

La gestió de les persones a les administracions públiques catalanes: principals reptes

Francisco Longo Martínez

Llicenciat en Dret (Universitat de Barcelona). Professor del Departament de Direcció de Recursos Humans i director de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE. Ha estat gerent dels Serveis Centrals de l'Ajuntament de Barcelona i director executiu del Centre Municipal d'Operacions dels Jocs Olímpics de 1992. Ha assessorat diferents administracions públiques espanyoles en processos de modernització i ha treballat com a consultor internacional de l'Institut Europeu d'Administració Pública i el Banc Interamericà de Desenvolupament. Les seves àrees d'especialització són el disseny organitzatiu, la gestió de recursos humans i el govern local, temes sobre els quals ha publicat nombrosos treballs.

Manuel Férez Fernández

Doctor en Dret (Universitat Autònoma de Barcelona). És professor del Departament de Dret Administratiu de la Facultat de Dret i professor de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE. Ha estat professor de la Facultat de Dret de la UAB i lletrat del Gabinet Jurídic Central de l'Ajuntament de Barcelona. Desenvolupa estudis i consultoria principalment en l'àrea del dret i la gestió de recursos humans, del dret local i del dret públic econòmic.

Resum

Ens toca viure temps de canvi, i l'àmbit de la gestió de les persones al sector públic no és pas una excepció. En el cas de les administracions públiques catalanes, s'albira l'inici d'una nova etapa davant el canvi de regles de joc que suposa l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia. Això ens planteja un doble desafiament: ¿serem capaços d'aprofitar l'ampliació del marc competencial en matèria d'organització i ocupació pública?; ¿es convertirà en una prioritat política apostar per reorientar el nostre sistema de gestió de recursos humans per posar-nos a l'alçada de les demandes de la nostra societat i dels països més avançats?

Aquesta ponència pretén apuntar línies de treball per convertir aquest desafiament en una gran oportunitat a partir de dues grans orientacions. La primera orientació té a veure amb la necessitat d'aprendre de la nostra història a l'hora de definir i posar en pràctica una estratègia de reforma coherent i realista, sent conscients de les nostres potencialitats i limitacions; ja que, sens dubte, seria una gran irresponsabilitat dilatar o infravalorar la importància i complexitat d'una operació d'aquesta significació històrica. I la segona orientació es refereix a la conveniència d'aprofundir en adaptar el nostre model de gestió de recursos humans a les noves tendències, prenent com a referència les bones pràctiques de dins i fora del nostre país, i sent conscients d'on han de ser les nostres especificitats.

Text complet

I. INTRODUCCIÓ: TEMPS DE CANVIS

A) TENDÈNCIES INTERNACIONALS

A principis d'aquest nou segle, adquireixen especial protagonisme els temes relacionats amb la necessitat d'incorporar noves concepcions i tècniques que emergeixen per donar resposta als reptes de la gestió de persones en el sector públic. Vegem dos exemples de mostra.

L'informe mundial de les Nacions Unides sobre el sector públic de 2005, que porta per títol *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance* ("Alliberar el potencial humà per a l'acompliment del sector públic") remarca el paper essencial de les persones i de la direcció de recursos humans per aconseguir una Administració pública eficaç. Per fer això proposa que cada país adopti el seu propi model tenint en compte "... les condicions canviants que han creat pressions cap a administracions més petites i més desagregades, col·laboracions amb les organitzacions de la societat civil, noves formes de responsabilització, i la necessitat de treballar en xarxes complexes de comunicació i adquisició de coneixement demanden noves respostes de la Gestió de Recursos Humans en el sector públic".

També l'any 2005, el tema de les Trobades Internacionals de Gestió Pública, organitzats pel Departament Recherche, Étude et Veille (REV) en col·laboració amb l'OCDE, ha estat *Performance, l'ère des Ressources Humaines* ("L'acompliment, l'era dels recursos humans"). El resultat és un valuós estudi en què s'apunten les següents tendències en les estratègies de modernització de la gestió de recursos humans:

- la gestió de les persones en el sector públic ha de convertir-se en **una prioritat política de primer ordre;**
- s'ha d'avançar en el sentit de **transformar les funcions públiques** tradicionals en sistemes d'ocupació que les aproximïn al sector privat, conservant les seves especificitats allà on estiguin realment justificades (per a l'exercici de funcions d'autoritat, garantir la igualtat, disposar d'un adequat sistema d'incompatibilitats, etc.);
- donar **major autonomia als gestors** perquè puguin responsabilitzar-se dels resultats amb els recursos humans de què disposen (comptant amb més flexibilitat per a l'adequada gestió de les persones, incentivant l'acompliment i l'avaluació individualitzats, potenciant la progressió mitjançant el mèrit, etc.);
- **l'avenç envers una cultura d'avaluació per resultats** significa que els quadres directius es converteixen en autèntics líders d'aquest procés, havent de conciliar els valors tradicionals (neutralitat, imparcialitat, integritat) amb els valors emergents (transparència, cooperació, flexibilitat, receptivitat, innovació, etc.); quelcom que

requereix definir correctament els perfils directius, identificar-los amb criteris de professionalitat i retribuir-los tenint en compte els resultats;

- les administracions públiques tenen el **deure de convertir-se en ocupadors atractius** per captar, mantenir i integrar unes persones que han de ser el reflex de les societats a les quals serveixen, entenent que la contractació de persones amb perfils molt diversos introdueix elements de complexitat i, sobretot, de riquesa (d'aquí la importància d'incentivar el desenvolupament personal i professional, el benestar en el treball i la conciliació entre la vida professional i la vida privada).

