

## **Direcció Pública : Polítics i/o professionals?**

---

**Joan Anton Montesinos Bernabé**, subdirector general d'Organització i Recursos Humans del Departament de Benestar i Família.

Ha estat subdirector general d'Organització, Informació i Recursos Humans del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, vicegerent de Recursos Humans i Organització de la Universitat Pompeu Fabra i actualment és el subdirector general d'Organització i Recursos Humans del Departament de Benestar i Família.

La seva àrea d'especialització és la direcció i gestió de persones en l'àmbit públic, temes sobre els quals ha publicat diversos treballs i articles

Ha col·laborat en l'elaboració del Llibre Blanc de la Funció Pública catalana.

Ha estat membre de la Comissió Consultiva de la Fundació per a la motivació dels recursos humans.

Ha estat professor associat a la Diplomatura de Gestió de l'Administració Pública ( 1997-2002 ) a la Universitat Pompeu Fabra i a la Universitat Autònoma de Barcelona. És professor col·laborador del Post-grau sobre govern i gestió pública de la informació e-govern.

### **Resum**

---

La política i la gestió a les Administracions públiques sempre han estat barrejades. La frontera entre la política i la gestió no han estat mai nítides. El nou Estatuto Básico del

empleado público institucionalitza la figura del Directiu públic. L'accés a aquests llocs es farà estrictament amb criteris d'idoneïtat i confiança professionals o perdurarà la confiança personal o política? En l'actual model com, es combina la responsabilitat política i la responsabilitat tècnica o directiva?

La comunicació, en el marc de l'actual situació creada per l'abandonament del Govern de la Generalitat de 200 "alts càrrecs" de designació política i el proper estatut del directiu públic, pretén reflexionar sobre les patologies que genera una funció directiva de designació partidista i unes propostes d'actuació encaminades a fer compatibles política i gestió en l'accés, permanència i sortida de la funció directiva.

Es pretén destacar que amb una aposta només normativa com serà el futur Estatuto Básico del Empleado Público no n'hi haurà prou. Caldrà crear i aplicar unes regles del joc conegudes i compartides tant per la classe política com per la comunitat professional

### **Text complet**

---

El projecte d'Estatuto Básico del Empleado Público aporta com a novetat significativa la normativització de la figura del Directiu Públic.

Les notes a tenir en compte, en el precepte regulador d'aquesta figura són les següents:

1. Designació valorant el mèrit, la capacitat i la idoneïtat de la persona aspirant
2. Avaluació periòdica del directiu.
3. El directiu haurà de tenir, en determinats supòsits, la condició de funcionari públic.
4. Exclusió de les seves condicions de treball en la negociació col·lectiva.
5. Relació de serveis professionals de caràcter administratiu o laboral.

La redacció donada en la definició del directiu públic al nostre entendre deixa prou marge a cadascuna de les administracions públiques per delimitar l'abast d'aquesta figura.

És suficient l'Estatuto Básico del Empleado Público per aconseguir una direcció pública professional a les nostres administracions?

Per als gestors públics s'albira una certa esperança amb la incorporació de la figura del directiu públic a l'articulat de l'Estatuto, sense perjudici que considerem que no hi ha prou cultura ni consens polític per implantar un espai directiu professional d'ample abast.

La nostra experiència i la història recent ens pot portar a concloure que sense un canvi de comportaments i de cultura administrativa no es podrà generalitzar la figura del directiu públic professional en les Administracions públiques catalanes.

Si preguntem a qualsevol polític segurament trobarem una opinió unànime en el fet que tothom considera com un factor fonamental per al bon funcionament de les nostres organitzacions l'existència d'una direcció pública professional. Al nostre paper aquesta perspectiva té el perill de quedar com a mer element retòric si no es canvien certes rutines internes i no es desenvolupa un procés de canvi cultural en el si dels partits polítics i de les nostres administracions.

La pràctica habitual en l'Administració catalana comporta que quan es produeixen canvis en les cúpules de les conselleries automàticament es canvia la majoria o tota la direcció.

