

*Andrés Rodríguez Fernández (Director)*

# LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

PRÓLOGO DE  
MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR

  
tecnos

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	<i>Pág.</i>	17
AUTORES QUE PARTICIPAN EN LA OBRA .....		25
INTRODUCCIÓN (A. Rodríguez Fernández) .....		27

### PARTE I

#### LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: APROXIMACIÓN INTERDISCIPLINAR

1. EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (A. Rodríguez Fernández) .....		37
INTRODUCCIÓN .....		37
LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y SUS ENTORNOS .....		42
A) <i>Entorno general</i> .....		43
B) <i>Entorno específico</i> .....		44
EL ESTABLECIMIENTO DE METAS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS .....		47
LA LEGITIMIDAD DE INTERESES Y LA IMPORTANCIA DE LA NEGOCIACIÓN .....		51
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HA DE SER, NECESARIAMENTE, EFICIENTE Y ELLO EXIGE UN CAMBIO DE MENTALIDAD Y DE CULTURA .....		53
LA DIFICULTAD DE DISEÑAR UNA POLÍTICA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....		57
LOS MECANISMOS DE CONTROL NO SIGUEN SÓLO UNA DIRECCIÓN .....		60
LA NECESIDAD DE LA MULTIDISCIPLINARIEDAD EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....		62
RESUMEN .....		63
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....		64
2. LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PROPUESTAS (M. Arenilla Sáez) .....		67
INTRODUCCIÓN .....		67
EL FACTOR DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO DEL PROCESO POLÍTICO .....		68
A) <i>El carácter bifronte del poder en las organizaciones públicas</i> .....		68
B) <i>Sobre el agrisamiento. El interés de lo público y de lo privado</i> .....		71
VISIÓN GENERAL DE FUNCIONAMIENTO DE TODA LA ORGANIZACIÓN .....		74
A) <i>Los recursos humanos y la organización</i> .....		74
B) <i>Los recursos humanos y el resto de los factores administrativos</i> .....		75

## 10 LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

a) El diseño orgánico .....	76
b) El factor presupuestario .....	77
c) El procedimiento de gestión .....	78
d) La producción y la circulación de información .....	80
COINCIDENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA	82
A) <i>El criterio del tipo de actividad</i> .....	82
B) <i>Coincidencias y divergencias</i> .....	87
EL APOYO A LA TOMA DE DECISIONES, LOS RECURSOS HUMANOS Y LOS DIREC- TIVOS PÚBLICOS .....	90
CONCLUSIONES .....	93
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	96
3. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINI- STRACIONES PÚBLICAS: CONSIDERACIONES JURÍDICAS (F. Castillo Blanco) .....	99
LAS BASES Y PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN NUESTRO SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA .....	99
A) <i>Los sistemas generales organizativos de las burocracias modernas</i>	100
B) <i>Los principios de jerarquía y de autoridad y su influencia en las             burocracias públicas</i> .....	108
EL PROCESO DE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE NUESTRA FUNCIÓN PÚBLICA .....	115
A) <i>Las distintas iniciativas legislativas acaecidas en los primeros             intentos de estructuración de nuestra función pública</i> .....	115
B) <i>La situación en el presente siglo: el cambio de concepción de la             función pública</i> .....	118
EL MARCO JURÍDICO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	121
A) <i>La teoría de la garantía institucional de los empleados públicos y             su relevancia en la materia que nos ocupa</i> .....	121
B) <i>La distribución de competencias en materia de función pública:             especial referencia al Régimen Local</i> .....	129
C) <i>El contenido del estatuto funcional</i> .....	136
a) Clases de Personal al servicio del Sector Público .....	136
b) Selección de personal al servicio del Sector Público .....	139
c) Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera al servicio de las entidades públicas .....	146
d) Derechos y deberes de los funcionarios públicos .....	151
e) Carrera administrativa .....	157
f) Régimen de responsabilidad de los empleados públicos .....	160
CONCLUSIONES .....	161
RESUMEN .....	165
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	172
4. LAS DECISIONES ECONÓMICAS EN LOS AYUNTAMIENTOS: INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE TOMA DE DECISIONES (J. Marín Lupión) .....	177
INTRODUCCIÓN .....	177
TÉCNICAS EN LAS DECISIONES ECONÓMICAS .....	185
TOMA DE DECISIONES EN SITUACIÓN DE CERTIDUMBRE .....	185