B) ELS CANVIS A LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES CATALANES:

ELS CIMENTS D'UNA NOVA ETAPA

Dos fets excepcionals estan cridats a condicionar la transformació de les nostres administracions públiques en les pròximes dècades: d'una banda, l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, que amplia i clarifica l'àmbit competencial en matèria de funció pública (vegeu la lúcida anàlisi de Lluís Azemar a la ponència presentada en aquest mateix grup de treball); i, d'altra banda, la imminent tramitació d'un projecte d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, que ha d'acabar amb una etapa de provisionalitat i obrir la porta a aquelles tendències de canvi comuns als diferents processos de modernització. Aquestes novetats, que van molt més enllà d'un canvi de marc jurídic, suposen una oportunitat històrica i un desafiament que posaran a prova la capacitat d'innovar dels nostres governants per millorar el sistema institucional del nostre sector públic.

Sent realistes, el balanç des del I Congrés Català de Gestió Pública és força pobre. Primer, perquè les qüestions d'administració i funció públiques no han estat una prioritat a l'agenda política (tal com posa de manifest Josep Ramon Morera en la seva suggerent, i previsiblement controvertida, ponència titulada "Una política d'administració i funció públiques per a Catalunya"); i, segon, perquè tan sols s'ha avançat en elaborar un diagnòstic parcial i algunes recomanacions que, gairebé en la seva totalitat, s'han quedat en declaracions de bones intencions (vegeu, en aquest sentit, l'Informe sobre Bon Govern i Transparència Administrativa –juliol de 2005). I si ens centrem en l'anàlisi de la nostra ocupació pública, comptem amb el controvertit *Llibre Blanc de la Funció Pública*, del que podem fer el següent balanç:

a) Punts forts:

- Per primer cop comptem amb unes dades rigoroses sobre la totalitat de la nostra ocupació pública sobre les quals valorar la incidència de les diferents polítiques de personal.
- Es realitza una anàlisi integral de la composició del personal de tot el sector públic, sense exclusions.

- Existeix una clara preocupació per enfortir les garanties de professionalitat en els processos selectius (definició de perfils professionals com a base per a la definició de la tècnica de selecció; els mèrits que s'han d'acreditar i l'eficàcia dels processos; la proposta de millores en la valoració dels mèrits; l'establiment d'un sistema de garanties extrajudicial de resolució de les reclamacions).
- Propostes de modernització dels instruments de gestió dels recursos humans, per dotar de més flexibilitat i eficàcia als processos de gestió de persones (aposta per l'avaluació de l'acompliment, introducció de la gestió per competències, vinculació de la permanència en el lloc a l'acompliment, un nou concepte de carrera professional, etc.).
- Un tractament específic de la funció directiva, identificant els trets imprescindibles per poder parlar d'un model de funció directiva professionalitzada (la selecció basada en competències, la durada determinada del mandat, la responsabilització per resultats en el marc dels acords de gestió, la retribució vinculada als resultats).

b) Punts febles:

- Absència d'un veritable diagnòstic que serveixi de fonament per a les recomanacions (balanç de la situació després d'un quart de segle d'autogovern, comparació amb altres entorns institucionals –nacionals i internacionals– i amb el sector privat, vinculació amb altres prioritats i polítiques de govern, dificultats per incorporar i posar en pràctica les tendències internacionals més rellevants, etc.).
- Enfocament excessivament jurídicista, ja que la majoria de solucions són de caràcter normatiu, relegant o oblidant les perspectives econòmica, política, organitzativa o de gestió. Amb això es fa pràcticament impossible un autèntic debat al voltant d'una millora substancial del model d'ocupació pública.
- Concepció excessivament uniformadora i centralitzadora. Tot el text incorpora una obsessió per l'ordre formal i una visió racional-constructivista del disseny de sistemes institucionals, fins el punt de proposar la integració de la major part dels subsistemes de la gestió de l'ocupació pública en formats únics d'àmbit nacional, comuns per als diferents nivells d'administracions i per a les organitzacions que s'hi integren. La filosofia subjacent a aquest enfocament es troba en la fonamentació de la recomanació 15 ("Un disseny racional del règim estatutari català"), que proposa "bastir un model de funció pública que estigui en consonància amb el projecte de construcció nacional". Aquest projecte, tal i com es desenvolupa en el text, sembla difícilment compatible amb la diversitat inherent al nostre sistema polític-administratiu, i fins i tot amb els principis d'autonomia local i universitària. Aquesta concepció també condueix a una inflació d'estructures centrals integradores (una entitat coordinadora de l'avaluació del desenvolupament en el sector públic, un organisme públic certificador de competències professionals, un Comitè de Valors Públics de Catalunya, un organisme que garanteixi l'elaboració i manteniment de les relacions de llocs de treball, un Observatori de l'Ocupació Pública de Catalunya, una Mesa general de negociació única de les Administracions catalanes, una Oficina Pública de Selecció, una Oficina Pública de Provisió de Llocs, un Institut de Direcció Pública de Catalunya, etc.).

