



## Biblioteca Virtual

### SELECCIÓN, FORMACIÓN Y DESARROLLO DE CARRERAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por: Carlos Samaniego Villasante y Francisco Díaz Bretones

Tomado de: LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Andrés Rodríguez Fernández (Director) Ediciones Técnos 1995: Madrid (pp.249-288)

#### INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo, analizaremos tres grandes áreas de la Psicología de las Organizaciones. Estos tres temas (selección, formación y desarrollo de carreras) han servido de pilares fundamentales sobre los cuales se ha apoyado nuestra disciplina. Cada uno de ellos podría constituir un capítulo independiente; sin embargo, hemos decidido agruparlos en uno solo, dada la interconexión existente entre ellos; es decir, la selección de personal no termina con la elección del candidato más idóneo al puesto de trabajo, sino que debe continuar intentando mejorar las habilidades y aptitudes del empleado, mediante una formación adecuada y planificada que posibilite una posterior promoción dentro de la misma organización, y ello exige, asimismo, una planificación y desarrollo de carreras.

Esta importancia de los tres temas referidos también se da en nuestra Administración pública. Así, numerosos autores y diversas encuestas realizadas a funcionarios de las tres administraciones (estatal, autonómica y local) han resaltado la formación, selección de personal y promoción como las tres áreas más importantes de la Psicología aplicada a la función pública (Loitegui, 1988).

Sin embargo, a pesar de dicha interrelación, nosotros trataremos la selección, formación y desarrollo de carreras, en tres apartados por separado. En cada uno de ellos, analizaremos la situación en la función pública nacional e internacional, exploraremos las causas que han llevado a tal situación, y propondremos algunas soluciones. Dada la limitación de espacio con la que contamos y la abundante bibliografía existente, haremos una revisión somera sobre las teorías, escuelas y desarrollos históricos que se han desarrollado en estos campos.

#### EL MODELO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

En la actualidad, la Administración española no cuenta con un modelo definido de función pública, sobre el que pueda articularse una política de Recursos Humanos adecuada.

Dos son los sistemas clásicos utilizados para el acceso a la función pública: el sistema abierto o de empleo, y el sistema cerrado o de carreras.

El *sistema de empleo* se sustenta en normas del Derecho privado, procurando alcanzar las más altas cotas de rentabilidad y eficacia. Cuenta con un inventario preciso de los puestos de trabajo, a partir del cual se selecciona al candidato más capacitado para el desempeño de un puesto concreto, sin tener derecho a un desarrollo de carrera posterior. Las pruebas son de tipo práctico, en estrecha relación con las características del puesto. Las organizaciones que se adscriben a este modelo se desarrollan en el sector privado.

El *sistema de carreras* se asienta sobre normas del Derecho público, subordinando el rendimiento a las necesidades de interés general. La selección permite que los agentes públicos hagan carrera, por lo que deben acreditar conocimientos para desempeñar distintos puestos de trabajo que se complementan con un período de formación. En este sistema, la Administración actúa de forma prevalente, apoyándose en un derecho especial.

Los cambios sociales producidos últimamente en el mundo, obligan, sin embargo, a una readaptación de las relaciones: poderes públicos-sociedad, haciéndose más acordes con las demandas y necesidades actuales. Para ello deberá definirse el tipo de administración que se quiere, tomando de los dos sistemas básicos los

elementos necesarios para confeccionar el modelo más adecuado, sobre la base de las peculiaridades culturales de nuestro país.

Por el contrario, la realidad nos demuestra que se han mezclado elementos de sistemas y países de forma inarmónica, sin una dimensionalización adecuada y mal estructurada, en donde la improvisación y las actuaciones dispersas están llevando al más estrepitoso fracaso (Castillo Blanco, 1993).

Por tanto, no abogaremos en este trabajo por uno u otro modelo puros de organización. Como ya hemos expuesto anteriormente, deberán emplearse elementos de diferentes sistemas. En todo caso, intentaremos hacer algunas aportaciones que redunden en la armonización de los elementos inconexos, aprovechando a máximo las posibilidades que brinda la legislación actual, e introduciendo de forma resuelta la figura de «psicólogo del trabajo» en una serie de procesos en donde su desarrollo profesional haría más eficaz e funcionamiento de la organización.

## LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Antes de abordar el proceso de selección, consideramos de interés introducir un tema previo: la planificación de recursos humanos. Podemos definir esta fase como el proceso por el que una organización tiene e número suficiente de personas y con la calificación adecuada, en los puestos concretos y en el momento oportuno, para que sea lo más económicamente útil (Vetter, 1972). Evidentemente, tal planificación no se está ejecutando en la función pública actualmente. A nuestro entender, éste es uno de los principales problemas que repercutirá en las actuaciones posteriores.

Si no disponemos de una correcta planificación de nuestros efectivos de personal, ¿cómo seleccionaremos a los aspirantes?, ¿qué tareas concretas van a desarrollar éstos?, si no sabemos exactamente las tareas que van a realizar, ¿qué criterios seguiremos para discriminar a las personas que mejor se adapten al puesto o puestos de trabajo?, ¿cómo se hará la asignación a los puestos concretos una vez superada la fase selectiva?, ¿cuándo y cómo deberemos formar a nuestro personal y en qué materias o actividades?, ¿cuándo recurriremos a una selección externa, o completaremos nuestras necesidades de personal cualificado con promociones internas?

Como podemos ver, estas preguntas no tienen una única respuesta correcta. Actualmente, el instrumento principal de planificación en materia de recursos humanos son las relaciones de puestos de trabajo (RPT) que tienen un marcado carácter legalista y no especifican los contenidos concretos a desarrollar en el puesto. Además, dichas relaciones se elaboran desde una perspectiva a corto plazo y sin tener suficientemente en cuenta las futuras variaciones del personal activo (bajas por jubilación, maternidad/paternidad, servicio militar, formación preparatoria, etc.). Una prueba que avala esta escasa planificación de los recursos humanos, la constituye el hecho de que el incremento de personal en las corporaciones locales durante el período 1962-1984, ha sido lineal y estable en el tiempo (Carrillo, 1991), sin haberse visto afectado por los diversos cambios sociopolíticos y económicos que nuestro país ha experimentado durante este complejo período, o por el incremento de competencias que los Ayuntamientos han ido asumiendo de forma progresiva.

Esta ausencia de planificación estratégica de los recursos humanos genera, por tanto, una baja relación entre los costes laborales y la efectividad que se produce en nuestra función pública. Además, al no diseñarse los puestos de trabajo específicamente y no definirse las tareas, funciones y responsabilidades concretas, se produce una merma en uno de los factores motivacionales más importantes: la retribución o el salario. Como sabemos, las retribuciones que percibe un funcionario están determinadas en función de la escala y cuerpo a que pertenece, junto con algún plus de dedicación o destino, pero sin establecer distinciones entre las distintas funciones, tareas y/o responsabilidades que funcionarios de la misma escala desempeñan en puestos distintos (Collado y Montañés, 1985). Sin embargo, curiosamente, esta situación es reconocida institucionalmente desde hace varias décadas (véase el Informe de la Presidencia del Gobierno de 1965) aunque para subsanarla no se haya puesto aún ningún remedio.

Hoy en día existe suficiente consenso en que tanto las organizaciones públicas como las privadas deben ser dirigidas con la participación de profesionales de la Dirección que, desde una visión global y sistémica aprovechen todos los subsistemas organizativos (político, social, económico, técnico y sindical), encaminados a alcanzar los fines propios de la organización.

Los aspectos básicos que una Dirección responsable debe atender especialmente, deben ser el *control y evaluación de la planificación y la gestión*. Todo ello, dirigido hacia la consecución de políticas definidas y ampliamente difundidas. Sin embargo, los *objetivos estratégicos a medio y largo plazo* a los que nos referimos, no se elaboran habitualmente y menos aún se hacen públicos. Parece como si no fuera un hábito entre los dirigentes políticos la información pública de las políticas institucionales encaminadas a resolver los

problemas de la Comunidad.

En lugar de ello, se practica una dirección apoyada en una escasa o nula planificación estratégica, orientada al «día a día» o a cortos períodos temporales.

Evidentemente, planificar en el sector público (como en el privado) supone una serie de pasos, tales como: identificación de problemas, formulación de políticas concretas, toma de decisiones particulares, implementación de lo acordado y evaluación de los resultados. Todo ello inserto en un proceso continuo de retroalimentación y contando con la participación activa de los ciudadanos y de los destinatarios, como legitimadores y enriquecedores del proceso.

Pues bien, no será posible acometer una política eficaz de Dirección y Gestión de los Recursos Humanos si, simultáneamente, ésta no se imbrica con los objetivos organizacionales y trata de conseguirlos desde su propio campo de actuación.

La inercia a no invertir en esta área humana, arranca de una concepción estática de la Administración, en la que la función pública es omnipresente en la vida social. No existe tradición de Dirección Estratégica, aunque, por el contrario, sí una asentada tradición de Gestión, a la que se recurre una y otra vez con la esperanza de que ella resuelva cuestiones que corresponden a un plano diferente al suyo.

Si pensamos, por otra parte, en la escasa formación que poseen en técnicas de Dirección una buena parte de los funcionarios, al no estar incluidas estas materias en la mayoría de los planes de estudios y temarios de oposiciones, podremos concluir que la Dirección profesionalizada en las instituciones públicas es la gran ausente en nuestro país.

La solución técnica al problema de la planificación de los Recursos Humanos, paradójicamente, es fácil y económica. Se trataría de instaurar lo que Recio (1978) denomina un Sistema de Información de Personal (SIP). Con este sistema, se recabaría información sobre las necesidades de personal de manera ascendente en la organización, que se completaría con otras técnicas de recogida de datos (cuestionarios, entrevistas, análisis de documentos, etc.). Estos datos harían referencia tanto a las características de las personas como a los contenidos técnicos de los puestos a desarrollar. Con toda esa información, estableceríamos una planificación estratégica a medio plazo, con revisiones periódicas, en función de las necesidades y objetivos marcados por la organización.

El *Registro de Personal* es el primer instrumento para contar con una información fiable y completa que nos permita tomar decisiones, controlar y evaluar el potencial de los recursos humanos disponibles. Este Registro viene regulado por el Real Decreto 1.405/1986, de 6 de junio, y, aunque su configuración inicial sea una base de datos estática, puede servir como punto de partida para un estudio continuo de la planificación y gestión del personal, al que se pueden añadir otros datos: ceses, cambios de situación administrativa, adquisición del grado personal, tomas de posesión, reingresos, jubilaciones, pérdida de la condición de funcionario, antigüedad, trienios, reconocimiento de compatibilidades, títulos y diplomas, sanciones, etc.