Aquests canvis es produeixen tant si canvia el partit que assumeix la direcció política d'una conselleria com si canvia el conseller malgrat pertànyer al mateix partit.

Que ningú no consideri que estem qüestionant la legitimitat del màxim responsable polític per a crear el seu equip. És aconsellable per a un bon Govern els canvis constants dels seus directius públics? En un procés de canvi i transformació continuus fóra convenient garantir que la continuïtat i permanència de les cúpules directives estigués sotmesa fonamentalment a l'avaluació dels resultats assolits i, per tant, a la idoneïtat, mèrit i capacitat del directiu.

Quantes vegades no hem vist que polítiques públiques excel·lents decauen pels canvis de lideratge? Un dels exemples més clarificadors el podem trobar en la mateixa reforma de la Llei de la funció pública catalana de 1994 impulsada per Carlos Losada que –en abandonar el càrrec juntament – va quedar en una brillant declaració d'intencions en no haver hagut continuïtat ni lideratge suficient per implementar i desenvolupar les reformes previstes.

Sovint els lideratges de curta durada juntament amb la interiorització que els directius tenen una durada "efímera" són aprofitats pels sectors més reaccionaris de les altes burocràcies

funcionaris per alentir, paraitzar i desactivar els processos de transformació i reforma engegats.

A continuació i per tal de reduir les patologies actuals farem unes propostes de caràcter reformista que no preveuen cap canvi radical i a partir de l'actual situació s'assenyalen unes propostes de canvis operatius i conceptuals que poden ajudar a implementar una direcció pública professional d'ampli abast.

Les propostes volen contribuir modestament i des d'un posicionament pres a partir de la pròpia experiència professional, a fer viable un espai directiu professional que pugui ser acceptat tant pels aparells dels partits com per la comunitat professional.

Aquestes propostes són idèntiques o molt similars a les que exposàvem amb Carles Ramió a la ponència sobre *Selecció i accés del personal de les Administracions Públiques* al Llibre Blanc de la Funció Pública de Catalunya.

Per implantar amb èxit un espai directiu professional a les administracions públiques de Catalunya no n'hi ha prou amb la incorporació de la figura del Directiu Públic a l'Estatuto Básico del Empleado Público i caldrà sobretot iniciar un procés de modificació de la cultura administrativa, les actituds, els comportaments i els hàbits que fins ara han predominat a les nostres administracions.

Les funcions de la cultura administrativa són (Ramió, 1999):

- Defineix els límits establint distincions entre una organització i un altra. Les persones internes i externes identifiquen amb claredat que estan a l'interior d'un determinada organització amb unes especificitats ambientals diferents a les del seu entorn.
- Transmeteix un sentit d'identitat als membres de l'organització. Les persones que integren l'organització reconeixen els seus elements diferencials i s'identifiquen amb els que integren l'organització reconeixen els seus elements diferencials i s'identifiquen amb els mateixos. La cultura organitzativa es converteix en un instrument que dóna sentit a actituds i models de comportament amb una certa autonomia als valors socials de caràcter general. Es podria dir que una cultura organitzativa forta genera un sentiment similar al de *nacionalitat* dels seus membres.

- Facilita la creació d'un compromís personal amb els objectius organitzatius; és a dir, genera compromisos amplis que permeten superar parcialment els interessos egoistes de cada individu i grup. En aquest sentit, una cultura organitzativa forta permet superar la fragmentació d'objectius, interessos i estratègies.
- La cultura organitzativa pot ser un sibil·lí sistema de control sobre els membres d'una organització en el sentit que aquests solen comportar-se de forma previsible davant determinats estímuls gràcies a uns valors i tradicions.

És necessari crear institucions que recolzin la figura del Directiu Públic i permetin el seu desenvolupament, això és, unes regles del joc que derivin de la interacció de normes, valors, estructures i processos de treball que avancin de forma coherent en la línia proposada. Resulta necessari canviar també les regles del joc a altres nivells i introduir incentius que permetin la seva configuració concreta en els termes proposats. Finalment mencionar que les clàssiques actuacions sobre el reclutament, la selecció, la permanència i la sortida són elements essencials, però que haurien de complementar-se amb actuacions concretes en els àmbits de definició de continguts dels llocs directius polítècnics, en la retribució (especialment en el disseny de la seva part variable), en el desenvolupament professional i el necessari reciclatge del nivell directiu.