- Oblit d'alguns problemes fonamentals. L'absència d'una autèntica diagnosi i l'excessiu pes de la perspectiva jurídicista poden explicar l'oblit d'algunes qüestions centrals en els debats i agendes dels països de l'OCDE: els costos de personal (quins són, com es situen en termes comparatius, com abordar plans i mesures de reducció de costos d'estructura); la productivitat (quina és la productivitat per empleat en el sistema català d'ocupació pública?, com ens comparem amb altres països i amb el sector privat?, com es relaciona això amb la tendència d'externalitzar?, quines orientacions hauríem d'adoptar?); la revisió de l'actual model de relacions laborals (quins sindicats tenim?, quines capacitats tenim per negociar amb ells?, com està contribuint el marc actual de relacions laborals a l'evolució del sistema públic d'ocupació?, cap a on anem?, cap a on hauríem d'anar?).

Però aquest balanç ha de ser completat amb la identificació d'experiències, estudis i projectes que, en alguns casos, han inspirat els aspectes més positius del *Llibre Blanc de la Funció Pública*. Algunes d'aquestes experiències novadores seran debatudes en el present Congrés: els casos de l'Institut Català de la Salut, de la Diputació de Barcelona, de l'Ajuntament de Manlleu, de l'Òrgan Tècnic de Provisió de Llocs l'Administració de la Generalitat. I de fora de Catalunya, resulten especialment rellevants una experiència autonòmica (el nou model d'organització i gestió de recursos humans de l'Administració General de la Comunitat Autònoma del País Basc), i una d'àmbit europeu (el cas de Bèlgica i el seu original model de selecció i provisió de llocs). Entre els valuosos estudis que haurien de ser tinguts en compte per al futur, podem assenyalar l'"Estudi preliminar per a la definició d'un model de carrera professional per al personal d'administració i tècnic de l'Administració de la Generalitat" (elaborat l'any 2003 per Lluís Azemar i Maite Jiménez), i entre els projectes que l'avançament de les eleccions previsiblement obligui a posposar el relatiu a un nou model de selecció i carrera professional dels Mossos d'Esquadra; per citar tan sols dos exemples, sent conscient de què, tant en l'àmbit autonòmic com en el local, probablement existeixen més experiències i projectes, les quals esperem que floreixin en el desenvolupament del Congrés.

Per tot això, en un camí que es presenta tan apassionant com complex, ens sembla que allò important és no repetir errors històrics i aprofitar les experiències d'aquest darrer quart de segle per impulsar, definir i posar en marxa un procés de millora substancial de les nostres Administracions públiques, on els nostres empleats públics han d'ésser els protagonistes rellevants.

ii. PRINCIPALS REPTES

Sovint, en la gestió pública dels recursos humans, els arbres no deixen veure el bosc. Les urgències, les pressions, les negociacions del dia a dia tendeixen a situar els gestors davant de dificultats concretes per a les quals busquen respostes o solucions també concretes. S'acaba parlant i discutint de coses que no van gairebé mai a les arrels, que no qüestionen

el *statu quo*. Hauríem d'intentar sintetitzar en un conjunt d'orientacions bàsiques els canvis transcendentals, aquells que, si fóssim capaços d'impulsar-los, situarien la nostra funció pública al nivell dels sistemes més moderns i eficaços de gestió del personal públic arreu del món. Per fer-ho, és imprescindible sintetitzar en un conjunt de grans blocs temàtics les prioritats de la gestió pública de l'ocupació i les persones que es desprenen de les condicions i circumstàncies del nostre entorn institucional. Aquests són, al nostre entendre, els reptes més importants.

1. CONSTRUIR CAPACITAT INSTITUCIONAL PER TAL DE FER POSSIBLE EL CANVI. EL PAPER DELS DIRECTIUS PÚBLICS

No és suficient voler canviar. S'ha de poder. La capacitat interna per canviar es nodreix de diversos ingredients. El primer és la **interiorització de la necessitat de canvi** per part de la direcció de les organitzacions. La convicció del paper estratègic de la gestió de les persones per a la consecució de l'èxit organitzatiu és el fonament bàsic de qualsevol esforç reformador en aquest camp. És sobre aquest fonament que podran sorgir i desenvolupar-se els lideratges necessaris. Només **lideratges efectius** i compromesos amb la innovació seran capaços d'afrontar i vèncer les nombroses resistències que provaran de mantenir el *statu quo*. Una singularitat pròpia de la gestió de les persones, que la distingeix d'altres parcel·les de gestió, és que els seus resultats es produeixen a mig/llarg termini. Això obliga a la **continuitat i persistència** de les polítiques de reforma, sovint dificultada per la brevetat dels cicles polític-electoral.

Desenvolupar capacitats directives és una de les claus d'èxit de les orientacions que s'han preconitzat. En termes de capacitat institucional, aquesta necessitat es planteja tant pel que fa a les tecnoestructures centrals (departaments de recursos humans i similars) com en la línia de comandament.

