejemplo la Escuela de Administración Pública de Cataluña o el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada o la Escuela de Policía de Cataluña). El desarrollo de este sistema integrado de información se complementó con la realización de una encuesta de cultura organizativa y de clima laboral (una de las pocas experiencias conocidas en el seno de nuestras administraciones), así como con la realización de varios grupos de discusión para, en clave más cualitativa, explorar argumentos y contrastar diagnósticos con diferentes perfiles profesionales. Desgraciadamente, la experiencia se mantuvo tan solo durante seis años y posteriormente decayó, si bien la vertiente de integración de bases de datos ha tenido cierta continuidad hasta el punto de convertirse en un referente para definir un apar-

tado de información dirigido específicamente a directivos dentro de la intranet de la administración autonómica.

Regresando al plano general, con la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación y, en especial, al redefinir los roles de los diferentes agentes implicados en la introducción y gestión de datos de personal, se abren nuevas fronteras en este ámbito clave de apoyo a la gestión integrada de recursos humanos.

Como se apuntó anteriormente, tanto la introducción de los datos en el registro de personal como su explotación posterior estaba en manos de unidades específicas a menudo caracterizadas por un alto componente técnico asociado a la gestión de las complejas aplicaciones utilizadas. Aunque en muchos casos esta situación se mantiene, resulta interesante comprobar como la innovación tecnológica y, en especial, con la extensión de portales del empleado que se utilizan como plataformas de gestión de varios trámites de personal, han permitido abrir este ámbito y trascender de las unidades especializadas, obligadas ahora a modificar su actividad. Así las cosas, aunque se mantiene la necesidad de un gestor único de la base de datos de personal encargado de su mantenimiento y depuración, el número de agentes con capacidad para interactuar con esta, tanto para la introducción como, potencialmente, la extracción y explotación de datos, parece multiplicarse.

Aun así, y como acostumbra a pasar con algunos avances en el campo de la e-administración, no es suficiente contar con el instrumento sino que también hace falta una adecuada concienciación y aprendizaje por optimizar su utilización. Mejorar este sistema debería ser una de las tareas importantes de la unidad de gestión de recursos humanos, pero no solo para disponer de un mejor instrumento para almacenar la información sino para convertirla en conocimiento útil. Y dar este paso no es una cuestión de inversión en equipamiento informático (ni de hardware ni de software), sino de formación y reciclaje, de cambio de perfiles de los profesionales que trabajan con las bases de datos relacionales sobre gestión de personal, pero también de cambio en los usuarios o destinatarios potenciales de sus explotaciones.

Potenciar que los directivos trabajen con mejores niveles de información, con datos concretos que permitan afinar sus diagnósticos, se convierte en un elemento esencial para mejorar la toma de decisiones. De poco servirá la gestión de la información si no se acompaña de un cambio en los hábitos con respecto a su utilización. En este proceso, uno de los cambios fundamentales es de carácter cultural y se refiere a capacitar a muchos de los directivos públicos para que se acostumbren a trabajar con datos, tanto con respecto a la toma de decisiones como con respecto a facilitar el seguimiento de las acciones emprendidas y la posterior evaluación. En otros términos, cambiar en este sentido el estilo de hacer las cosas y, de nuevo, las reglas del juego en los procesos decisionales vinculados a la gestión de los recursos humanos.

4.2. La gestión del conocimiento: las bases para crear organizaciones que aprenden

Por *gestión del conocimiento* se entiende el proceso a través del cual las organizaciones recopilan, sistematizan y difunden el conocimiento que les es útil para mejorar su actividad. Tanto por la amplia diversidad de fuentes y formatos en que se puede encontrar la información y el conocimiento como por la multiplicidad de actores implicados y, especialmente, por los valores y el cambio cultural que supone, las iniciativas emprendidas en este ámbito son todavía muy incipientes a las administraciones públicas.

Como fuentes de conocimiento a menudo se destacan las de carácter formal y más «tangibles», como por ejemplo la normativa, los informes, los manuales, plasmadas en diferentes formatos, y las de carácter más informal o menos tangibles, como las experiencias y habilidades desarrolladas por cada profesional en el ejercicio de sus funciones. Estas últimas, aunque a menudo no se presentan de forma sistemática, acaban siendo las más importantes tanto en las actividades habituales como en los procesos de aprendizaje de las funciones específicas del puesto de trabajo (a menudo mucho más que los cursos de formación).