A partir del Registro de Personal y de los objetivos generales marcados, se confeccionará la plantilla, constituida por los efectivos humanos considerados necesarios y fijados anualmente en el presupuesto. La plantilla abarcará todos los puestos de trabajo debidamente clasificados, para lo cual se deberá analizar y diagnosticar el estado actual de los recursos humanos, la estructura orgánica y el funcionamiento de la organización en su conjunto.

Es importante por ello realizar de una forma continua una previsión de la evolución del personal, atendiendo a las siguientes causas:

#### **Reducciones de plantilla:**

Planes de reducción de plantilla.

Bajas planificadas (jubilaciones, bajas temporales).

Bajas voluntarias y despidos.

Bajas involuntarias (accidentes).

**Aumento de plantilla:**

Cambios por ampliación de competencia.

Cambios por incorporación de tecnología.

Reorganización orgánica.

**Redistribución de plantilla.**

Promoción interna.

Permuta y movilidad interadministrativa.

Formación.

Reorganización.

**Factores externos:**

Cambios legislativos.

Mercado de trabajo.

Cambios sociopolíticos.

Las relaciones de puestos de trabajo (RPT), a las que hemos hecho referencia anteriormente, constituyen el principal instrumento organizativo sobre el que descansa el sistema de gestión de personal. Pero, a pesar de ello, existe un vacío reglamentario importante, que deberá paliarse en cada caso con medidas singulares según cada organización.

Por último, la *Oferta de Empleo Público* (OEP) permite la provisión de plazas mediante selección, en los casos que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes. La OEP incluirá las plazas libres y de promoción interna, vacantes y ocupadas temporalmente.

Todos estos instrumentos recogidos por la Ley, permiten una aceptable planificación de los Recursos Humanos aunque en la práctica sólo se utilizan como meros instrumentos de gestión administrativa, desvistiéndolos de todo el potencial que poseen para lograr una auténtica gestión estratégica del personal. Una de las razones para que esto ocurra, la encontraríamos en la ausencia de técnicos con formación en Psicología de la Organización, quedando estas funciones bajo el control y administración de otros profesionales (principalmente licenciados en Derecho) que, lógicamente, carecen de ella.

Aun siendo imprescindible la participación de estos técnicos en aquellos procesos que entrañen complejidad jurídica, no es menos cierto también que los psicólogos pueden hacer valiosas aportaciones acerca del comportamiento humano en las organizaciones y en el desempeño del trabajo.

Por tanto, abogamos por la recuperación de los instrumentos de planificación que la Ley establece actualmente, a fin de lograr una adecuada dirección y gestión de los Recursos Humanos en la Administración.

Este sistema que apuntamos someramente no es difícil, técnicamente, de implantar. Sólo se necesita la voluntad de todos los actores corporativos implicados, sin olvidar en ningún caso a los representantes de los empleados (ejemplos prácticos de su aplicación en la Administración Pública pueden verse en la obra de Aoz, 1984). Las resistencias que se oponen a estos nuevos procedimientos son, principalmente, de carácter cultural, derivadas especialmente de las concepciones que sustentan el paradigma burocrático, con un profundo arraigo en nuestra Administración pública.

## LA SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

El sistema de acceso a la función pública, tal y como lo recoge el artículo 103.3 de nuestra Carta Magna, así como la Ley 3011984 y su posterior modificación del año 88, establece los principios de acceso a empleos y cargos públicos:

Principio de igualdad en el acceso a cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes (art. 40 de la Constitución Española).

Principio de mérito y capacidad.

Principio de publicidad.

Conexión entre las pruebas a superar y los puestos de trabajo a desempeñar.

Para la determinación del grado de adecuación de estas características, las oposiciones establecen la realización de temarios, supuestos prácticos, y baremación de méritos como predictores «fiabes» entre las pruebas selectivas a resolver y los cometidos concretos a desarrollar en el puesto de trabajo. Sin embargo, este principio ideal, no es seguido de forma habitual en los órganos de decisión de nuestras Administraciones públicas. En lugar de ello, se desarrolla un sistema de selección basado, predominantemente, en el aprendizaje teórico y memorización de unos temarios que, la mayoría de las veces, distan bastante de los verdaderos contenidos y situaciones profesionales a las que se enfrentará el futuro funcionario.

Esta fórmula de acceso subsiste, a pesar de haber recibido múltiples críticas, debido, por una parte, a la fuerte implantación de la cultura burocrática en nuestra Administración, y, por otra, a la ambigüedad de la legislación española en esta materia, que promueve un sistema de adscripción a categorías laborales genéricas y no a puestos de trabajo determinados, lo que hace muy difícil una adecuada asignación de personas a puestos en función de su potencial (¿qué criterios evaluativos seguir, por ejemplo, para seleccionar a un técnico de gestión que desarrollará su labor en el Ministerio de Obras Públicas y a otro que será adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores?).

Evidentemente, la contestación a tal pregunta, pone de manifiesto la «buena fe» de nuestro legislador, aunque deja sin resolver una disfunción importante en el personal que trabaja en la Administración pública, al no prever la adecuación a los puestos.

Sin embargo, y a pesar de las dificultades culturales, sociales y legislativas con las que se encuentra el psicólogo que trabaja en alguna de las Administraciones públicas, la selección de personal sigue siendo una de las áreas con mayor solera dentro de la Psicología del Trabajo y de las Organizaciones. Es, quizás, la función más conocida del psicólogo del trabajo y, por ende, una de las más valoradas.

Según la Teoría Clásica, el proceso de selección de personal seguiría las siguientes fases:

1. Análisis de tareas y elaboración de profesiogramas.
2. Reclutamiento.
3. Recepción y análisis de candidaturas.
4. Preselección.
5. Aplicación de pruebas psicotécnicas y profesionales.
6. Entrevistas.
7. Pruebas médicas.
8. Selección.
9. Período de prueba.

## 10. Aceptación e incorporación definitiva.

Analicemos dicho proceso de selección, adaptándolo a las características singulares de la Función Pública.

La primera fase, relativa al análisis de tareas y elaboración de profesiogramas, fue someramente abordada en el apartado anterior, por lo que no nos extenderemos de momento más en ella.

El proceso de selección empieza cuando una organización hace pública su intención de incorporar nuevo personal. A esta fase se denomina «reclutamiento» y se define como aquel «proceso mediante el cual una organización trata de detectar empleados potenciales que cumplan los requisitos adecuados para realizar un determinado trabajo y atraerlos en numero suficiente para que sea posible una posterior selección de algunos de ellos, en función de las exigencias del trabajo y de las características de los candidatos» (Peiró, 1986, p. 255).

Existen dos formas de reclutamiento: el reclutamiento interno o promoción, del cual hablaremos en el apartado referido al desarrollo de carreras, y el reclutamiento externo, que será el que abordaremos a continuación.

En la Administración pública, el reclutamiento externo se hace mediante la Oferta Pública de Empleo; sin embargo, tal Oferta adolece de ser excesivamente generalista, ya que en ella no aparecen las Ofertas Públicas que Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos crean anualmente, provocando con ello una pluralidad de demandas, que actualmente se intenta corregir.

En dicha Oferta Pública de Empleo, se establece la titulación y experiencia requerida, las diversas pruebas selectivas que se efectuarán, así como la forma de acceso. En este sentido la Ley 30/1984 contempla tres modalidades: mediante oposición; a través de un concurso-oposición; o bien mediante concurso. Cada una de estas modalidades ha tenido un desarrollo distinto según la época.

Así, en el periodo 1962-1975, se produjo un incremento en la contratación administrativa y en la laboralización del personal a cargo de la Función Pública, sobre todo en las corporaciones Locales. Dicha laboralización, responde, a juicio de Carrillo, a una estrategia de adaptación al cambio socioeconómico de aquella época, optando por un acceso flexible, que estaba determinado por las exigencias y nuevas tareas asignadas a la Administración Local (Carrillo, 1991). Sin embargo, a partir de 1976, con el cambio político experimentado en nuestro país, se produce un incremento del número de funcionarios, antiguos laborales en su mayoría, debido a la incertidumbre política existente y también como medida para asegurar la ideología imperante en aquel momento. Así, por ejemplo, y refiriéndonos a la Administración Local, si en 1975 el porcentaje de funcionarios y laborales era del 63,0 y 30,3 por 100 respectivamente, en 1984 pasan a constituir el 76,4 y el 19,0 por 100.

Sin embargo, y a pesar de haber sido reiteradamente criticada *la oposición* como sistema de acceso a la función pública, sigue siendo la forma más utilizada. Una explicación de ello puede deberse a los bajos costes políticos que conlleva su mantenimiento, ya que cuenta con una cierta legitimidad científica y, sobre todo, con una amplia aquiescencia social.

Tal proceso selectivo, entraña, a nuestro entender, diversos problemas, entre los que podemos destacar su marcado carácter memorístico, su tendencia a negar el valor de la experiencia o conocimientos previos y la insuficiente valoración psicosocial de la adaptación del individuo al medio de trabajo.

Además, al tratarse de un sistema pasivo de selección, con requisitos genéricos o ambiguos en la mayoría de los casos, nos encontramos con otros problemas añadidos, tales como falta de control y desconocimiento del perfil potencial de los futuros opositores, la masificación de las pruebas selectivas, el frío anonimato del proceso, y una exagerada laxitud en las características requeridas a los candidatos.

Como consecuencia de los problemas señalados, habría que aludir al descenso del numero de personas que se inscriben cada año en las Convocatorias de Oferta Pública (Armando, 1977). Esta tendencia descendente de la demanda puede deberse, además, a otros factores tales como el escaso prestigio social de la función pública, la pérdida de valores sociales, las bajas remuneraciones, el escaso abanico de titulaciones (preferentemente jurídicas), el sistema de selección mediante oposición (el cual atrae preferentemente a jóvenes sin experiencia) y la poca y corta carrera promocional (Carrillo, 1991).

A estos problemas de disminución de la demanda, podemos añadir el hecho constatado por los autores de este capítulo, acerca de la escasa relación existente entre el número de admitidos en diversas oposiciones a

Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas, y el número de candidatos que se presentan a la primera prueba de la convocatoria. Estos datos denotan que el sistema de acceso a la Función Pública, basado en oposiciones (memorísticas y excesivamente teóricas), se halla en crisis.