En definitiva, crear unes regles del joc conegudes i compartides per la comunitat professional que es proposa configurar i la classe política per al desenvolupament de les funcions directives en les Administracions públiques.

Les propostes concretes que es fan són:

**1.** La complexitat de la gestió pública del segle XXI implica que fa falta un perfil directiu aliè al perfil polític pur i un perfil amb més matisos professionals que el que solen oferir determinats perfils d'empleats públics que ocupen llocs de treball de comandament. En aquest sentit sembla aconsellable apostar per un model de "màner" polític, per la necessitat d'estar en possessió de la confiança i empatia política amb la dimensió, i de "màner" professional, per la necessitat de dominar unes competències directives molt noves i complexes.

2. Una vegada acceptat el punt anterior és molt important definir els límits dels tres rols en joc: del nivell polític, del nivell polític-professional (tercer gènere), i del nivell professional.

### 2.1 Àmbit polític:

L'objectiu per aquest àmbit consisteix en definir en les administracions públiques un ampli espai per ser ocupat mitjançant criteris estrictament polítics. La contrapartida és que aquest espai no hauria de ser superat mai tan sols utilitzant arguments d'excepcionalitat. La proposta concreta per a cada nivell administratiu seria:

- En el nivell autonòmic: Conseller, Viceconseller, Secretari General, Secretari Sectorial i Delegats del Govern. Complementàriament hauria d'haver un nombre suficient de llocs de treball de personal eventual vinculats a les necessitats de conselleries, secretaries generals, sectorials o delegacions del Govern. Aquests llocs han de ser ocupats amb criteris de confiança política i ha de ser un espai prou ampli com per encabir les necessitats dels partits.
- En l'àmbit local i universitari: membres de la Junta de Govern Local i del Consell de Direcció de les Universitats. També hauria d'incloure en aquest àmbit un nombre més limitat d'eventuals vinculats al Gabinet de l'Alcalde i Rector. Les retribucions d'aquests llocs s'haurien d'adequar a les responsabilitats exercides que en determinats casos són insuficients.

### 2.2 Àmbit polític –professional:

L'objectiu és obrir aquest àmbit als nivells administratius que no ho posseeixen seguint l'experiència d'algunes administracions locals. La proposta concreta per a cada nivell administratiu seria:

- En el nivell autonòmic: directors generals, gerents i delegats territorials dels Departaments. Caldria deixar les subdireccions generals com llocs professionals purs. També formaria part de l'espai polític-professional la direcció i/o gerència d'agències, organismes autònoms, consorcis i empreses públiques.

- En el nivell local i universitari: gerents, vicegerents de l'organització municipal i, dels organismes autònoms, i de les empreses públiques i de l'administració. O bé els càrrecs que la Llei 57/2003 denomina òrgans directius (coordinadors generals de cada àrea o regidoria o directors generals o similars que culminen l'organització dintre de cada una de les grans àrees o regidories).

Per ocupar aquests llocs no hauria de caldre ser funcionari i es proposa que es formalitzi una relació laboral de caràcter especial i temporal amb les indemnitzacions mínimes previstes per la legislació vigent per a aquesta tipologia contractual.

**2.3 Àmbit professional:** en els tres nivells (autonòmic, local i universitari) tots els caps administratius ubicats just per sota dels òrgans directius de caràcter polític o político-professional, amb especial referència als subdirectors generals o càrrecs assimilats.

Per ocupar aquests llocs no hauria de caldre ser funcionari en totes les administracions catalanes i es proposa que es pugui formalitzar una relació laboral de caràcter especial i temporal.