La idea central en las iniciativas de este ámbito es recopilar el conocimiento que «fluye» por la organización, sistematizarlo para aprovechar su verdadero potencial agregado y ponerlo al alcance de los diferentes agentes implicados; en otros términos: «gestionarlo». A nivel más operativo, las iniciativas de gestión del conocimiento combinan diferentes metodologías para:

- a. identificar las fuentes y los flujos de conocimiento con mayor valor añadido para la organización;
- b. organizar fuentes y flujos de acuerdo con los objetivos que se plantea priorizar, sistematizando contenidos para hacerlos útiles y valiosos para los diferentes destinatarios;
- c. difundir el conocimiento a los colectivos a los cuales pueden aportar un valor añadido para mejorar su actividad;
- d. y finalmente, crear valor poniendo al alcance del resto de la organización tanto los contenidos como, y especialmente, las dinámicas de aprendizaje y gestión del conocimiento desarrolladas.

Pese a que no deben asociarse exclusivamente el impulso de las iniciativas de gestión del conocimiento a la utilización de las TIC, resulta habitual que se haga uso de estas para operativizarlas. Y las pocas referencias que se encuentran en este campo en el ámbito de las administraciones públicas se basan precisamente en la utilización de aplicaciones tecnológicas específicas.

Entre estas pocas experiencias desarrolladas cabe destacar la iniciativa Poliedro, impulsada por la Universidad Politécnica de Cataluña o la utilización de la aplicación BSCW (Basic Support for Collaborative Work) impulsada por la Generalitat de Cataluña. Lo limitado del número y, especialmente en el segundo caso, del impacto efectivo de las iniciativas cabe atribuirlos en buena medida a la falta de una verdadera estrategia de cambio cultural que acompañe la puesta en marcha de las propuestas. De nuevo, el desarrollo de una iniciativa en materia de gestión de recursos humanos basada en el uso intensivo de las TIC pero descontextualizada de una política integral que le dé sentido puede dar ciertos resultados positivos pero a menudo se queda muy lejos de su potencial de transformación y mejora.

Para las dinámicas de funcionamiento y las rutinas informales de muchas administraciones, se ha visto con bastante desconfianza el poner al alcance de la organización determinados conocimientos informales, tanto por lo que implican de transparencia y apertura a posibles críticas como por las reticencias de los miembros de la organización a «hacerse prescindibles» a partir de la cesión de un «recurso» estratégico como es el propio conocimiento de la actividad desarrollada. El necesario liderazgo para impulsar un cambio cultural que modifique el tipo de relaciones de poder, formales e informales, favoreciendo dinámicas basadas en compartir recursos y una mayor implicación en un proyecto común, a menudo no se ha dado o como mínimo no lo suficiente y durante el tiempo suficiente como para permitir esta transformación. En otros términos, no se ha conseguido cambiar las «reglas del juego» o las instituciones vigentes.

4.3. La comunicación interna y el rol de las *intranets* corporativas

Tradicionalmente se han desarrollado, con mayor o menor orientación estratégica, diferentes instrumentos de comunicación entre la organización pública —y la dirección de esta— y el conjunto de empleados que la integran.

Así, muchas administraciones acostumbran a entregar un manual de acogida a los empleados que acaban de entrar. A menudo en formato de publicación, en el manual se exponen de manera sintética la historia, las actividades, los valores y el funcionamiento de la organización, con la idea de facilitar la integración del nuevo personal. Otro instrumento clásico dirigido al conjunto del personal son las revistas de comunicación interna, publicaciones periódicas de difusión interna que ofrecen un tratamiento más o menos periodístico a informaciones sobre las actividades propias de la organización, así como a temas generales que pretenden añadir interés a los contenidos.

Aunque sin llegar a sustituir en muchos casos estos instrumentos clásicos de información interna, una nueva tendencia en el campo de la e-administración vinculada a la gestión de recursos humanos ha sido la proliferación de *intranets* corporativas y los denominados «portales del empleado».

Estas redes de distribución de información accesibles solo para los trabajadores de la organización han sido el canal de comunicación que más ha crecido los últimos años y la mayoría de las grandes administraciones públicas cuentan ya con esta estructura. En muchos casos estos instrumentos han integrado algunos de los antiguos canales de comunicación en un mismo contenedor: buzón de sugerencias, tablón de anuncios, encuestas de opinión, notas informativas, noticias de actualidad, boletines, entre otras.

En algunas administraciones este instrumento también se ha planteado como una plataforma para gestionar determinados trámites vinculados a la gestión de personal, como por ejemplo cuestiones vinculadas a la solicitud de permisos, acceso a cursos de formación, consultas y gestiones vinculadas a la nómina, entre otras.