Ante este panorama, vamos a exponer cuál debería ser, a nuestro entender, el «modelo» aplicable de selección de personal que debería adoptarse en la Función Pública.

Si hacemos una revisión de la literatura existente sobre selección de personal, así como de los diversos metaanálisis que sobre las diversas pruebas selectivas se han realizado (Fleishman, 1961; Guion, 1969; Guion, 1976; Cook, 1988; Schmidt, 1992), podremos observar que todos los autores señalan las pruebas psicotécnicas como aquellas que ofrecen una mayor garantía de imparcialidad y validez, con respecto a los criterios establecidos previamente en el profesiograma del puesto de trabajo.

Sin embargo, aunque estas pruebas son más o menos aplicables al mundo de la empresa privada, no podemos extrapolar de forma mimética los modelos empresariales al campo de la función pública (aunque existen algunos autores y consultores que lo predicán y ejecutan en la práctica). No podemos obviar las características peculiares que poseen las organizaciones públicas, su vertebración, su territorialidad, sus procesos de poder, así como, y sobre todo, la cultura dominante actualmente en ella. De hecho, algunas de las críticas aquí reseñadas tienen su origen en una herencia del Antiguo Régimen político (centralización, fiscalización de la actividad periférica, control sobre los procesos descentralizados de las Corporaciones Locales, etc.), así como en una excesiva ocupación de licenciados en Derecho en los cuerpos de gestión.

A partir de estos datos, consideramos que la *potenciación del concurso-oposición* es una vía práctica por donde mejorar el actual sistema de acceso, integrando los aspectos coyunturales de nuestra Administración con los netamente operacionales propios de la Psicología de las Organizaciones. Abogamos por un sistema de concurso-oposición, en el que la fase de concurso tenga una valoración equivalente a la de oposición (actualmente se prima mucho más la fase de oposición). Asimismo, proponemos la realización de diversas pruebas psicotécnicas y profesionales en la fase de concurso, en las cuales se pueda evaluar científicamente, no sólo las capacidades y aptitudes del candidato en función del puesto de trabajo, sino también su capacidad de adaptación al medio laboral. La propuesta que formulamos podríamos sintetizarla en los

siguientes apartados:

#### **A) ACTUACIONES PREVIAS A LA SELECCIÓN**

En la actualidad no existen actividades sistemáticas preparatorias de la actividad selectiva. Más aún, se constata una desconexión entre la plantilla y la relación de puestos de trabajo. Nosotros proponemos enlazar la selección con las actuaciones ya realizadas anteriormente en la etapa de planificación de los Recursos Humanos. Por tanto, dispondremos de la definición de la plantilla «ideal» y «real» y la delimitación de los puestos de trabajo, necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos marcados por la organización.

Para cada puesto de trabajo (o grupo de puestos) recogido en la Oferta Pública de Empleo, se elaborará un profesiograma técnico que elaborarán los psicólogos asignados, entrevistando a los responsables técnicos y administrativos del puesto a cubrir. En el mismo se recogerán una serie de datos agrupados en las siguientes categorías:

Características generales del puesto.

Características de las funciones y tareas.

Medios disponibles.

Objetivos del puesto.

Control de resultados.

Ubicación en el organigrama.

Con estos datos, convenientemente organizados, y con otras informaciones recogidas *in situ*, se elaborará un *perfil del puesto* que contendrá las características que deberá reunir el aspirante. Dichos instrumentos

técnicos contarán con la aprobación firmada de los responsables correspondientes, que acrediten la exactitud y concordancia entre los contenidos del puesto y el perfil que ha de poseer el titular del mismo.

El perfil del puesto, comprenderá como mínimo las características de carácter educativo, social, profesional y psicológico del ocupante, así como otros datos de relevancia, relativos al grupo, escala, subescala complementos y peligrosidad.

## **B) ELABORACIÓN DE BASES**

A partir de estos antecedentes técnicos y administrativos, se estará en inmejorables condiciones para abordar, ya, la elaboración de las *bases que regulen el proceso selectivo y la convocatoria del mismo para la provisión de plazas vacantes*.

Dichas bases son actos administrativos de carácter general, referidas a una actuación singular que no pueden vulnerar preceptos de rango superior a los que se subordinan.

La aprobación de éstas, corresponderá al órgano de Gobierno correspondiente. Las bases aprobadas vincularán a la propia Administración, a los Tribunales de Selección y a los participantes. El *contenido* de las bases de la convocatoria, es de una gran importancia, puesto que de ellas dependerá en gran parte el éxito o fracaso del proceso selectivo.

Tradicionalmente, la elaboración de las bases, no ha recibido la atención que se merece, entendiéndose más como un mero trámite administrativo, que es preceptivo emplear, que como un instrumento técnico de gran importancia en el que deben quedar reflejados los supuestos y características técnicas sobre las que se sustenta el modelo de predicción de atributos y variables a medir, así como el consiguiente desarrollo de normas, temario, pruebas y procedimientos de selección que se deriven del modelo psicoevaluativo diseñado. La labor del psicólogo en este proceso es indiscutible e insustituible, en colaboración, lógicamente, con otros profesionales.

Seguidamente esbozamos los contenidos que deberían constituir esas bases:

## **C) NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLAZA**

Se incluirán datos de escala, subescala y clase. Dichos datos, deberán estar en concordancia técnica con los elaborados y recogidos en el profesiograma técnico, no debiendo existir disfunciones ni incoherencias entre éstos. Igualmente, las titulaciones requeridas para el acceso, serán las que se establezcan en el perfil de puesto.

Se indicarán también las plazas del turno de promoción. Esto es particularmente importante por cuanto el desarrollo de carreras se favorece con políticas adecuadas de promoción interna que incentiven y motiven a personal más inquieto. El turno de promoción, debe mantenerse dentro de cupos establecidos, durante períodos prolongados de tiempo para que sea eficaz. Por otra parte, debe ser negociado con los representantes sindicales.

## **D) SISTEMA SELECTIVO ELEGIDO**

Los sistemas básicos que son aplicables tanto al personal funcionario como al personal laboral son:

*Oposiciones.* Celebración de una o más pruebas de capacidad, para determinar la aptitud de los aspirantes, y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección. Las pruebas tendrán carácter eliminatorio, y serán anónimas en las pruebas escritas que sea posible.

*Concurso.* Se basa en la calificación de los méritos de los concursantes, y en la prelación de los mismos en el proceso selectivo. Las bases detallarán claramente los baremos de méritos y de sistemas de acreditación.

*Concurso-oposición.* Conjuga los dos anteriores sistemas.

La tendencia actual parece inclinarse a mantener la oposición como sistema básico, y el concurso-oposición como complementario. En nuestra propuesta, aunque, en general, nos parece más recomendable e



concurso-oposición, deben considerarse también las circunstancias que concurren en cada caso, por razones de oportunidad o por otros motivos que aconsejen otros sistemas. En cualquier caso, y de un modo orientativo, se propone la utilización del siguiente procedimiento en función del puesto:

Supuestos prácticos de conocimientos.

Ejercicios teóricos según un temario previamente elaborado.

Psicodiagnóstico de personalidad, motivación y actitudes sociolaborales.

Pruebas psicotécnicas sobre tipos de inteligencia (fluida, cristalizada, etc.).

Pruebas psicotécnicas sobre aptitudes mentales (factor verbal, espacial, razonamiento abstracto, numérico y fluidez verbal).

Cuestionarios sobre preferencias profesionales.

Pruebas sobre liderazgo.

Pruebas sobre aptitudes profesionales.

Entrevistas de selección.

Pruebas físicas y deportivas.

Casos prácticos.

Proyectos de trabajo o actuación profesional.

Sesiones de grupo: *Role-playing*.

Métodos de caso.

También podrán incluirse en las bases, la realización de pruebas de carácter voluntario no eliminatorias, que podrán ser de gran utilidad en determinados procesos selectivos.

En cuanto a la configuración de los temarios, señalar la regulación que legislativamente se hace de ellos. El mínimo para el ingreso en las subescalas del grupo A, es de noventa temas, sesenta para el grupo B, cuarenta para el C, veinte para el D, y diez para el grupo E.

Pensamos que en la configuración del temario se debe hacer un esfuerzo por conseguir que éste se ajuste al máximo a la realidad del puesto de trabajo a cubrir.

Entre las escalas de Administración general y Administración especial, existen diferencias sustanciales que van desde plazas muy generalistas, a plazas muy especializadas. Los diseños de las bases en estos casos, deben hacerse respetando la tradición establecida con los enriquecimientos que procedan en cada caso, a fin de mejorar y actualizar los procesos selectivos.

Es importante subrayar la importancia que representa poder realizar un período de prácticas o un curso de formación. Esta práctica es relativamente empleada en la empresa privada, y bien podría aplicarse a la función pública, si se diseña adecuadamente. Más aún, en puestos que entrañen el uso de ciertas habilidades psicosociales de integración, este sistema puede ser muy útil.

En cuanto a la composición del tribunal de selección, hemos de señalar la importancia que, a nuestro juicio, tiene la correcta elección de los vocales técnicos, que han de tener una titulación igual o superior a la del puesto a cubrir, y han de estar debidamente informados del proceso selectivo.

Con respecto a la composición del tribunal, puesto que legalmente no hay nada que impida que el número de vocales sea superior a cinco, se propone un número suficiente, que permita la presencia de vocales con

formación en Psicología.

Éstos son algunos requisitos mínimos, pero las bases pueden establecer normas sobre el establecimiento de acuerdos y otras cuestiones de relevancia para el buen funcionamiento del tribunal, por lo que insistiremos una vez más en la importancia de realizar un buen diseño de las bases, como garantía técnica de la selección.

### **E) PRUEBAS SELECTIVAS**

Con respecto a las pruebas psicotécnicas, los psicólogos encargados por el tribunal de realizarlas, a la vista de las bases, diseñarán, aplicarán, corregirán y evaluarán, bajo la tutela del tribunal, los ejercicios de contenidos psicotécnico, pudiendo formarse equipos de varios psicólogos, a fin de garantizar la imparcialidad y fiabilidad interjueces de los resultados. Se indicarán los coeficientes de validez y fiabilidad de las pruebas, así como cuantos datos técnicos redunden en la objetividad del procedimiento.