Un corrent àmpliament majoritari en la teoria contemporània sobre gestió de les persones considera la funció de recursos humans com una part de la funció de dirigir. Quan, més endavant, parlem de gestió del rendiment ho farem d'una manera que implica aquest **paper protagonista del directiu**, entenent aquí per directiu qualsevol persona que, en l'organització, desenvolupa tasques que impliquen l'autoritat formal sobre altres empleats. Les grans batalles de la gestió de persones s'entaulen en múltiples fronts, però es guanyen o perden en la unitat de treball. L'existència de directius que interioritzin aquest rol és una variable central de qualitat de qualsevol sistema de gestió de recursos humans.

Respondre al desafiament que això implica obliga, en primer lloc, a **crear directius**. Només persones dignes d'aquest nom estan en condicions de rebre de l'organització el dipòsit de confiança que suposa aquest protagonisme en la gestió de persones. Parlem de coneixements i habilitats específiques, però, molt destacadament, parlem d'actituds. És freqüent que la cadena de jerarquia de les organitzacions públiques estigui integrada per persones que no es perceben a si mateixes com a directius. Aquesta cridanera paradoxa pot tenir múltiples causes, però ha de ser corregida. **Difondre una identitat directiva pública** que incorpori el marc de responsabilitat propi de la direcció és el primer pas. Buscar aquestes persones i formar-les, incrementant el seu cabal de competències directives, és un dels grans desafiaments.

Dirigir no és fàcil ni còmode. Cal, per tant, **incentivar la pràctica directiva**, crear sistemes de premi-sanció que estimulin l'exercici de les responsabilitats de dirigir. L'avaluació de resultats està destinada a ser l'eix central al voltant del qual aquests incentius han de ser dissenyats i aplicats. Això implicarà sovint la necessitat d'**ampliar l'esfera de decisió dels directius**. Si necessitem aquest directiu responsable, que interioritzi el seu rol com a gestor de persones i assumeixi el conflicte que tot això suposa, l'hem de dotar amb un ventall d'atribucions de gestió superior a l'actual, que l'habiliti per desenvolupar aquest nou paper.

Tot això obliga a **redissenyar a fons la funció tradicional dels departaments centrals de Recursos Humans**. Es tracta, fins a cert punt, d'una reinvençió, que reforça el seu rol estratègic, alhora que els treu una bona part del paper de gestors directes de decisions sobre el personal. Els nous rols dominants hauran de ser, cada cop més, el d'assegurar una dotació d'intel·ligència estratègica a la direcció de les organitzacions en matèria de gestió de persones, d'una banda, i el de consultor intern i suport al conjunt de la línia de comandament, d'una altra.

2. MILLORAR LA PLANIFICACIÓ I ORGANITZACIÓ DEL TREBALL

Hem d'aprendre a millorar l'**aprofitament dels recursos humans** del sistema públic català. Tots els elements de l'entorn ens ho estan demanant. La primera de les grans àrees de millora és la dels mateixos sistemes de planificació, sovint pràcticament inexistents. Ni la limitació dels cicles polítics ni les dificultats que la producció o explicitació d'estratègies troben en l'entorn públic no haurien d'impedir el desenvolupament d'alguns instruments bàsics de planificació provisional dels recursos humans.

Ser purament reactiu en aquest camp té altíssims costos de tot tipus, des dels financers directes, a causa de la improvisació (per exemple, la necessitat de duplicar personal, per no haver pensat a reconvertir o adaptar l'existent), fins als d'oportunitat, derivats de les dificultats per actuar a causa de la indisponibilitats de recursos que no es van preveure (per exemple, quan és impossible aconseguir determinades competències a curt termini), passant pels de transacció, que es multipliquen quan els ajustaments de mercat han de solucionar la imprevisió (per exemple, la necessitat d'externalitzar camps que haurien quedat atesos de manera més eficient amb personal propi degudament preparat). La debilitat de l'instrumental planificador alimenta les mancances del sistema quan es tracta de dimensionar càrregues i dotacions, assignar efectius o redistribuir-los. Simplement, sovint manca informació contrastada que permeti la presa eficient de decisions.

En segon lloc, hem d'aconseguir sistemes d'organització del treball que facin les **organitzacions públiques adaptables als canvis**, i no estructures rígides, obligades sistemàticament a comprar la flexibilitat en el mercat. El disseny dels llocs de treball ha d'aconseguir l'equilibri adequat entre dues tendències actuals de signe oposat: l'especialització, exigida per les demandes de tecnificació i qualificació de les tasques, i la

polivalència, demandada per les necessitats d'adaptació. La més gran polivalència compatible amb una definició clara de les responsabilitats en cada cas sembla la línia adequada. En particular, cal combatre les tendències burocràtiques a una definició exhaustiva de les tasques, utilitzada sovint per garantir reductes funcionals ancorats en la rutina i protegits de qualsevol demanda de versatilitat.

Aquests propòsits obliguen també a **flexibilitzar la mobilitat de les persones**, encara més propera a un dret subjectiu del qual els empleats fan ús quan els interessa, que no pas un recurs de gestió sovint imprescindible. Un nou equilibri entre aquestes dues vessants de la mobilitat esdevé necessari. En particular, cal fer molt més àgils i flexibles els mecanismes d'assignació de funcions i responsabilitats. D'altra banda, com passa al món de l'empresa, la introducció de **polítiques més flexibles d'ordenació del temps de treball** obre àmplies possibilitats de millora de la productivitat. Des de la simple diversificació dels horaris per adequar-los a diferents entorns, fins als horaris flexibles, les diferents modalitats d'annualització de la jornada, els horaris estacionals, la compensació d'hores extres per temps lliure, la dedicació a temps parcial i fins i tot el treball a distància són modalitats que poden permetre una millor adaptació a la demanda de serveis i un ús més eficient de l'equipament i la tecnologia.