Lo que resulta interesante al analizar estos canales de comunicación interna y de gestión es que a menudo no acaban sino transfiriendo en un nuevo soporte o formato muchos de los rasgos distintivos del enfoque de recursos humanos de las organizaciones que representan. Así, pese a los diseños más o menos acertados, con contenidos variables y aplicaciones de gestión más o menos compartidos, lo que sí los diferencia es la manera en que plantean la relación entre la organización y los profesionales que la integran. Si bien se han extendido los instrumentos orientados a favorecer la interacción, si por otras vías no se consigue generar confianza e implicación, la participación efectiva de los profesionales queda bastante lejos del potencial que aportan las nuevas aplicaciones.

Así, los adelantos en la transparencia, la mayor agilidad para gestionar determinados trámites o la mejora en la información disponible son solo algunas ganancias potenciales que requieren de cambios en las actitudes y en los procesos internos de la organización para realmente generar un cambio sustantivo. Y de nuevo ello va más allá de la mera aplicación de tecnología.

En otros términos, si de nuevo no se han conseguido cambiar las reglas del juego que rigen las relaciones entre los profesionales y la organización, la introducción de un nuevo instrumento tan solo conseguirá ganancias incrementales que quedan lejos de su potencial efectivo.

5. A MODO DE REFLEXIÓN: EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Las tres iniciativas destacadas, sin ánimo de exhaustividad, más allá de concretar la dimensión interna del e-Gobierno, permiten mostrar dos ámbitos clave en los que se está trabajando para transformar la gestión de los recursos humanos: el desarrollo de una visión integral del sistema y la revalorización de los intangibles.

Los ejemplos comentados pretenden aportar herramientas que obedecen a la necesidad de desarrollar una visión integral del ámbito de gestión de recursos humanos que aporte respuestas que vayan más allá de la actuación puntual en alguno de los ámbitos que constituyen el sistema (como la selección o la retribución, por ejemplo). Además, todas ellas apuestan claramente por otorgar un papel clave a los factores intangibles, como por ejemplo el conocimiento, la información o la comunicación, reconociendo que en estos reside buena parte del potencial efectivo de la organización para implicar a los profesionales que la integran.

Otro rasgo compartido por las tres iniciativas comentadas es la utilización de las TIC como pieza clave para su concreción y operativización, si bien estas solo constituyen un medio de apoyo al desarrollo de una aproximación específica a los recursos humanos.

El limitado alcance de algunas de estas iniciativas, así como los pobres resultados de algunas de ellas con una mayor trayectoria temporal, se relaciona con su estrategia de adaptación a la realidad institucional que pretenden transformar.

La falta de concordancia entre lo que presuponen estas recetas y la realidad de las normas, valores, estructuras y procesos que configuran las reglas del juego y la «manera de hacer» de la gestión de personal en las administraciones son la principal dificultad para su aplicación efectiva y para un adecuado aprovechamiento del potencial que ofrecen.

Parece que hay capacidades suficientes para hacer normas, aunque siempre hay opción para la mejora, y tal vez haría falta innovar unas cuantas de las vigentes. Pero aquello que se ha querido destacar es la necesidad de invertir en la transformación de los valores, las estructuras y los procesos. Es en estos ámbitos donde hay más libertad de movimientos y donde, a la vez, los avances pueden dar lugar a mejoras muy notables y sostenibles a lo largo del tiempo.

Con esto se quiere hacer mención a la necesidad de impulsar un «nuevo estilo» de gestionar los recursos humanos, una nueva manera de hacer las cosas que a la vez facilite que este ámbito entre a formar parte de las prioridades de los máximos niveles directivos y no sea una dimensión donde se dé por hecho que poco se puede hacer y de la que tampoco cabe esperar demasiado.

Identificar las instituciones vigentes con las administraciones públicas se presenta, desde este enfoque, como un paso previo para valorar la oportunidad de incorporar nuevas herramientas de gestión. Para hacerlo hace falta observar la legislación, pero también cómo se aplica; hace falta observar las estructuras orgánicas y los procedimientos administrativos, pero también la cultura y los valores que orientan su funcionamiento. Pero más allá de estos componentes, hace falta conocer sus interrelaciones de refuerzo mutuo a través de las cuales las instituciones tienden a reproducirse sin demasiadas modificaciones a lo largo del tiempo. Se trata, en definitiva, de conocernos algo mejor a nosotros mismos antes de implantar soluciones descontextualizadas, provengan estas de otras administraciones públicas o directamente del sector privado.

BIBLIOGRAFÍA

- FERGUSON, M. 2000. «E-Government Strategies - the developing international scene». Paper presentado en la 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. y M.ª T. Núñez Santos (eds.). *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Sevilla: Fundación Genesian y 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 y 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 (enero-abril, 1995).
- MARCH, J. G. y J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nueva 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.