### **F) ACOGIDA Y ADAPTACIÓN DEL NUEVO PERSONAL**

Realizada la selección, otro de los procesos básicos que deberemos tener en cuenta será la acogida y presentación a los compañeros, jefes y subordinados, a fin de garantizar una adecuada integración y adaptación al puesto. Debería crearse también una *Comisión de adaptación laboral*, donde se propusieran y estudiaran modificaciones técnicas en aquellos puestos inadecuados, bien por un mal diseño o por otras causas, el traslado de empleados que, por razones de salud laboral o de readaptación, fuera recomendable hacer. Somos conscientes de que la movilidad interna del personal, sufre importantes frenos por la normativa que la regula; sin embargo, es posible, sin salirse de ella, efectuar una serie de ajustes que son necesarios y beneficiosos para un óptimo funcionamiento de las personas.

Las ventajas que, a nuestro entender, conllevaría una política institucional, encaminada a implantar tales sistemas de selección, son varias. Por una parte, mejoraría el proceso selectivo (entendiendo por mejora, la adecuación entre las habilidades, capacidades y personalidad del demandante del puesto, y las características de éste). Y, además, mejoraría la imagen social de la Administración (actualmente devaluada). Este último aspecto conllevaría, además, un incremento del prestigio del funcionario. Más aún, al tener en cuenta factores tales como la adaptación al puesto de trabajo, mejoraríamos el clima laboral, así como, en última instancia, la efectividad y productividad de nuestro sistema público.

Sin embargo, no quisiéramos ser excesivamente pesimistas, pues corroboramos las observaciones de algunos autores, de que ya se han producido algunas acciones en este sentido (Cerro y Rodríguez, 1988), aunque el camino por recorrer sea aún demasiado largo y angosto.

## **LA FORMACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA**

La sociedad actual está sumida en un período de revoluciones (políticas, científicas, culturales, sociales). La economía (pública o privada) como sistema vertebrado dentro de la sociedad, no es ajeno a estos cambios. De ahí que se estén produciendo continuas innovaciones, tanto en los sistemas tecnológicos (la informática, por ejemplo) como en los de gestión.

En este contexto, la competitividad (palabra ahora de moda) es fundamental. Sin embargo, ésta no se consigue invirtiendo sólo en tecnología o en Investigación y Desarrollo (siguiendo el modelo clásico), sino potenciando el aspecto humano de la empresa; es decir, sus Recursos Humanos. Cualquier directivo sabrá que, a pesar de los enormes esfuerzos por modernizar la gestión actual, sobre todo en el campo de las comunicaciones y en el tratamiento de la información, la productividad de su empresa no se verá mejorada, si las personas que tienen que manejar dicha tecnología no conocen y no están implicadas en las nuevas tareas o, más importante aún, no están motivados hacia el nuevo fin.

Esto explica que la formación esté adquiriendo cada vez un mayor protagonismo que se constata en el dinero que las empresas dedican a ella (un 3 por 100 de la masa salarial bruta), así como en las reivindicaciones sindicales que reclaman una mayor atención a este apartado, y en el comportamiento de los mercados, que exigen nuevas cualificaciones a fin de abordar los nuevos problemas que cada día se presentan.

El concepto de formación o entrenamiento, aplicado a la actividad laboral, tal y cómo lo entendemos

actualmente, no aparece hasta la Gran Guerra. La sobreabundancia de mano de obra campesina que engrosaba las ciudades, así como la baja tecnificación de la industria, junto con los métodos organizativos reinantes a principios de siglo, y la idea del aprendizaje de la tarea a través del trabajo diario (herencia del sistema gremial), no hicieron posible el desarrollo de la formación como arma competitiva y generadora de una mejor calidad de vida laboral (Latham, 1988).

Será tras la Gran Guerra y, sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando las técnicas de formación, junto con las de selección, como vimos anteriormente, sean aplicadas con éxito en los diferentes ejércitos, con el fin de lograr un desempeño más eficaz en las tareas requeridas para la guerra. Tras los períodos bélicos, esta tecnología de la formación es traspasada rápidamente a la industria y a los servicios, donde adquiere un gran y progresivo desarrollo.

Esta situación también se reproduce en nuestra Administración pública, siendo, quizás el eje anhelado de la futura política de Gestión de Recursos Humanos.

Nosotros, en una primera aproximación, definiremos la formación como «el proceso iniciado metódicamente con el fin de fomentar el aprendizaje entre los miembros de una organización» (Hinrichs, 1976). Esta definición distingue claramente entre los conceptos de formación y de aprendizaje, abarcando este último los procesos de cambio de los patrones de conducta, fruto de la experiencia diaria. Esta distinción entre aprendizaje y formación, no es solamente de carácter gramatical, sino que, implícitamente, señala qué modelo de formación queremos. El desarrollo del concepto de formación en la Administración ha sido prácticamente nulo hasta nuestros días, aplicándose más un concepto de aprendizaje, lo cual asienta un modelo estático, que favorece excesivamente la antigüedad frente a la innovación y a la eficacia.

Incluso, si analizamos nuestra normativa legal, tanto la Constitución del 78 como la Ley 30/1984, de 2 de agosto, solamente hacen referencia a la formación en los aspectos de acceso a la función pública, no regulando ni fijando la obligación ni los procedimientos necesarios para implantar el modelo de la formación continua en nuestro sistema público.

Este "olvido" del legislador, es un síntoma claro del grado de centralidad que la formación tiene en nuestra Administración pública. Dicha imagen, lógicamente, viene causada por una concepción errónea de la formación, entendida más como gasto que como inversión, más como logro sindical que como eficacia administrativa. Es por ello que, tradicionalmente, los funcionarios que han asistido a cursos, se les ha considerado que querían escapar del trabajo diario, o realizaban tales cursos como recompensa del superior hacia la fidelidad del subordinado, sin tener en cuenta las mejoras que estas podrían aportar al sistema de trabajo y a la organización. Asimismo, el sistema de puntuaciones por cursos de formación, para acceder a determinados puestos de trabajo mediante promoción interna, ha acentuado aún más estos problemas de la formación, sustituyendo su valor intrínseco inicial y su capacidad para la adquisición de nuevas habilidades, por la mera posesión de títulos o acumulación de diplomas que les posibiliten el acceso a otros puestos de nivel superior. Todos estos datos, evidencian un profundo desconocimiento de la filosofía que debería orientar a la formación. De otra parte, el intrusismo profesional ha supuesto que la elaboración de planes formativos y diseños de cursos no hayan sido tampoco los más adecuados.

Es difícil, por tanto, plantearse la tarea de modernizar o agilizar nuestras Administraciones con un sistema formativo tan sesgado y reducido, la mayoría de las veces, a la mera yuxtaposición de cursos sin ningún tipo de enlace sistemático con el trabajo. Dicha carencia se acentúa aún más por el enfoque dado a la formación como proceso para la adquisición de conocimientos de nuevas tecnologías, olvidando su carácter principal como motor del *cambio personal* y del *desarrollo de la organización*, es decir, centrando sus funciones en aspectos más productivos a corto plazo (agilización de los trámites administrativos de forma mecanizada, por ejemplo) que innovadores y generadores de una *nueva cultura* que, a medio-largo plazo, favorezca el *crecimiento y desarrollo de los recursos humanos* que integran la *organización* y la efectividad global de ésta.

Sin embargo, no quisiéramos ofrecer un panorama excesivamente oscuro y sin salida. Plantearemos algunas propuestas de mejora al sistema de formación actual en nuestras Administraciones, que pasamos a exponer:

En los últimos años, se están produciendo una serie de movimientos que, aunque escasos y lentos, vienen a augurar un cambio en los planteamientos hasta ahora expuestos. Así, la inclusión de varias iniciativas en el campo de la formación, dentro del Plan de Modernización de la Administración del Estado (INAP, 1992) o la proliferación de encuentros o congresos, que sobre formación y modernización del Estado se están produciendo a lo largo de estos últimos años, vienen a iniciar un cambio de actitud de la clase política con respecto a esta materia. Las palabras del ministro Eguigaray en relación con el diseño de las nuevas funciones del funcionario directivo de los noventa, así como la necesidad de "un aprendizaje, tanto de las habilidades necesarias para dirigir y motivar recursos humanos" (Eguigaray, 1992), son un exponente claro

de esa sensibilidad hacia el cambio de mentalidad antes aludido. Es evidente que, para llevar a cabo ese proceso de modernización de la Administración, el instrumento más eficaz pasa por la formación de los recursos humanos, directamente implicados en el proyecto (Menéndez, 1991).

En resumen, a nuestro entender, los problemas que se plantean en la Administración pública española con respecto a la formación, y cuyos presupuestos deberían reformularse, son varios y de diversa índole:

1. Falta de identificación de necesidades formativas.
2. Falta de coordinación.
3. Infravaloración de sus posibilidades.
4. Excesivo centralismo.
5. Escasa formación de directivos.
6. Excesivo énfasis en la formación reglada y académica.
7. Desconexión entre lo aprendido y la eficacia y calidad del trabajo.
8. Ausencia de programas de evaluación y de seguimiento de la formación.

De todos estos factores, quizás sean la ausencia de un estudio sistemático sobre las necesidades reales y su evaluación, los principales problemas de la formación en las Administraciones públicas.

Nuestra experiencia nos indica, que esta falta de estudio de necesidades formativas y su evaluación, así como el bajo grado de sensibilización política hacia la formación (Samaniego, 1991), son los verdaderos lastres que arrastra la modernización de nuestro sistema público.

Así, en un estudio realizado por el INAP (Richart, 1992), mediante Administración, pusieron de manifiesto la escasa articulación de la formación en la Administración, así como la inexistencia de estudios de necesidades y de planes formativos acordes con las lagunas reales en puestos de trabajo concretos.

Otra carencia detectada en relación con la formación que se ha llevado a cabo en la Administración, es la nula coordinación, en la mayoría de los casos, entre la formación ofertada entre distintos departamentos, secciones u organismos. Se echa en falta, asimismo, la creación de la figura de un coordinador de formación en cada una de las distintas Administraciones, a fin de dinamizar y adecuar el personal a las necesidades concretas de la Administración y unidad de que se trate.

Otro de los puntos débiles que detectamos es la escasa versatilidad concedida a la formación, reduciéndola solamente a una labor de «puesta al día» en el uso de nuevas tecnologías o nuevos procedimientos administrativos; es decir, no se asume el papel de la formación como elemento clave y estratégico del cambio integral de las personas (actitudes, motivación e implicación del funcionario en su puesto de trabajo), y con el desempeño de las tareas que realiza. La escasez de medios, por último, es, quizás, otro de los elementos que nuestros responsables políticos tendrán que analizar y resolver, a fin de lograr una Administración más ágil y eficaz.