3. DESENVOLUPAR LA CULTURA I LES EINES DE L'AVALUACIÓ

Les nostres tradicions de funció pública no inclouen la pràctica de l'avaluació. Els requeriments de distinció dels millors, o més capaços, propis d'un sistema de mèrit, són resolts, en general, mitjançant la simple acreditació de mèrits formals, documentalment comprovables: títols, diplomes, mencions, publicacions, realitzacions tangibles i computables numèricament o circumstàncies de fet, com ara l'antiguitat. El biaix frontalment advers a la discrecionalitat que caracteritza al nostre dret públic s'ha unit al llarg de dècades a pautes culturals caracteritzades per una profunda aversió a qualsevol procediment que sigui o sembli subjectiu, en una combinació mútuament reforçadora que ha inhibit, a l'interior del sistema públic, el desenvolupament de les capacitats per avaluar persones.

El problema és que una bona gestió de les persones obliga inexorablement a **avaluar les competències i el comportament de les persones a la feina**. Aquestes necessitats obliguen a desenvolupar capacitats en dos nivells o àmbits que poden ser abordats separatament: el que considera l'avaluació de les persones com una pràctica professional especialitzada, i el que l'aborda com una part integrant de la funció directiva.

En el primer d'aquests dos nivells, la **creació d'òrgans professionals de selecció**, legitimats pel coneixement expert i dissenyats per actuar amb independència de criteri, és la millor garantia del principi de mèrit. En la nostra tradició, un rígid sistema de garanties formals, construït sobre els requisits de forma i els instruments, és sovint administrat per òrgans formats per no experts en selecció, presidits per un polític, i acompanyats per un o més sindicalistes. Aquest amateurisme no només perjudica l'eficàcia dels processos, sinó que converteix el sistema de garanties en clarament vulnerable. El que acabem de dir és de

plena aplicació a la provisió de llocs i a la gestió de les carreres horitzontals proposades abans. En ambdós casos, com també sovint en la detecció de necessitats de formació, cal disposar de capacitats per avaluar competències, ara indisponibles o molt escasses.

Fins aquí, el primer dels dos nivells apuntats, que podem considerar el camp dels especialistes en recursos humans. Hi ha un altre nivell o àmbit, no menys important, que afecta l'exercici ordinari de la funció de dirigir persones. El punt de partida adequat per abordar-lo és **entendre el rendiment humà a la feina com una matèria que necessita ser gestionada**, és a dir, que ha d'ocupar l'organització i els seus directius, com a part de les responsabilitats ordinàries de gestió. Si partim d'aquí, sembla clar que la capacitat per avaluar els seus col·laboradors és una competència que hauria de formar part dels perfils directius, és a dir, del conjunt de qualitats i destreses que formen part dels requeriments exigits per al desenvolupament de llocs que impliquin la direcció d'equips humans. Parlem d'una avaluació que s'inscriu en una visió més ampla de gestió del rendiment, i que es combina amb pràctiques com ara l'orientació del treball, la delegació de responsabilitats, la retroalimentació del rendiment i la orientació del desenvolupament de les persones.

4. REPENSAR L'ESTRUCTURA DE LES ORGANITZACIONS.

EL PAPER DE LES UNITATS DE RECURSOS HUMANS.

Les polítiques i pràctiques de personal que hem proposat obliguen a fer reformes d'ampli abast en el disseny estructural de les organitzacions públiques. Amb caràcter general, exigeixen la **substitució del patró burocràtic** dominant, basat en: a) la descripció exhaustiva de les tasques; b) la normalització rigorosa dels procediments; c) l'ús de mecanismes de coordinació basats en la supervisió directa i els controls primaris (autoritzacions, fiscalització prèvia, informes devolutius); d) l'agrupació d'unitats de base funcional incapaces d'integrar les interdependències necessàries per respondre per resultats; e) la concentració del poder en tecnoestructures centrals encarregades de formalitzar el comportament dels diferents actors organitzatius; i f) la configuració de llargues cadenes jeràrquiques a través de les quals la informació ascendent i descendent flueix amb notòria dificultat.

No existeix, per descomptat, una recepta alternativa de disseny estructural que sigui vàlida per a un món tan complex i heterogeni com el de les Administracions públiques. En moltes organitzacions, la diversificació i complexitat interna (és el cas de les Administracions territorials) obliga fins i tot a respectar lògiques estructurals diferents dins de la mateixa organització. No obstant això, sembla convenient **incorporar algunes orientacions comunes de signe postburocràtic, com ara la simplificació de procediments, la desregulació de certes decisions, l'aplanament d'estructures, la descentralització, l'orientació dels controls vers els resultats i la gestió per projectes transversals.**

La descentralització, és a dir, la transferència de poder de decisió cap avall, té a veure sovint amb la necessitat de dotar d'un marge de decisió més gran les persones que es relacionen directament amb els clients o usuaris dels serveis. En altres casos, és la conseqüència dels processos, ja esmentats, d'eliminació de jerarquia intermèdia. Ens interessa especialment

aquí quan descentralitzar suposa transferir a la línia de comandament poder de gestió sobre els recursos humans, abans retingut per la tecnoestructura central de personal. Es tracta, evidentment, d'un requisit perquè els directius assumeixin el paper protagonista que els hem reservat. Però, a més, creiem que és també una condició perquè les reformes avancin: en entorns descentralitzats, serà més fàcil per als innovadors, allí on es trobin, i en general per als qui se sumin a la innovació, llançar-se a la producció dels canvis i consolidar avenços que en un altre cas tindrien dificultats. La descentralització és imprescindible per alliberar forces de canvi.