**3.** És molt important definir amb claredat les regles del joc de cada un dels tres rols i, encara més important evitar per tots els mitjans el traspàs interessat d'unes regles d'un rol a un altre. Les regles del joc que es proposen són :

- *Nivell polític:* criteris de selecció i permanència de caràcter estrictament polític. Es produeix el cessament de forma automàtica quan es perd la confiança política del superior o quan aquest cessa. Caldria garantir en aquests casos el dret a la percepció de la prestació d'atur i/i establir una indemnització similar a l'establerta per als consellers

- *Nivell polític-professional:* es busca per a aquest perfils als millors especialistes i gestors de persones i alhora que gaudeixin de confiança política i professional. Aquests professionals poden procedir de la pròpia organització de l'Administració contractant o de qualsevol administració pública o empresa privada. Es proposen aquí set elements de possible regulació d'aquest perfil directiu:

- a) Per garantir la idoneïtat s'hauria de fer un procés formalitzat de selecció amb la participació de perfils polítics de l'Administració contractant i d'assessors externs o propis de la mateixa Administració amb competència tècnica suficient per seleccionar directius.

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya podria contribuir a l'assessorament, pel que fa al reclutament, selecció i avaluació del desenvolupament d'aquests directius.

- b) Les persones que ocupen aquests càrrecs polític-professionals no tenen perquè cessar de forma automàtica quan cessen els seus superiors polítics o es produeix un canvi de govern. Cessen amb caràcter general en haver obtingut una avaluació insuficient (confiança professional) i també, si no gaudeixen de la confiança política per part dels nous càrrecs. Aquests llocs no han de ser de confiança política en un sentit estricte però el que és evident és que no poden ser llocs ocupats per personal de "desconfiança política".

- c) En cap cas aquests cessaments s'haurien de veure limitats per contractes blindats o indemnitzacions que superin les mínimes establertes a la legislació vigent.

- d) Les administracions públiques de grans dimensions haurien de limitar el reclutament d'efectius de l'espai polític-professional que siguin aliens a la pròpia organització. Aquestes administracions posseeixen suficient potencialitat professional per ser quasi autosuficients i no requerir de forma sistemàtica el mercat transversal per ocupar aquests llocs

- e) Els directius polítècnics són agents clau per introduir una cultura de treball centrada en objectius i una cultura d'avaluació dels mateixos. Per això resulta convenient dissenyar sistemes d'avaluació complexos que complementin la visió dels polítics (superiors immediats dels polítècnics) amb la perspectiva dels diferents agents amb els que el directiu polítècnic es relaciona (amb un model, per exemple, en la línia de l'avaluació 360°) i això ha de comportar un canvi de rol de les unitats actuals de gestió de persones.

Les administracions públiques acostumen a tendir a confondre la gestió d'allò important amb l'administració d'allò urgent. Aquesta confusió està relacionada creiem amb una mancança d'un adient nivell de direcció professional i d'unes sòlides unitats de suport (staff)

Els professionals de la gestió de persones es refugien normalment en els temes més complexos de l'administració de personal deixant de banda –abandonant- l'esfera pròpia de la gestió de personal i molt més la de la política de personal.



Amb caràcter general les unitats de recursos humans s'encarreguen de totes les activitats vinculades a la gestió i a l'administració de personal afavorint la confusió entre ambdues dimensions

Quan es barreja gestió i administració de personal predomina de forma natural la segona, ja que en la mesura que és més rutinària, ofereix un major grau de certitud, disposa de tasques ben definides a complir a curt termini i resulta indispensable per sostenir el funcionament habitual del sistema, però, amb això, la dimensió de gestió de personal acostuma a quedar relegada a un paper marginal. La visió del dia a dia predomina en allò que és un exemple més de la rellevància d'allò urgent per sobre d'allò important. Per tant predomina la reactivitat.

El resultat d'aquest model organitzatiu majoritari en l'Administració Pública presenta tres disfuncions destacades:

- No existeix una veritable gestió de personal ni tampoc una activitat substantiva de planificació, de direcció i d'avaluació en matèria de personal.
- Els directius es troben contaminats per l'administració de personal i tendeixen a assumir funcions de caràcter operatiu, situant-se en un àmbit que no els correspon i que els distreu d'altres més estratègics.
- Hi ha una absència remarcable de perfils professionals associats a la planificació, direcció i avaluació de personal.