TOMA DE DECISIONES EN SITUACIÓN DE RIESGO .....	186
TOMA DE DECISIONES EN INCERTIDUMBRE COMPLETA .....	189
A) <i>El criterio de Wald</i> .....	190
B) <i>El criterio de Hurwicz</i> .....	192
C) <i>El criterio de Laplace</i> .....	193
D) <i>El criterio de L. J. Savage</i> .....	193
E) <i>Métodos probabilísticos</i> .....	195
ESTRATEGIAS DE EMPRESAS .....	196
LA INTUICIÓN ANTE LA TURBULENCIA DEL MERCADO .....	197
INTRODUCCIÓN A LOS MODELOS ESTRATÉGICOS .....	201
MODELOS POPULARES DE ESTRATEGIA .....	207
A) <i>El modelo Ansoff</i> .....	210
B) <i>El modelo del Boston Consulting Group</i> .....	216
C) <i>El modelo Harvard</i> .....	222
UN LARGO CAMINO HACIA LA RACIONALIZACIÓN ECONÓMICA EN LAS HACIENDAS LOCALES .....	224
TOMA DE DECISIONES, PRESUPUESTOS Y PERÍODO DE MANDATO .....	234
A) <i>La aprobación de los presupuestos</i> .....	234
B) <i>El diseño del presupuesto</i> .....	237
APROXIMACIÓN A UN MODELO DE PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	240
CONCLUSIONES .....	244
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	245

PARTE II

PROCESOS INDIVIDUALES

5. SELECCIÓN, FORMACIÓN Y DESARROLLO DE CARRERAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (C. Samaniego Villasante y F. Díaz Bretones) .....	249
INTRODUCCIÓN .....	249
EL MODELO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA .....	250
LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS .....	251
LA SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	255
A) <i>Actuaciones previas a la selección</i> .....	260
B) <i>Elaboración de bases</i> .....	261
C) <i>Naturaleza y características de la plaza</i> .....	261
D) <i>Sistema selectivo elegido</i> .....	262
E) <i>Pruebas selectivas</i> .....	264
F) <i>Acogida y adaptación del nuevo personal</i> .....	264
LA FORMACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	265
DESARROLLO DE CARRERAS .....	274
CONCLUSIÓN .....	282
RESUMEN DE LAS PROPUESTAS .....	283
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	286
6. MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN LABORAL EN LA ADMINIS- TRACIÓN PÚBLICA (A. Delgado Padial) .....	289
INTRODUCCIÓN .....	289

## 12 LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

NATURALEZA DE LA MOTIVACIÓN .....	293
EL PROCESO DE LA MOTIVACIÓN .....	297
MODELOS Y TEORÍAS ACERCA DE LA MOTIVACIÓN .....	298
A) <i>Teorías de contenido</i> .....	301
B) <i>Teorías de procesos</i> .....	309
ESTRATEGIAS DE MOTIVACIÓN .....	317
A) <i>Estrategias de motivación económicas</i> .....	317
B) <i>Estrategias de motivación no económicas</i> .....	318
CONCLUSIÓN .....	321
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	324

### PARTE III

#### PROCESOS DE GRUPO

7. GRUPOS Y EQUIPOS DE TRABAJO EN LAS ORGANIZACIONES (J. M. García García y A. Delgado Padiá) .....	329
INTRODUCCIÓN .....	329
LOS GRUPOS EN LAS ORGANIZACIONES .....	332
A) <i>Aproximación al concepto de grupo. Características y orientaciones</i> .....	332
B) <i>Tipos de grupos</i> .....	335
C) <i>¿Por qué se forman los grupos? ¿Qué funciones desempeñan?</i> .....	344
NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO .....	346
FORMACIÓN DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO .....	350
A) <i>Fase de sumisión</i> .....	350
B) <i>Fase de contradependencia</i> .....	351
C) <i>Fase de independencia</i> .....	351
D) <i>Fase de identificación con los demás</i> .....	352
E) <i>Fase de identificación personal</i> .....	352
F) <i>Fase de validación por convenio</i> .....	352
APLICACIONES DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO .....	354
A) <i>Asesoramiento y compromiso</i> .....	354
B) <i>Producción y servicio</i> .....	355
C) <i>Proyectos y desarrollo</i> .....	355
D) <i>Acción y negociación</i> .....	356
MÉTODOS Y TÉCNICAS DE TRABAJO EN EQUIPO .....	357
A) <i>Método de desarrollo de equipo</i> .....	357
B) <i>El brainstorming</i> .....	363
C) <i>El Grupo Nominal</i> .....	366
D) <i>Método Delphi</i> .....	367
E) <i>Phillips 6/6</i> .....	368
F) <i>Discusión dirigida</i> .....	369
G) <i>Estudio de casos</i> .....	370
H) <i>Otras técnicas</i> .....	371
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	371
8. FLUJOS Y BARRERAS DE COMUNICACIÓN (V. Zarco Martín) .....	375
INTRODUCCIÓN .....	375

LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES .....	377
A) <i>Errores usuales en el concepto de comunicación</i> .....	377
B) <i>Información, interacción y comunicación</i> .....	379
C) <i>La organización como sistema de comunicación</i> .....	300
D) <i>Barreras en el proceso de comunicación</i> .....	382
LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS .....	384
ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS .....	388
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN COMUNICANTE .....	389
ESTABLECIMIENTO DE UNA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN EFICIENTE EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	390
CONCLUSIÓN .....	392
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	393
9. ESTILOS DE DIRECCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (E. Sánchez Santa-Bárbara) .....	395
INTRODUCCIÓN .....	395
EL LIDERAZGO COMO ACTIVIDAD CULTURAL DE LA ORGANIZACIÓN .....	397
ESTILOS DE DIRECCIÓN .....	402
A) <i>Enfoque de los rasgos</i> .....	404
B) <i>Enfoque conductual</i> .....	405
C) <i>Enfoque situacional</i> .....	406
EL MODELO DE LIDERAZGO SITUACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	407
HABILIDADES GERENCIALES .....	411
UNA PROPUESTA PARA EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN .....	413
¿HACIA LA EXCELENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN? .....	417
RESUMEN .....	421
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	422
ANEXO: INSTRUMENTOS .....	425
10. EL CONFLICTO Y ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN (M. Teresa García Gómez) .....	439
INTRODUCCIÓN .....	439
EL ESTUDIO DEL CONFLICTO Y SU DEFINICIÓN .....	441
EL CONFLICTO EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ¿POR QUÉ SURGEN LOS CONFLICTOS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS? .....	442
CAUSAS Y TIPOS DE CONFLICTO .....	444
A) <i>Diferencias individuales</i> .....	445
B) <i>División de funciones y coordinación</i> .....	446
C) <i>Recursos</i> .....	446
D) <i>Control-autonomía</i> .....	447
E) <i>Desarrollo de carrera</i> .....	448
F) <i>Roles intermedios</i> .....	448
G) <i>Relación con el entorno</i> .....	449
LA NEGOCIACIÓN COMO ESTRATEGIA PARA SOLUCIONAR LOS CONFLICTOS ...	450
A) <i>El proceso de negociación</i> .....	450
B) <i>Tipos de negociación</i> .....	451
MODELOS TEÓRICOS DE NEGOCIACIÓN .....	454
A) <i>Modelo de Stevens (1963)</i> .....	455

## 14 LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

B) <i>Modelo de Swayer y Guetzkow (1965)</i> .....	455
C) <i>Modelo de Walton y McKersie (1965)</i> .....	456
D) <i>Modelo de Pruitt (1983)</i> .....	456
E) <i>Modelo de Bacharach y Lawler (1981)</i> .....	459
RESUMEN .....	461
CONCLUSIONES .....	463
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	464