5. GESTIONAR EFICAÇMENT EL TALENT

Les administracions catalanes operen plenament en els escenaris de la societat i l'economia del coneixement. En les empreses, aquests escenaris estan implicant, genèricament, una pèrdua de pes del treball menys qualificat, que tendeix a mecanitzar-se o externalitzar-se, i estan convertint en prioritària la captació i desenvolupament de treballadors qualificats, portadors freqüents de l'avantatge competitiu, la gestió dels quals exigeix formes i mètodes molt diferents dels que han utilitzat les burocràcies empresarials de l'era industrial. La capacitat per **atreure, retenir i motivar el talent** s'obre pas com un distintiu de la gestió contemporània dels recursos humans. Moltes d'aquestes tendències, i les exigències que comporten, han començat a penetrar en el sistema públic català.

La gestió del talent es troba avui estretament lligada a la noció de competències. Avui es pot parlar d'un ampli "consens transversal" sobre el fet que els coneixements tècnics especialitzats no sempre són l'únic factor que explica l'èxit en el treball; de vegades no són ni tan sols el factor més important. La noció de talent s'estén des de l'excel·lència tècnica i l'*expertise*, vers un ventall molt més ampli de qualitats entre les quals les capacitats i habilitats de tipus relacional gaudeixen d'un valor més i més rellevant. Gestionar per competències implica **dedicar una atenció prioritària als elements qualitius de la inversió en capital humà**, i afecta molts dels subsistemes de la gestió de les persones. En les organitzacions públiques de l'entorn institucional català, la introducció de la gestió per competències planteja canvis que afecten sobretot a dos d'aquests subsistemes: els que afecten la incorporació de les persones al lloc, i els que es relacionen amb el seu desenvolupament i progressió professional.

La **incorporació de persones idònies** per a les finalitats que han d'aconseguir-se és la primera de les exigències, especialment en escenaris caracteritzats per la tecnificació creixent de les tasques, la reducció del pes del treball poc qualificat o rutinari i l'increment de les exigències de qualificació de tot tipus. En aquest camp, l'**elaboració de perfils d'idoneïtat** és una premissa bàsica. Concretar les competències clau que prefiguren una presumpció d'èxit en la feina té una importància que pot ser explicada d'una forma tan senzilla com sovint oblidada: ens permet saber què hem de buscar. Al seu torn, cada tipus de competència exigeix **instruments de selecció adequats**. Sens dubte, una simple elecció aleatòria, o per afinitat política o personal, no garanteix la seva possessió, però potser tampoc una prova memorística de coneixements serveix per a gran cosa quan són altres tipus de qualitats les que fonamenten majoritàriament el perfil. L'elecció dels instruments és una decisió tècnica de gran transcendència. L'entrevista de selecció, les proves d'aptitud i

de personalitat, les simulacions, els centres de valoració... haurien de formar part del repertori habitual d'eines en les organitzacions públiques. Cal afegir que l'atenció als perfils i instruments de selecció afecta tant els processos d'accés a l'ocupació pública com els de provisió de llocs de treball. En ambdós casos la gestió per competències està destinada a aportar innovacions de gran importància en les polítiques i pràctiques de personal.

Pel que fa al desenvolupament de les persones, la gestió del talent afronta, entre nosaltres, desafiaments que incumbeixen sobretot, d'una banda, les polítiques de formació i, de l'altra, el disseny de la promoció.

Tothom parla de la importància estratègica de la formació, però molt sovint els fets no acompanyen les paraules. **Capacitar estratègicament** les persones no és formular una oferta de cursos més o menys vistosa, a la qual els empleats s'adhereixen en funció dels seus interessos i preferències. Per tal que la formació jugui aquest paper és imprescindible que s'emmarqui en una gestió de recursos humans posada al servei de l'estratègia organitzativa; que es planifiqui, es gestioni i s'avaluï en funció i al servei de les prioritats i objectius de l'organització; que la inversió en capacitació tingui un retorn previst i avaluat.

Aplicar la gestió per competències a la formació implica, a més, haver assumit que la qualificació de les persones, com s'ha dit abans, excedeix la simple acreditació de coneixements o l'acumulació d'experiència, mesurada simplement pel transcurs del temps de desenvolupament d'una determinada tasca. Sovint es continua actuant com si l'èxit de les persones en el lloc depengués fonamentalment d'aquestes variables. Una formació basada en competències implica, pel contrari: a) que el rendiment de les persones està lligat a la possessió de qualitats entre les quals els coneixements i les destreses es combinen amb les actituds, els motius i els trets de caràcter; i b) que algunes d'aquestes qualitats són desenvolupables mitjançant l'entrenament adequat. Detectar-les i elegir els instruments formatius adients en cada cas és una de les comeses més importants del departament de recursos humans avui en dia.