Otro de los aspectos que deberá mejorar el sistema formativo, será la descentralización y flexibilización en los procedimientos de admisión de cursos. De nada sirve que un director provincial, por ejemplo, asista a un curso en Madrid junto con otros colegas suyos, si al llegar a su oficina se encuentra con una cultura y un personal que no participa, ni seguramente tendrá opción para ello, en el proceso de modernización. Es por ello, que nosotros optemos por una formación integrada por grupos de trabajo reales, en los cuales se expongan los verdaderos problemas a resolver. A nuestro entender, la formación deberá producirse de manera vertical, es decir, implicando a todos los miembros de un mismo departamento, sección o negociado, aprendiendo a debatir, solucionar o mejorar las diversas dificultades o tareas con las que tienen que enfrentarse a diario. No podremos realizar una acción formativa eficaz, si el personal no se implica, si solamente es un receptor pasivo de las órdenes o procedimientos que son dictados desde «arriba». Esta implicación debe pasar por un diseño del trabajo en el que desde el principio se valoren los conocimientos y la experiencia del personal y se canalicen hacia una participación activa del empleado público en el proceso de mejora, provocando una reacción positiva en su conducta hacia la nueva cultura que se desea implantar.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, entendemos la formación como la mejor herramienta para conseguir el cambio y la modernización de nuestra Administración, por lo que ésta debe intensificarse, en un primer momento, al nivel de los directivos, considerados éstos como los verdaderos impulsores del cambio. Como señalábamos anteriormente, el directivo actual no debe ser un supervisor de normas y procedimientos, sino que debe ser un agente activo capaz de estimular a su personal, de provocar iniciativas, de superar, en definitiva, los continuos cambios y dificultades que la gestión moderna conlleva. Dicha formación deberá, por tanto, partir de una metodología dinámica y abierta en la que el «juego gerencial» sea su principal motor. Este tipo de metodología ha probado su eficacia en el entrenamiento del personal directivo (Dill, 1961).

Quizá sea esta ausencia de formación gerencial (sólo un 2 por 100 del total de cursos realizados por el INAP en el año 1989), tal y como apunta Etxebarria (1989), la causante del retraso de la Administración pública con respecto a la empresa privada, pues mientras en esta última la formación del directivo es consustancial al rol del puesto y configura una de las características más diferenciadoras de la cultura de la empresa, en la Administración pública la formación no constituye ningún rasgo característico, sino que, por el contrario, participar en cursos de formación puede ser, en algunos casos, sinónimo de desprestigio. Mientras en la empresa privada la formación es continua y acorde con las nuevas funciones que todo puesto de trabajo va experimentando a lo largo de su ciclo, en la Administración pública la formación, si se da, se produce cuando el funcionario ingresa en el cuerpo, olvidándose a lo largo de su carrera administrativa que la formación es un elemento estratégico de actualización continua de conocimientos y de mejora de la eficacia.

Un tema polémico será definir el tipo de formación más adecuado para la consecución de tales metas. Canals (1989) establece tres tipos de formación:

La formación según el modelo universitario,

La formación administrativa,

La formación de mercado.

El primer modelo, es una de las opciones por las que algunos ayuntamientos, organismos autonómicos o estatales han optado. A nuestro entender, la Universidad tiene una función social encomendada: la formación de profesionales, así como la investigación de áreas de gran trascendencia para la comunidad científica. Sin embargo, la forma que la Universidad tiene de ejercer la docencia no debe ser trasladada a organizaciones en las que la lección magistral no tiene razón de ser. La función de la formación en la organización debe ser aplicar conocimientos a realidades muy concretas y, para ello, los grupos pequeños de trabajo, en los que los asistentes puedan dialogar continuamente sobre la forma de mejorar, son los más recomendables, puesto que los conocimientos no se aplican en el vacío, sino en grupos humanos con una historia, una cultura, unos problemas, unos medios y unas personas específicas que los constituyen.

La Universidad española, debe llegar a cursos muy numerosos de estudiantes en los que no es posible esta forma de proceder en grupos reducidos. De otra parte, su misión es formar a científicos aportando una base de conocimientos amplia.

Es bueno recordar que la formación de postgrado, que cada día realizan con más fuerza las universidades, está muy cerca de las propuestas que sugerimos aquí, al ser una formación especializada y de grupos más reducidos y homogéneos, que permiten un estilo docente más alejado de la lección magistral.

En cuanto a la formación administrativa, es decir, aquella que es impartida por los propios funcionarios, consideramos que es más efectiva (buen conocimiento de la organización, bajos costes económicos, mayor identificación del grupo, etc.), aunque no debe abusarse de ella. En todo caso, habrá de complementarse con personal externo, a fin de enriquecer el panorama de la organización, así como permitir la entrada de nuevas ideas y aminorar las tensiones que una formación excesivamente interna genera. Sin embargo, tampoco abogaremos por un modelo de mercado que no tenga en cuenta las diferencias culturales y organizacionales que engendran las Administraciones públicas y las empresas privadas.

Como vemos, la formación en nuestra Administración es un tema de vital importancia para la modernización, e incluso para la supervivencia del sistema administrativo en un mundo cambiante. Sin embargo, más grave aún que todos los problemas anteriormente expuestos es, como señala Pemartín (1992), sobrevalorar su importancia e iniciar un proceso formativo no planificado de consecuencias irreversibles. Es decir, incitar al funcionario a ser activo partícipe de su realidad, a proponerse metas posteriormente inalcanzables, o a generar expectativas irrealizables, encierra unos peligros mayores, si cabe, que la no realización de formación.

Por ello, debe la formación ser utilizada con mesura y compartida por los distintos actores sociales (políticos, directivos y funcionarios) que integran nuestro sistema público. Asimismo, ha de entenderse como un instrumento de mejora, que será más útil cuanto más continua y permanente sea, adaptándola en cada caso a las realidades concretas del momento.

Así pues, y llevando al terreno de la realidad nuestro posicionamiento teórico, esbozaremos algunas aportaciones que ya han probado su eficacia en aplicaciones concretas que hemos realizado en la Administración Local.

Al hablar de la selección, recordaremos que apuntamos incluir cursos de formación y períodos de prácticas al personal que superase el resto de las pruebas selectivas. Pues bien, he aquí un campo excelente para diseñar unos *stages* con los responsables destinatarios del nuevo personal, en los que se les puede aportar clases prácticas, resolución de casos, observación de procesos de trabajo, etc.

Además de favorecerse la socialización y la integración en la organización, se conseguiría una formación más completa del nuevo personal, al recibir la información que los superiores desean o esperan de ellos y, al mismo tiempo, observarían en la realidad cómo trabajan los veteranos. Cruzando ambas fuentes de información, el recién incorporado, puede crear patrones de comportamiento laborales más adaptativos, que si sólo adquiriese por aprendizaje vicario las conductas rutinarias de los compañeros veteranos.

Este proceso se ha puesto en práctica con éxito en la Policía Local, sirviendo, además, para producir un cambio de actitudes en toda la plantilla que, de otro modo, hubiera sido complicado lograr.

La moral del personal veterano también se incrementa, al tener bajo su supervisión profesional una serie de aspirantes al puesto, dispuestos a aprender toda la experiencia que él transmita, lo que ayudará a incrementar también las pautas de autovaloración en el empleado tutor.

Otra forma de desarrollar programas de formación continua, es elegir correctamente más campos temáticos y trabajar en períodos largos sobre ellos. Para su impartición recomendamos un sistema mixto de docentes de la organización y del exterior, bien cualificado.

Los programas que, a nuestro juicio, son hoy imprescindibles en la Administración Local, son:

Programa de Desarrollo de Habilidades Directivas.

Programas de Comunicación y Relaciones Humanas.

Programas de Actualización Administrativa y Protocolización.

Programas de Conocimientos Profesionales Especializados.

Programas de Atención al Ciudadano y Calidad Total.

Aunque no abordaremos los contenidos que deben constituir cada uno de estos programas, sí consideramos pertinente subrayar que éstos deben desarrollarse a través de una serie de acciones formativas, relativamente cortas y continuas, en la propia organización. Tales acciones contarán con un número reducido de participantes, elaborando el programa de contenidos a partir de la detección y del establecimiento de prioridades, en relación con las necesidades formativas.

Creemos adecuado, expedir el correspondiente certificado de participación, de cara a engrosar los méritos correspondientes del personal que participe.

Nuestra experiencia nos dice que los rechazos iniciales a los monitores internos desaparecen tras un período, cuando se comprueba su adecuado nivel de cualificación y, sobre todo, lo aplicables que son sus conocimientos en el puesto de trabajo.

Si se dispone de un equipo de varias personas, dirigidos técnicamente por un psicólogo del trabajo, si se informa periódicamente a los responsables sindicales, y si existe un órgano informativo y asesor que pueda evaluar los resultados y, desde ellos, emprender nuevas acciones, es seguro que la organización mejorará sensiblemente.

Otro tipo de formación complementaria, es la que ciertos empleados de los grupos A y B deben realizar en el exterior, participando en Congresos, Seminarios, Jornadas, etc. Tales acontecimientos, son imprescindibles en puestos tales como asesores técnicos y directores de área, en los que hay que mantener actualizados una serie de conocimientos específicos que, de no hacerlo, supondrían innumerables problemas a la organización.

Para esta formación, se requiere que el técnico de Recursos Humanos responsable, evalúe la adecuación de la acción formativa, el organizador, coste, lugar y duración, rechazando las inadecuadas y racionalizando el gasto de este capítulo al máximo.

A la vuelta del curso es muy importante mantener una serie de sesiones informativas, impartidas por el participante a otros técnicos o empleados, que precisen conocer lo que se ha abordado en el exterior.

Todo este despliegue, además de las oportunas consignaciones presupuestarias, requiere unos soportes administrativos para conocer y controlar la formación que ha realizado cada persona y la que debe hacer.

Si la organización consigue disponer de los profesiogramas técnicos o de los perfiles de todos los puestos existentes, entonces la planificación formativa se verá muy favorecida.

La detección de necesidades formativas es un proceso dinámico, sometido a variables de muy diversa naturaleza. Sugerimos que para su elaboración y actualización se haga uso sistemático del «sentido común» sin perder el contacto con los puestos de trabajo.