## PARTE IV

### PROCESOS ORGANIZACIONALES

11. HACIA UNA NUEVA CULTURA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (A. Rodríguez Fernández) .....	469
INTRODUCCIÓN .....	469
CONCEPTO, FORMACIÓN Y MANIFESTACIÓN DE LA CULTURA .....	473
EL PROCESO DE SOCIALIZACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS .....	478
LA SOCIALIZACIÓN EFECTIVA .....	481
EL PROCESO DE CAMBIO DE CULTURA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS ...	482
LOS MODELOS DE ADAPTACIÓN DEL INDIVIDUO .....	484
LA RENEGOCIACIÓN DEL CONTRATO PSICOLÓGICO .....	486
LA CULTURA Y LOS SISTEMAS DE CONTROL .....	487
¿CÓMO ABORDAR, DE FORMA OPERATIVA, LA MEDIDA DE LA CULTURA? .....	488
A) <i>Nivel individual</i> .....	491
B) <i>Nivel grupal</i> .....	491
A MODO DE RESUMEN: ALGUNOS PUNTOS DE REFLEXIÓN FINAL .....	492
CONCLUSIONES .....	493
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	495
12. EL CLIMA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (M. R. Aoiz Iriarte) .....	499
INTRODUCCIÓN .....	499
EL CLIMA EN LAS ORGANIZACIONES: MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO .....	501
A) <i>Importancia del clima en las organizaciones</i> .....	501
B) <i>Concepto de clima. Factores determinantes</i> .....	502
C) <i>Orientaciones en el estudio del clima</i> .....	507
D) <i>Proceso y características generales del clima</i> .....	509
E) <i>Importancia del diagnóstico del clima en el proceso de cambio y desarrollo de las organizaciones</i> .....	510
F) <i>El clima y los programas de modernización de las organizaciones públicas</i> .....	514
APLICACIÓN DE UN MODELO DE CLIMA EN UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA .....	519
A) <i>Formulación y desarrollo de un modelo de clima para organizaciones públicas</i> .....	519
B) <i>Aplicación del modelo a un organismo público</i> .....	521
C) <i>Proceso metodológico seguido</i> .....	522
D) <i>Diagnóstico obtenido</i> .....	525
E) <i>Conclusiones</i> .....	531
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	533

13. LOS PROCESOS DE DESARROLLO Y CAMBIO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (J. Francisco Delgado Morales) .....	537
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	537
ALGUNOS FACTORES QUE DIFICULTAN EL CAMBIO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: HABLAMOS DE OBSTÁCULOS .....	542
A) <i>La cultura</i> .....	542
B) <i>La orientación a corto plazo</i> .....	544
C) <i>El mantenimiento de una mentalidad superficial y simplista</i> .....	544
D) <i>La temporalidad de los cambios</i> .....	545
E) <i>La ausencia de un pensamiento estratégico</i> .....	545
ALGUNOS FACTORES QUE FACILITAN LOS PROCESOS DE CAMBIO: HABLAMOS DE POSIBILIDADES .....	546
A) <i>La democratización en la Administración pública</i> .....	547
B) <i>La descentralización de las actuaciones de las Administraciones públicas</i> .....	549
C) <i>Las agendas públicas y la planificación</i> .....	551
D) <i>La gestión y su importancia en los procesos de cambio</i> .....	563
E) <i>La innovación tecnológica en el cambio</i> .....	567
CONCLUSIONES .....	568
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	570
14. LA IMAGEN CORPORATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL PUNTO DE ENCUENTRO CON SU PÚBLICO (M. A. Martín Quirós) .....	573
INTRODUCCIÓN .....	573
SERVICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS. ¿UNA REALIDAD COMPARABLE? .....	575
A) <i>¿Qué es servicio público?</i> .....	575
B) <i>El cliente es la totalidad de la población</i> .....	576
C) <i>Continuidad en el tiempo y en el espacio</i> .....	577
D) <i>Adaptación al entorno</i> .....	579
NATURALEZA DEL «PRODUCTO-SERVICIO» .....	580
A) <i>Intangibilidad</i> .....	580
B) <i>La dificultad de homogeneizar</i> .....	581
C) <i>La fuente es inseparable de la prestación</i> .....	581
D) <i>La producción es siempre posterior a la demanda</i> .....	582
¿QUÉ ES LA IMAGEN CORPORATIVA? .....	582
LA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN DE LA IMAGEN CORPORATIVA .....	584
A) <i>Formulación estratégica</i> .....	584
B) <i>Elementos básicos</i> .....	590
C) <i>La estrategia de comunicación corporativa</i> .....	594
CONCLUSIONES .....	604
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	605
ADENDA .....	607
ÍNDICE DE AUTORES .....	609
ÍNDICE ANALÍTICO .....	615