Una poderosa inèrcia ha exportat al conjunt de les organitzacions públiques polítiques i pràctiques de personal nascudes i pensades per a les àrees típicament burocràtiques, avui àmpliament minoritàries en els sistemes públics. Així ha passat amb el disseny de les polítiques i pràctiques de promoció. Les organitzacions públiques necessiten **estimular l'aprenentatge, el desenvolupament de coneixement i habilitats, l'excel·lència professional**. No obstant això, en termes de carrera, l'únic instrument que han estat capaces de produir és l'ascens jeràrquic, l'escala de càrrecs dotats d'autoritat formal.

La utilització d'aquestes fórmules, sobretot en entorn professionals –majoritaris en les Administracions actuals- produeix efectes molt perniciosos. Sovint no s'adequa a les preferències ni a les habilitats dels professionals (la síndrome del bon tècnic/mal directiu); els transmet un missatge desprofessionalitzador ("si vols progressar, no importa com siguis de bo en el teu camp, posa't a gestionar"); tendeix a inflar les estructures, sobrecarregant-les de llocs de comandament innecessaris. Per tot això, cal **desenvolupar mecanismes de promoció horitzontal o lateral**, vinculada a l'expansió de les competències, en el marc del repertori de mecanismes que han de fer possible una autèntica gestió del talent en les organitzacions públiques.

6. CONSTRUIR UN MODEL DE RELACIONS LABORALS EQUILIBRAT

La gestió pública de les persones s'orienta en tot els països que poden servir-nos com a referents cap a la introducció d'una més gran flexibilitat. Això requereix un diàleg social fluid i orientat al pacte, més que no pas a la confrontació. Per aconseguir-lo, és crucial **considerar la gestió ordinària de les relacions laborals com un exercici pedagògic**, en el qual la metodologia i les solucions aplicades a cada cas concret produeixen determinats aprenentatges organitzatius i prolonguen per això els seus efectes més enllà, cosa que facilitarà en el futur el predomini de les visions de transacció i acord, o bé el de les seves contràries.

En aquest sentit, una assignatura pendent de moltes organitzacions públiques catalanes és una interiorització inadequada del conflicte laboral. Les polítiques i pràctiques de gestió de recursos humans es desenvolupen, per definició, en escenaris en els quals conflueixen diferents grups humans, portadors d'interessos múltiples i diversificats. Cal esperar que a vegades aquests interessos col·lideixin, i que en alguns casos aquesta col·lisió revesteixi la forma del conflicte laboral. Quan s'instal·la en els equips de govern de les organitzacions públiques la idea que el conflicte laboral ha de ser evitat a qualsevol preu, no és estrany que hi hagi qui fixi aquest preu i es declari disposat a cobrar-lo. Per contra, **gestionar adequadament els conflictes** suposa utilitzar els diferents mètodes d'acció (el manteniment dels principis, el plantejament clar i la defensa ferma de posicions, l'observança de les formes, la comunicació, el diàleg, la negociació, la transacció, la mediació) de la manera i en la seqüència més adequada a cada cas, més respectuosa amb l'interès públic, i més adient a les finalitats pedagògiques que hem esmentat abans.

Al seu torn, resulta imprescindible que els marcs globals i les regles de joc que determinen les relacions entre els actors de les relacions laborals es construeixin -i això es fa dia a dia- d'**una perspectiva d'equilibri, en la que cadascú ha de fer el paper que li correspon**. Així, i per aclarir l'abast de l'argument, tan inadequat és marginar un sindicat d'una decisió que s'ha d'acordar prèviament (un canvi en la jornada laboral, per exemple) com donar-li entrada, veu i, fins i tot, vot en decisions que en tot cas haurien de ser mantingudes com a responsabilitat de la direcció (un procés de selecció de personal, per exemple). En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que la frontera entre la participació del personal i el patronatge sindical de càrrecs és a vegades tènue, i que evitar el lliscament de la primera cap al segon obliga a defensar en tot moment una clara delimitació dels papers respectius.

7. DOTAR LA FUNCIÓ PÚBLICA CATALANA D'UN MARC JURÍDIC MÉS FLEXIBLE

Les peculiaritats del nostre règim legal d'ocupació pública són, per a molts dels qui opinen entre nosaltres sobre aquests temes, la principal font de rigidesa, i haurien de ser, per tant, el blanc central dels processos de renovació de la gestió pública de les persones. La reforma jurídica es convertiria així en la peça clau dels processos de canvi. La nostra tradició política i administrativa, que mesura l'acció reformadora dels governs pel nombre de lleis que impulsen, sense avaluar-ne, en general, l'impacte, sintonitzaria amb aquests enfocaments.