Mayores exigencias formales y metodológicas deben exigirse al presentar los resultados de una acción formativa o un programa realizado. En este caso, es importante evaluar, mediante cuestionarios u otras técnicas los cambios acaecidos.

Sin embargo, el cambio es algo dinámico y sometido a tensiones continuas por el trabajo y por los *inputs* de todos los subsistemas organizativos. Por ello, no sólo se deben hacer mediciones estáticas, sino que deben hacerse también evaluaciones cualitativas de corte etnográfico, con miembros de la organización en sus puestos de trabajo, y recogidas por escrito para su plasmación en el informe correspondiente.

Por último, entendemos que la formación debe desembocar, mediante la cualificación y el desarrollo de los Recursos Humanos, en un «cambio y desarrollo» de la organización en su conjunto.

En este sentido, las estructuras adhocráticas o la creación de grupos *ad hoc* suelen ser formas organizativas altamente eficaces, a las que podrían conducir los procesos formativos bien planificados y bien realizados.

## **DESARROLLO DE CARRERAS**

El último apartado que vamos a abordar en este capítulo es el desarrollo de carreras, que se encuentra íntimamente ligado, como ya hicimos referencia en nuestra introducción, a los dos anteriores procesos. Es más, no podremos realizar un desarrollo de carrera adecuado, sin una adecuada selección y sin una formación continua del trabajador.

Es por ello, por lo que muchas de las ideas y conceptos que desarrollemos hayan sido ya tratados con anterioridad.

El desarrollo de carreras es, quizás, uno de los temas más delicados y polémicos de la política de personal de la Administración pública española. Sin embargo, tal como señala Castillo (1993), la realización de una correcta planificación de los Recursos Humanos, agilizaría y mejoraría enormemente este proceso. Pero, antes de continuar, vamos a abordar algunos conceptos que, llegados a este punto, conviene tener claros por estar íntimamente ligados al desarrollo de carreras.

La socialización, en términos generales, es el proceso por el que una cultura transmite las normas de conducta, usos, costumbres, conocimientos, actitudes y valores que dan a la persona una cosmovisión y una forma de entender al hombre y a la sociedad. La socialización laboral, más concretamente, permite al individuo aprender valores, normas y conductas que le servirán para un desempeño eficaz de su trabajo.

La mayoría de los autores, coinciden en señalar tres etapas en la socialización laboral:

Fase 1: Antes del ingreso en la organización.

Fase 2: Entrada en la organización (ésta es sumamente importante, pues va influir en el desarrollo de carrera).

Fase 3: Experiencias que ocurren en el lugar de trabajo.

Frente a las tesis de la elección profesional, como algo que ocurre una sola vez en la vida, las nuevas teorías van a plantear el desarrollo de carreras como una evolución continua de elecciones profesionales a lo largo de toda la vida.

Se parte de que las personas difieren en habilidades, intereses y personalidad, por lo que unos sujetos pueden realizar mejor unas actividades que otras. Pero no sólo eso, sino que desde esta concepción evolutiva del «ciclo vital», las características del sujeto experimentan un desarrollo en función de su nivel de maduración y del grado de aprendizaje realizado.

Las etapas, a través de las cuales pasan todos los individuos, son: «crecimiento», «exploración», «establecimiento» y «decadencia», que han de ser entendidas como el resultado de un compromiso entre factores individuales y sociales.

Entre el paso de una etapa a otra, se encuentra el «punto de decisión máximo», en el que se debe elegir entre opciones alternativas que determinen el curso de la carrera. Entre estas decisiones máximas, el sujeto toma también otras «mínimas», y ambas lo van configurando de un modo continuo.

Otro concepto fundamental, es el denominado «patrón de carrera» o secuencia de ocupaciones que un individuo desempeña a lo largo de su vida, estableciéndose cuatro patrones de carrera: «estable», «convencional», «inestable» y de «ensayos múltiples».

Por tanto, la carrera se define como «la secuencia de las principales posiciones ocupadas por una persona en su etapa preocupacional, ocupacional y postocupacional» (Super, 1976).

Normalmente, al hablar de socialización, hacemos referencia a las influencias externas, mientras que, al referirnos al desarrollo de carreras, pensamos más en el individuo que se desarrolla profesionalmente. En este sentido, Super entiende necesario considerar la evolución que a lo largo de la vida del individuo experimenta su «vocación». El desarrollo global, permite a la persona, con el transcurso de los años, aumentar su capacidad de responder al medio, incrementando su repertorio conductual en un mayor número de *settings*, al tiempo que dichas conductas se ajustan mejor a la demanda concreta de los ambientes donde operan.

Poder aplicar estos supuestos teóricos al mundo de la gestión de los Recursos Humanos en la Administración pública, intentando que los empleados puedan desarrollar su carrera profesional individualmente, al mismo tiempo que son situados en aquellos puestos para los que están mejor capacitados y por el tiempo adecuado, procurando, de esta forma, una mejora y superación continua de la organización y de los individuos, no es algo sencillo ni puede realizarse en breve tiempo.

Las primeras dificultades las encontramos en el tratamiento legal dado a la definición de nuestro objeto de estudio. Cuando nosotros hacemos referencia al término «desarrollo de carrera», estamos abarcando un concepto mucho más amplio que el delimitado por la legislación. El Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, sobre Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional, en su artículo 29.1, define la promoción interna como «el ascenso de los funcionarios de los Cuerpos o Escalas del grupo inferior a otros correspondientes del grupo inmediato superior». Evidentemente, a nadie escapa que eso es promoción interna. Sin embargo, esta escueta definición, sólo describe someramente un hecho evidente, sin caracterizar los medios, motivaciones y causas por las que debe producirse tal promoción. Este proceso nos adelanta ya la filosofía del Real Decreto, explicitada en el Capítulo VII, que establece, como ya vimos en la primera parte del capítulo, dos formas de acceso: mediante oposición, o a través del concurso-oposición.

Ya manifestamos en líneas anteriores que, en nuestra opinión, el sistema de concurso-oposición es el medio selectivo más idóneo para el acceso a la función pública. Pues bien, si consideramos el desarrollo de carreras como una etapa más del proceso selectivo, es necesario, debemos admitir la idoneidad de este sistema, aunque haciendo algunas matizaciones al Real Decreto. Entre ellas, podemos señalar, por una parte, el carácter no eliminatorio que la legislación da a la fase de concurso. Tal peculiaridad supone una discriminación e infravaloración de esta fase con respecto a la de oposición (aspecto ya estudiado con



anterioridad). Además, en dicha fase de concurso, la legislación establece como méritos:

La antigüedad en el servicio.

El grado personal.

La similitud entre el trabajo desarrollado y el del puesto al que opta.

Los cursos de formación realizados en relación con las tareas del puesto al que se presenta.

Como vemos, se trata de un sistema que no contempla factores tales como la idoneidad profesional del candidato, el perfil psicosocial del mismo, o la evaluación del trabajo desempeñado hasta ese momento por el aspirante.

En cualquier caso, estos sesgos no son exclusivamente achacables al legislador, sino que tienen una fuerte base cultural y social; es decir, los predictores señalados por el Real Decreto son una consecuencia, o un reflejo de la cultura imperante en nuestra Administración pública, denotando cierta desconfianza hacia otros modelos de selección que no se asienten sobre la burocracia, la antigüedad y la estabilidad.

Difícil, pues, se presenta la utilidad de los procesos de selección y formación, si éstos no encuentran finalmente un eco en el posterior desarrollo de la carrera administrativa del funcionario recién ingresado. Volvemos a insistir en la necesidad de incardinar y entrelazar los tres procesos descritos, dentro de una adecuada política de Recursos Humanos en la Administración pública, no sólo en la actitud del legislador, sino, sobre todo, en los agentes corporativos que participan de manera directa o indirecta en la gestión de los Recursos Humanos. Así, los frenos más importantes que bloquean una planificación de carreras en la Administración pública española, son de naturaleza cultural, potenciados, además, por la tradición burocrática y el fijismo en el puesto.

Superar estas creencias constituye un proceso complejo y delicado que, en todo caso, deberá contemplar una buena planificación estratégica de los Recursos Humanos, nuevos modelos de selección y, sobre todo, unos planes de formación eficaces y estimulantes. En la medida en que la formación interna sea moneda de uso corriente, será cuando la promoción empiece a adquirir una importancia que ahora no tiene. En este sentido, la planificación de carreras es un instrumento que regula los mapas promocionales, los criterios de asignación a nuevos puestos, y el reconocimiento de responsabilidades suplementarias.

Existen, por otra parte, mecanismos que se emplean de forma insuficiente en la actualidad con respecto a la promoción, y ello se debe a la nula planificación de los Recursos Humanos existentes en la Administración. El mérito y la capacidad se pueden demostrar y objetivar, no sólo respondiendo memorísticamente a un temario, sino realizando pruebas y supuestos de diversa naturaleza. Por tanto, proponemos elaborar los contenidos de las bases para la provisión de plazas para promoción interna, empleando con mayor versatilidad las posibilidades legislativas y técnicas que aún no se emplean.

Los psicólogos del trabajo podemos cubrir, en este sentido, un vacío que existe en los Departamentos de personal, y que otras áreas como el Derecho o la Administración no pueden cubrir. Por otra parte, evitar la discrecionalidad, el amiguismo o el enchufismo, es algo que debe lograrse generando modelos de conducta responsables y creando órganos externos de seguimiento y control, desde los que se evalúen y dirija la política de personal, en lugar de presenciar un desfile de expedientes, sin una mínima revisión de los mismos, porque se dice que no pueden ser alterados, ya que responden a preceptos legales. Los dos años de antigüedad que hay que poseer en el puesto inmediato inferior y otras restricciones similares a la promoción interna, no agotan, ni mucho menos, el amplio campo de actuación que aún queda por hacer.

En este sentido, proponemos hacer una evaluación continuada del desempeño de cada empleado público. Para ello, cada superior jerárquico administrativo deberá mantener una «entrevista de evaluación de desempeño» dos veces al año, con las personas subordinadas que tenga asignadas. De dicha entrevista de contraste con el interesado, y sus propias estimaciones, presentará un informe al área de Recursos Humanos, que servirá de base, entre otros instrumentos, para determinar las líneas promocionales a seguir con las citadas personas.

Así, al hacerse una evaluación continuada del rendimiento laboral, se pueden objetivar las conductas de trabajo, el potencial laboral, los conflictos y otras características básicas del desempeño del puesto. Esto permitirá ir planificando los itinerarios promocionales con suficiente antelación, a fin de conseguir una

correcta adscripción del empleado al puesto de trabajo, procurando que la persona se encuentre adaptada y alcance un buen rendimiento laboral y bienestar personal.

