

RESUMEN ACTUALIZADO

El objeto de estudio de la presente investigación se sitúa en el sistema de gestión de recursos humanos de las Administraciones Públicas de nuestro entorno, con especial referencia al modelo autonómico y, en concreto, a la Administración de la Xunta de Galicia en el desarrollo de sus funciones de Administración General.

Se parte del presupuesto de que, a pesar de la introducción de nuevas prácticas de gestión innovadoras en ámbitos singulares, el sistema de personal de las Administraciones autonómicas presenta un bajo grado de institucionalización de las técnicas, principios y sistemas que caracterizan la función contemporánea de recursos humanos.

El referido grado de institucionalización es inquirido a partir de la verificación de la presencia de determinados principios, técnicas y praxis profesionales en los diferentes subsistemas de gestión de personal: desde el punto de vista formal, mediante su presencia en las normas; y desde el punto de vista de la práctica profesional de directivos y empleados públicos examinando si refleja ésta la asunción de las modernas técnicas y filosofías de gestión de recursos humanos.

La hipótesis de partida es, precisamente, que este bajo grado de institucionalización de las técnicas y principios de la función de recursos humanos radicaría principalmente en la escasa voluntad política y falta de compromiso de los diversos gobiernos y en su incapacidad de aplicar medidas de corrección de las deficiencias detectadas en los modelos tradicionales de administración de personal basados en la aplicación de normas y procesos. Cabe recordar, que los cambios de paradigma suelen ser el resultado de un proceso de aprendizaje social politizado, en el que los criterios científicos no ocupan necesariamente un primer plano, razón por la cual la voluntad política se presentaría como factor fundamental para el cambio organizativo.

Para intentar corroborar la hipótesis anterior, además de la consideración de la impronta derivada de la acción de las elites, se

considerarán otras variables: marco normativo; grado de innovación ambiental; resistencias intraorganizativas e, incluso, la opinión pública, entre otras.

Para cumplir el fin último de la investigación se analizará en primer lugar el sistema de gestión de recursos humanos autonómico desde su conexión con el modelo estatal y europeo continental de los que es deudor. Esta descripción del modelo vigente se realizará desde el análisis individual de cada uno de los subsistemas en que hemos descompuesto el concepto de sistema de gestión de recursos humanos.

Asimismo, como se ha indicado anteriormente, el objeto de investigación es abordado teniendo presente la incidencia sobre dicha variable dependiente de otras variables contextuales, como la influencia de las élites, el diseño de la organización, los valores del funcionariado, la opinión pública, el contexto jurídico-normativo, el grado de innovación de las administraciones del entorno, el contexto económico o el mercado laboral. Todas ellas constituyen, pues, factores coadyuvantes para explicar –en mayor o menor medida– por qué en el modelo de función de recursos humanos seguirían vigentes los rasgos de un modelo clásico de administración de personal, si cabe, aderezado con contenidas innovaciones técnicas.

Cabe enfatizar desde un principio que este trabajo engloba los distintos tipos de empleados implicados en la gestión pública, lo cual no es óbice para que, en esencia, y por razones de economía explicativa, así como para facilitar la comprensión de la investigación, se haya centrado el esfuerzo en lo que es común y raíz, de hecho, de la propia existencia de la Administración Pública, como es la figura del funcionario de carrera.

La presente tesis comprende cinco partes claramente diferenciadas. En la parte primera se contextualiza la gestión de recursos humanos en un *nivel de marcos* (Boulding, 1956) de los sucesivos proyectos de modernización administrativa así como en el de los enfoques y corrientes que han alimentado durante las últimas décadas el pensamiento administrativo con especial acento en el ámbito público. Partiendo de la herencia de los teóricos de la burocracia y de la dirección científica, nos hemos ido adentrando en el análisis del posible cambio de paradigma con C.Pollit, G.Bouckaert o G.Peters, para acabar en las concretas medidas de modernización y reforma profusa y acertadamente tratadas por G.Caiden, entre otros. Finalmente en esta parte se hace un repaso de la Nueva Gestión Pública con especial referencia a su incidencia en la función de personal y los retos que supone el actual entorno de gobernanza descrito por Marsh, Rodhes o Aguilar.

En la parte segunda se repasa la situación actual de la gestión de recursos humanos en el modelo general de Administración imperante en el entorno estatal y se aportan referencias a su génesis en el entorno continental europeo del que el modelo estatal es deudor. Igualmente, la reflexión de esta sección de la investigación se conduce a través del contraste entre el ser y el deber ser, esto es, entre la realidad de los recursos humanos en las administraciones públicas de nuestro entorno y los modelos, técnicas y filosofías de corte más teórico que predominan en la bibliografía sobre la materia y en las iniciativas más innovadoras al respecto. Dominan en esta descripción y análisis del modelo estatal autores españoles como Arenilla, Del Pino, Jiménez Asensio, Longo, Mesa, Parrado, Ramió, o Salvador. Al mismo tiempo, la perspectiva jurídico-normativa se hace más palpable en esta parte de la tesis, para lo que nos hemos apoyado en autores como Morón, Cuesta, Baena o Prats, por citar algunos.

La parte tercera pretende situar la variable dependiente, modelo autonómico de función de recursos humanos, en correlación con determinadas variables independientes calibrando su grado de incidencia y, en su caso, el modo de afectación de la variable dependiente. Estas variables independientes son tratadas con especial minuciosidad y análisis. Como referencias bibliográficas, además de acudir a los trabajos de Bouzas sobre la organización

autonómica gallega, se utilizan en esta parte documentos de la propia Administración autonómica, tanto de difusión abierta como de uso interno. Destacamos, además, los datos aportados por los diversos estudios realizados por la *Escola Galega de Administración Pública*, institución principal de investigación en la materia, a los que hemos podido contribuir personalmente.

En la parte cuarta del trabajo, se analiza, empleando el método de estudio de caso (Perry y Kraemer, 1999: 474) y en la senda de los *informes sobre práctica clínica* (Barzelay, 2006: 22), la evolución de la gestión de recursos humanos en la Administración pública de la Xunta de Galicia. Como recuerda Villoria (2008: 31), con el estudio de caso no solo pretendemos relatar los hechos, sino detectar los principios subyacentes que explican por qué una combinación específica de actividades, interactuando con específicas circunstancias, producen determinados resultados. Son clave en esta parte de la tesis, nuevamente, las aportaciones entre otros de Bouzas, Ramió, Salvador o de los diversos informes y estudios auspiciados por la EGAP, bibliografía fundamental para el estudio del caso gallego del que existen muy pocas fuentes publicadas.

Finalmente, en la parte quinta, se intenta dar visibilidad a la dinámica institucional –esto es, tanto a los actores como a reglas de juego que interaccionan en la gestión de personal– a partir de la observación del modo en que se desenvuelve la negociación en el subsistema retributivo, elemento central para observar los factores limitativos que operan habitualmente en el entorno autonómico. Al tratarse de un estudio desde el enfoque de redes, está presente la base conceptual de Marsh, Rodhes, Klijn o Chaqués, entre otros, junto a los cuales se han consultado estudios de caso, entre los que destacan las aportaciones de Evans, Porras o Varela, así como las observaciones desde la teoría de la negociación realizadas por Thompson.