Dit això, no es pot desconèixer que el nostre règim legal de l'ocupació pública és, per descomptat, manifestament millorable, si extraiem les implicacions jurídiques dels grans desafiaments que hem preconitzat. Apuntarem alguns, sense cap pretensió d'exhaustivitat. Caldria, primer de tot, **trencar amb l'uniformisme** amb el qual es regulen de la mateixa manera realitats que corresponen a territoris, nivells administratius, sectors, serveis, entorns, dimensions, tecnologies, professions, mercats i organitzacions tan diverses com són les que conviuen en l'interior del sistema públic. Cal també **flexibilitzar l'esquema de garanties formals** que, sense protegir en el fons els processos de l'arbitrarietat o la politització, introdueixen una enorme rigidesa i afavoreixen la "judicialització" dels conflictes. Seria necessari **construir un sistema de garanties substantives** que atengui més al fons que a la forma dels processos, i que millori alhora l'eficàcia i la flexibilitat. Tot el que hem dit parlant d'instruments i òrgans de selecció, per exemple, seria d'aplicació en aquest punt. La reforma legal hauria d'afrontar també –i no seria aquest un dels punts menys compromesos- la **construcció d'un marc més equilibrat de relacions laborals**, que rescabalés amb claredat per a la direcció de les organitzacions públiques el ple exercici de les facultats d'autoorganització, i posés límits contundents a l'extralimitació de funcions per part de les organitzacions de representació d'interessos funcionaris.

El marc normatiu és, per tot això, un dels àmbits on s'hauria d'intervenir. Creiem, no obstant això, que ni el canvi jurídic garanteix per ell mateix el canvi real (sobren els exemples), ni és tampoc, en termes de cronologia del canvi, la primera de les reformes necessàries. Més aviat ens sembla que en general les regulacions haurien d'acompanyar les transformacions reals, consolidant-les i institucionalitzant-les, més que no pas impulsant-les. D'altra banda, el marge per a la innovació de les polítiques i pràctiques de recursos humans en les organitzacions públiques, sense modificar el marc jurídic, es força ampli. El primer que cal fer, si es vol canviar de debò, és **abandonar les visions totèmiques sobre la reforma legal i deixar d'utilitzar la restricció jurídica com a coartada** per justificar la manca de voluntat innovadora.

III. CONCLUSIONS

Després de l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia, ens trobem en un històric creuament de camins, i **és el moment d'afrontar el repte de reorientar el nostre model de gestió de recursos humans**, buscant un equilibri entre la necessària innovació, imprescindible per consolidar una administració pública a l'alçada dels països més avançats, i les especificitats que desitgem mantenir, ja que hem de posar uns ciments sòlids recolzant-nos en les nostres fortalezes i sent conscients de les nostres limitacions i de les resistències que trobarem.

Ha arribat l'hora de **dissenyar una estratègia de reforma que no repeteixi errors històrics**: com desvincular l'ocupació pública del model organitzatiu i del paper de les nostres administracions com a prestadores de serveis públics; o caure en el síndrome del reformador legislatiu, de manera que la reforma giri prioritàriament en una hipotètica Llei de l'Ocupació Pública de Catalunya que, un cop aprovada, ens porti a confondre la part amb el tot i es desvirtui l'impuls transformador ; o, allò que també és freqüent, ens oblidem de què

les especificitats de la nostra ocupació pública no poden encobrir privilegis ni situacions excepcionals que ens allunyin injustificadament del món del treball majoritari en la nostra societat.

En aquesta ponència marc hem volgut cridar l'atenció sobre allò que considerem elements prioritaris d'una estratègia de reforma que tingui presents les tendències internacionals i experiències dels últims anys. Per això hem volgut partir d'una cosa tan òbvia com imprescindible: aquestes reformes han de ser **una prioritat política recolzada en un lideratge continuat**, amb un horitzó ambiciós quant als objectius i realista en ritmes i terminis, i **basada en un diagnòstic rigorós i complet**, per tal de no caure en propostes simplistes o irrealistes davant l'heterogeneïtat i complexitat de la nostra realitat organitzativa i dels diferents col·lectius de personal (comptem amb un autèntic arxipèlag de petites i mitjanes administracions –el món local–, ens institucionals molt diversos i grans administracions molt heterogènies –Generalitat, Diputacions, Ajuntament de Barcelona, etc.–, on predominen els col·lectius d'empleats públics dels àmbits sectorials –sanitat, educació, seguretat, bombers, etc.). I, d'altra banda, hem volgut **identificar aquells àmbits d'intervenció en què un autèntic procés de reforma no pugui deixar d'intervenir**: l'estructura de les organitzacions, la capacitat institucional, el paper dels directius públics, la planificació i organització del treball, el canvi cultural, la gestió del talent, el model de relacions laborals i el marc jurídic .

Idees força

- S'ha de saber aprofitar l'oportunitat històrica que suposa un canvi del marc competencial en matèria d'organització i ocupació pública després de l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia.
- És molt important encertar l'estratègia de reforma, no repetint errors històrics i sent conscients de les nostres potencialitats i limitacions.
- Hem d'avançar cap a un model d'ocupació pública que combini la incorporació de les darreres tendències amb la identificació de les nostres especificitats.

Propostes

- La reforma del nostre model de gestió de persones ha de ser una prioritat política, amb un suport parlamentari molt clar, i emmarcada en un procés inajornable de modernització de les nostres administracions públiques a llarg termini.
- És necessari partir d'un diagnòstic rigorós i realista, que reflecteixi la complexitat i especificitats de les nostres administracions públiques, amb independència del seu àmbit territorial i abastant tot l'arxipèlag d'ens que conformen el sector públic.
- Convé analitzar en profunditat les bones pràctiques i experiències, de dins i de fora del nostre país, per adoptar un model de gestió de persones innovador però adaptat a la nostra realitat sociopolítica.