Esta línea de intervenciones técnicas, no sólo contempla la promoción entendida en el sentido de aumento de categoría, nivel y complementos personales, sino que posibilita, sobre todo, que las personas con mayor motivación de logro, puedan ser reasignadas a puestos o funciones que en el momento presente no están asociadas a un nivel salarial superior y que, tras un período de tiempo, pueden ser susceptibles de redefinición, ensanchamiento o ampliación de los cometidos, en la medida que el ocupante demuestre objetivamente su potencial y la utilidad de la nueva función instaurada. En el catálogo de puestos de trabajo del año siguiente, estas modificaciones podrán figurar y salir a concurso de provisión.

Antes de continuar, deberemos distinguir los conceptos de transferencia frente a los de promoción/ascenso. Las transferencias son aquellos movimientos de los empleados de un puesto a otro en el mismo nivel ocupacional y, habitualmente, con el mismo sueldo.

La promoción implica el avance a un puesto mejor, con más prestigio, *status*, responsabilidades y, en especial, mejor salario. La transferencia equivale, en la práctica, a un adelanto de la promoción en pequeña escala, aumento de responsabilidad dentro de la misma unidad ocupacional, y aumento salarial en algunos casos. Todo ello, entendido cómo un continuo.

Por tanto, la clave de esta línea de propuestas, reside en atender las conductas laborales concretas de: rendimiento, presencia, calidad, relaciones sociales, responsabilidad y tolerancia a la frustración, que un empleado dado sea capaz de desarrollar en su puesto de trabajo de manera continuada. Si la evaluación de rendimiento propuesta anteriormente, se consigue llevar a cabo, la primera repercusión de la misma ha de reflejarse en el complemento de productividad que el empleado público percibirá, el cual deberá estar en consonancia con su trabajo realizado. La segunda repercusión, deberá ser la reasignación de cometidos por parte de sus superiores, de acuerdo con su calidad de trabajo. Por último, establecer nuevas funciones o puestos («enriquecimiento del trabajo») a los que los empleados tengan derecho a optar por las vías que reglamentariamente se establezcan, sería, lógicamente, otra consecuencia importante.

Para dar un adecuado desarrollo a estos procedimientos, se requiere contar con un moderno reglamento interno de productividad que revise cada trimestre los valores salariales que correspondan a cada empleado, actualizando las variaciones que se produzcan en función de su productividad. Se requiere, asimismo, contar con un «reglamento interno de promoción, desarrollo de carrera y adscripción a puestos de trabajo», que permita ajustar los cupos anuales de plazas de promoción interna de modo continuo, y que regularice la adscripción de empleados a los puestos en los casos que «objetivamente» sea necesario, por razones de enfermedad, formación, variaciones de trabajo, motivaciones psicológicas, proyectos urgentes de trabajo y otras causas justificadas. Estas decisiones, que afectan directamente al personal en la Administración pública, normalmente suelen ir acompañadas de un fuerte componente político, adoptándose decisiones, desde criterios influidos, más o menos, por aspectos ideológicos, sindicales o amistosos, habitualmente disfrazados de un lenguaje grandilocuente pero poco convincente.

Cualquier responsable que deba adoptar decisiones sobre personas, no está libre de cometer sesgos en el proceso decisonal. Ahora bien, en la Administración pública el margen de maniobra que existe en la asignación de personas a los puestos es, a veces, excesivo, al no estar regulados la mayoría de los procesos internos, o al cambiar constantemente los criterios de utilidad. Por tanto, la solución pasa, inevitablemente, por crear unidades técnicas que, ubicadas en el área de Recursos Humanos, se enfrenten a los problemas técnicos de la organización en su conjunto, en cuanto a su mantenimiento, brindando criterios objetivos y ordenando la información surgida del seno de la organización. Sería, precisamente, en la unidad de Organización, donde debería hacerse una ficha de los puestos de trabajo, que contuviera las funciones concretas asignadas a cada puesto, así como cuantos otros otros estudios, formas de trabajo, diagramas de flujo y auditorías internas fueran necesarias, para mantener actualizada y en perfecto funcionamiento la tecnoestructura organizativa.

Si los reglamentos de productividad y desarrollo de carreras se confeccionan, teniendo en cuenta la cultura de la organización, continuamente evaluada por los técnicos de recursos humanos y organización, es de prever resultados adecuados en la mejora organizativa, en la satisfacción y en el clima laboral. El problema básico para lograr esto, será conseguir que los responsables de la institución cedan parte de su poder de decisión a un departamento técnico, que se encargue de regular y proponer criterios y decisiones que antes eran patrimonio exclusivo de la cúpula directiva. Por tanto, dotar de competencias reales y de medidas adecuadas a estas unidades para que «profesionalicen» los comportamientos del personal de la institución no es fácil, aunque necesario, e, incluso, imprescindible.

Además de contar con los instrumentos técnicos y la voluntad política necesaria para que éstos se apliquen, se requiere formar a los técnicos responsables (grupos A y B, principalmente) de todas las áreas, para que éstos ejerzan un papel nuevo de «evaluación», sobre las personas que integran los equipos de trabajo y que, en la actualidad, no se hace. La función de mando, hoy en día, apenas se ejerce *sensu stricto* o, si se hace, se diluye a fin de evitarse problemas con las personas con las que se trabaja. Por tanto, pedir a los cuadros de la Administración pública que cumplan similares funciones a las que los mandos realizan en el sector privado, sobre el personal asignado, es otro problema de difícil solución por la inercia que en esta materia se arrastra, debido a la excesiva burocratización de los procesos, al bajo rendimiento laboral y a las inadecuadas actitudes y formas de colaboración del personal en ciertos casos. Dichas materias, relacionadas con el ejercicio de la supervisión, se engloban en la denominación genérica de «administración de personal» y, en nuestra Administración, se tienden a soslayar, sistemáticamente, traspasándose al departamento de personal y ateniéndose estrictamente a las disposiciones legales al respecto.

Una vez que se disponga de los instrumentos anteriormente apuntados, se estaría en condiciones de recoger en la Oferta Pública de Empleo anual, las plazas que se convoquen por promoción interna a través del sistema de acceso más conveniente (concurso-oposición o concurso). Pero es, precisamente, al contar con un buen sistema organizativo interno que fomente el desarrollo de carreras, cuando es posible establecer convocatorias de provisión para ciertas plazas en las que sea posible hacerlo mediante promoción interna. Esto implica que, en plazas de cierta responsabilidad, en las que se supone que deben de haberse realizado previamente largos procesos de socialización y de acumulación de experiencias, no deben ser puestas en manos de personal externo que desconozca por completo el funcionamiento, métodos, cultura y personal de la organización, por los costes y riesgos que entrañaría.

Por tanto, a través de la vía de la promoción interna, se abrirían unos itinerarios que, además de resolver el problema antes indicado, motivaría y estimularía a bastantes técnicos, que encontrarían en este sistema una salida a sus legítimas aspiraciones promocionales, al quedar abierta una «cadena de oportunidades».

Este movimiento interno, derivado de la ocupación de la nueva plaza, se podría cubrir por oposición libre, en la que se presentaría la población disponible del mercado laboral de opositores en cada momento.

Estas nuevas personas se incorporarían a la organización en puestos de responsabilidad media/baja, e irían acumulando experiencia para futuras promociones internas.

Es de destacar, por último, la estabilidad transtemporal que brinda a la institución el disponer de una representación sindical crítica pero colaboradora en la administración de estos procesos, que afectan a los intereses de muchas personas de la institución. Por lo tanto, es imprescindible, para el éxito de un plan de carreras estable, disponer de un consenso pactado entre la Dirección y los representantes de los empleados, que permita el mantenimiento y su adecuación a las cambiantes circunstancias de cada momento.

Es en la redacción de los reglamentos de productividad y desarrollo de carreras, donde se hace de nuevo necesaria la participación de psicólogos y técnicos de organización, para lograr sistemas regulados y criterios de aplicación sólidos que permitan un desarrollo de las personas y una mejora de la organización en su conjunto, por la vía del desarrollo de carreras.

El departamento de formación, debe brindar ayuda, asimismo, en la preparación de pruebas de promoción interna, a aquellas personas que tengan ciertas dificultades para estudiar (por falta de hábito o tiempo), así como aquellas otras que, voluntariamente, deseen participar en programas de formación de clara utilidad para la organización, de los cuales puedan beneficiarse también a efectos promocionales, motivacionales, o de reasignación de personas a puestos, en un futuro cercano.

Por tanto, entendemos que de una buena ordenación de los planes de carrera y vías promocionales internas en la organización, se van a desprender beneficios que redundarán en una mejora de la calidad de vida laboral, disminución de la rotación y el absentismo, así como en la implicación de las personas en la propia organización, al darse cauces de participación y de ascenso a las personas que, por motivaciones de afiliación, logro, poder o estrictamente económicas, deseen mejorar su quehacer profesional.

## CONCLUSIÓN

No perseveramos lo suficiente, a nuestro juicio, en remarcar la urgente necesidad de modernizar nuestra Administración pública. Sin embargo, para que se produzca una modernización real, volvemos a insistir, será necesaria la participación e implicación del personal funcionario, principalmente de la cúpula dirigente y mandos medios (motores reales del cambio).

Esta aseveración es igualmente aplicable al campo de las políticas selectivas (selección-formación-desarrollo de carrera). La parcialidad e ineficacia de los sistemas selectivos actuales, sólo puede ser superada con la participación de los actores implicados y no sólo con el establecimiento de normas legislativas, por otra parte, ya existentes.

También hemos de insistir en la necesidad de la incorporación de técnicas psicosociales, así como de la dotación de personal cualificado y de los medios técnicos suficientes para el desarrollo de cada uno de los procesos anteriormente descritos. La existencia de departamentos o áreas de Recursos Humanos en las diferentes Administraciones del Estado, es todavía insuficiente (ridícula, si la comparamos con el sector privado). Será, pues, necesario un mayor esfuerzo e interés por parte de la Administración, así como una reivindicación convergente por parte de los actores implicados (Sindicatos, Colegios Profesionales, Escuelas de Formación, Universidad, etc.) orientada a potenciar tales áreas y lograr niveles de efectividad más adecuados en los distintos niveles de la Administración.

## **RESUMEN DE LAS PROPUESTAS**

### **MODELO ADMINISTRATIVO**

#### Sistema actual

Mezcla de elementos inarmónicos con problemas organizativos graves.

Ausencia de profesionales necesarios.

#### Sistema propuesto

Armonización de elementos para definir un modelo viable de Administración, a caballo entre el sistema abierto y el de carrera.

Incorporación de psicólogos del trabajo, a las áreas de recursos humanos, personal y régimen interior.

### **PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

#### Sistema actual

No existe una definición clara de objetivos.

Carencia de una dirección estratégica cualificada.

No existen fórmulas de participación ciudadana en la política de personal.

El empleo de los elementos técnicos que marca la Ley, se usan como norma de obligado cumplimiento.

La oferta de empleo público no está contrastada con planes de necesidades reales.

#### Sistema propuesto

Definición de los objetivos estratégicos de la organización por períodos.

Dirección profesional cualificada, que atienda al control, a la evaluación de la gestión, y a la planificación de la institución.

Apoyo, retroalimentación y participación de los ciudadanos y empleados.

Incardinación de la política de Recursos Humanos con los objetivos estratégicos.

Empleo del Registro de Personal como fuente de información.

Provisión de plantilla y planificación estratégica (plantilla ideal-plantilla real).

Evaluación del rendimiento.

Adecuación de las relaciones de puestos de trabajo a las necesidades reales.

Elaboración cuidadosa de la oferta pública de empleo, para que responda a necesidades prioritarias de la Administración.

## **SELECCIÓN DE PERSONAL**

### Sistema actual

No se conectan, suficientemente, las pruebas a realizar, con los puestos a desempeñar.

Las bases y temarios se elaboran sin considerar que se adecuen a las necesidades reales de la Administración.

Las decisiones técnicas que afectan a las características de la plaza, no se apoyan en estudios ni en informes técnicos.

### Sistema propuesto

Elaboración de profesiogramas de todos y cada uno de los puestos que constituyen la Administración.

Elaboración de los perfiles psicológicos requeridos por los puestos a seleccionar.

Participación de psicólogos en la elaboración de las bases, a fin de que puedan asesorar y ayudar al tribunal al establecimiento de:

Grado de concordancia de la naturaleza y la plaza con el perfil y el profesiograma.

Grado de ajuste de la titulación de acceso.

Regulación del turno de promoción.

Diseño del modelo teórico de selección.

Establecimiento del tipo de pruebas.

Participación en la confección de los temarios.

Asesoramiento no vinculante al tribunal.

Asesoramiento en el establecimiento del sistema de calificación.

Aplicación de pruebas psicotécnicas en los procesos de selección colectivos.

Elaboración de programas de formación y de práctica profesional.

## **FORMACIÓN**

Sistema actual

La formación se hace en el exterior.

No hay gabinetes de Recursos Humanos.

No hay objetivos estratégicos de formación.

La formación no se conecta con el puesto, sino con la promoción.

Sistema propuesto

Integración de la formación en los objetivos estratégicos de la Administración.

Realización de cursos de formación como colofón de procesos selectivos.

Realización de prácticas profesionales antes del ingreso definitivo.

Realización de acciones formativas, con reducido número de participantes.

Empleo, en la medida de lo posible, de profesores internos de la organización.

Dotar a los Departamentos de formación de equipos técnicos y administrativos suficientes.

Mejorar la formación reglada con los grupos A y B en el exterior, con posterior difusión interna.

Detectar las necesidades formativas reales de la Organización, así como su posterior evaluación.

Iniciar el proceso de desarrollo y cambio organizacional, a partir de la formación.

Dotar de mayor protagonismo a los Departamentos de Formación.

**DESARROLLO DE CARRERAS**

Sistema actual

No existe planificación.

Los criterios promocionales son erráticos.

La asignación de personas a puestos se hace desde una óptica estrecha, sin tener en cuenta criterios generales. Falta de objetividad en algunos de los procesos promocionales.

Sistema propuesto

Creación, dotación y competencias de unidades de organización en el área de Recursos Humanos.

Confeción de reglamentos de productividad y desarrollo de carreras.

Evaluación del rendimiento continuo de todo el personal.

Planificación de la asignación de Recursos Humanos de un modo continuo.

Elaboración de un mapa de desarrollo, a partir de la formación y del seguimiento del personal, así como de las necesidades de la institución.

Empleo de incentivos no salariales para premiar el trabajo bien hecho.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AOIZ IRIARTE, M. R. (1984): *Técnicas psicológicas en la Administración pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, INAP, Alcalá de Henares (Madrid).
- ARMANDO PENNA, A. (1977): *La función pública española y el sistema de reclutamiento de administradores generales*, Colección Alcalá, INAP, Alcalá de Henares (Madrid).
- CANALS, J. M. (1989): *La formación de funcionarios y la carrera administrativa*, III Jornadas autonómicas uniprovinciales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Logroño, 15-19 de mayo.
- CARRILLO BARROSO, E. (1991): *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*, Monografía 97, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CASAL, J., y FANDIÑO, M. (1988): *Desarrollo de carrera. Punto de vista de la empresa*. I Congreso Iberoamericano y III Nacional de Psicología del Trabajo y las Organizaciones, Madrid, 23-26 de marzo.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (1993): *Acceso a la función pública local. Políticas selectivas y control jurisdiccional*, Comares, Granada.
- CERRO, J. P. del, y RODRÍGUEZ, L. (1988): *La selección de personal funcionario de la Administración pública*, I Congreso Iberoamericano y III Nacional de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, Madrid, 23-26 de marzo.
- COLLADO, I., y RAMOS, M. (1985): *Clasificación de puestos de trabajo en la Administración pública*, INAP, Alcalá de Henares (Madrid).
- COOK, M. (1988): *Personnel Selection and Productivity*, John Wiley & Sons, London.
- DILL, W. R. (1976): «Juegos de gerencia para entrenar a encargados a tomar decisiones», en E. A. FLEISHMAN y A. L. BASS, *Estudios de Psicología industrial y del personal*, Trillas, México.
- EGUIAGARAY UCELAY, J. M. (1992): *Apertura del encuentro sobre la formación de directivos para la Administración pública*, INAP/Fundación Formación y Tecnología, Madrid.
- ETXEBARRIA, L. E. (1987): «Panorama y perspectivas de la formación de empleados

públicos en Europa», *Autonomies*, n.º 7, Escola d' Administració Pública de Catalunya.

FÉREZ, M. (1989): *La formación de personal en las administraciones locales*, Jornadas

sobre la formación para la Administración Local en los 90, Barcelona, junio.

FLEISHMAN, E.A., y BASS, A.R. (1976): *Estudios de Psicología industrial y del per-*

*sonal*, Trillas, México.

GINZBERG, E.; GINSBURG, S. W.; AXERLAND, S., y HERME, J. L. (1968): *Occu-*

*pational Choice: an Approach to a General Theory*, Columbia University Press, Kewpark.

GUION, R. M. (1969): *Test para selección de personal*, Rialp, Madrid.

-(1976): «Recruiting, selection and job placement», en M. D. DUNNETTE (ed.), *Hand-*

*book of Industrial and Organizational Psychology*, Rand McNally Publishing Company, Chicago.

GUTIÉRREZ REÑÓN, A., y LABRADO FERNÁNDEZ, A. (1988): *La experiencia de*

*La evaluación de puestos de trabajo en la Administración Pública*, Colección Informes y Documentos, INAP, Alcalá de Henares (Madrid).

HINRICHS, J. R. (1976): «Personnel Training», en Marvin D. DUNETTE, *Handbook*

*of Industrial and Organizational Psychology*, Rand MacNally Publ., Chicago.

INAP (1992): *Plan de modernización de la Administración del Estado*, INAP, Madrid.

LATHAM, G. P. (1988): «Human Resource Training and Development», *Annual Re-*

*view of Psychology*, vol. 39, pp. 545-582.

LOITEGUI ALDAZ, J. R. (1988): *La intervención psicológica en las Administraciones*

*públicas españolas: presente y futuro*, I Congreso Iberoamericano y III Nacional de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, Madrid, 23-26 de marzo.

MENÉNDEZ, J. (1991): «La formación en el proceso de modernización de la Adminis-

*tración Pública*», *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 7 (20), pp. 183-195.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991): *Acuerdo del*

*Consejo de Ministros para el desarrollo de un Plan de modernización de la Administración del Estado*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

OSCA, A. (1987): *La madurez vocacional y las estrategias de búsqueda de empleo des-*

*de la perspectiva de la socialización laboral de los jóvenes*, Tesis doctoral no publicada, Facultad de Psicología, Universidad de Valencia, Valencia.



- PEIRÓ, J. M. (1986): «La incorporación de los individuos como miembros de la organización», en J. M. PEIRÓ, *Psicología de la Organización*, 2ª ed., UNED, Madrid.
- PEMARTÍN, D. (1992): «Las ventajas y peligros de la formación», *Personnel*, nº 333, junio.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1965): *Clasificación de puestos de trabajo*, Colección de Estudios, nº 3, Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica, Madrid.
- RECIO FIGUEIRAS, E. M. (1978): *La planificación de los recursos humanos en la empresa*, Hispano-Europea, Barcelona.
- RICHART, J. A. (1992): *La formación en habilidades directivas: el INAP, sus experiencias y programas*, INAP/Fundación Formación y Tecnología, Madrid.
- SAMANIEGO, C. (1991): *Aplicación de una acción formativa en el Ayuntamiento de Almería y problemas que plantea su evaluación*, Documento interno, Ayuntamiento de Almería, Almería.
- SCHMIDT, F. L.; ONES, D. S. y HUNTER, J. E. (1992): «Personnel Selection», *Annual Review Psychology*, vol. 42, pp. 627-670.
- SUPER, D. E. (1955): *Dimension and Measurement of Vocational Maturity*, Teachers Coll. Record, vol. 57, pp. 151-163.
- (1957): *The Psychology of Carrers*, Harper & Row, New York.
- TAYLOR, E. K., y NEVIS, E. C. (1960): «Personnel Selection», *Annual Review of Psychology*.
- VETTER, E. W. (1972): *The Nature of Long Range Manpower Planning in Contemporary Personnel Managment*, London.

**ABA Colombia**  
**Asociación Colombiana para el Avance de las Ciencias del Comportamiento**  
**[infromacion@abacolombia.org.co](mailto:infromacion@abacolombia.org.co)**

Este artículo proviene de: [www.abacolombia.org.co](http://www.abacolombia.org.co)  
Todos los derechos reservados ©2003