La implementació amb èxit d'una direcció pública professional ha de comportar invertir adequadament en disposar d'unitats i per tant de professionals competents en el reclutament, selecció, desenvolupament, assessorament i en l'avaluació dels directius, la qual cosa comporta un canvi del rol de les unitats de gestió de persones.

- *Nivell professional:* per proveir aquests llocs s'han d'habilitar sistemes flexibles de selecció que garanteixin els principis d'igualtat d'oportunitats i d'idoneïtat dels seleccionats. En cap cas aquests llocs haurien de definir-se com llocs de lliure designació i aplicar, per tant, també criteris polítics.

Es proposen tres elements de regulació d'aquest nivell :

- a) Els cessaments han d'anar vinculats a la no superació de l'avaluació i mai per qüestions d'índole partidistes.
- b) L'Escola d'Administració Pública de Catalunya podria disposar d'una borsa centralitzada de treball per a administracions que es volguessin adherir. Les administracions públiques podrien prioritzar la contractació d'aquests professionals "acreditats" d'aquesta borsa de treball.
- c) Establir amb el suport de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya uns mecanismes d'acreditació professional per ocupar llocs directius avaluant el desenvolupament professional i, si és el cas, la formació directiva.

**4.** Establir amb caràcter general un límit màxim de temps de permanència en un mateix lloc directiu públic sigui aquest de caràcter polític, de caràcter professional o de caràcter polítècnic. Es considera que un màxim de 8 anys podria ser un període raonable. Aquest límit permetria superar problemes d'enquistament, d'acomodació sedentària i de pèrdua de creativitat i dinamisme. No s'introdueix un límit és baix per no perjudicar el funcionament de les organitzacions ja que costa molt la formació de directius per a que siguin eficaços i eficients en els seus llocs de treball.

**5.** Reubicar professionalment els directius professionals cessats –en el cas dels funcionaris– oferint-los llocs de treball, funcions o col·laboracions professionals adequats al seu perfil professional

**6.** Limitar a 8 anys les actuals garanties retributives que gaudeixen els funcionaris que han ocupat un lloc d'alt càrrec o de lliure designació han estat cessats, tenint en compte que actualment són vitalícies

**7.** Incentivar la promoció canviant d'unitat directiva i/o organització per tal de reconèixer l'assumpció de riscos i mitigar acomodacions sedentàries.

## Conclusions

---

Per implantar amb èxit un espai directiu professional a les administracions públiques de Catalunya no n'hi ha prou amb la incorporació de la figura del Directiu Públic a l'Estatuto Básico del Empleado Público i caldrà sobretot iniciar un procés de modificació de la cultura administrativa, les actituds, els comportaments i els hàbits que fins ara han predominat a les nostres administracions.

És necessari crear institucions que recolzin la figura del Directiu Públic i permetin el seu desenvolupament, això és, unes regles del joc que derivin de la interacció de normes, valors, estructures i processos de treball que avancin de forma coherent en la línia proposada. Resulta necessari canviar també les regles del joc a altres nivells i introduir incentius que permetin la seva configuració concreta en els termes proposats.

En definitiva, crear unes regles del joc conegudes i compartides per la comunitat professional que es proposa configurar i la classe política per al desenvolupament de les funcions directives en les Administracions Públiques.

L'espai directiu ha de tenir un abast ampli i han de tenir cabuda tant els polítics com els professionals.

S'aposta per un model de "màner" polític, per la necessitat d'estar en possessió de la confiança i empatia política, i de "màner" professional, per la necessitat de posseir unes competències directives molt noves i complexes en el qual tenen cabuda polítics i professionals, definint-se els límits dels tres rols en joc: del nivell polític, del nivell polític-professional (tercer gènere) i del nivell professional.

La implementació amb èxit d'una direcció pública professional ha de comportar invertir adequadament en disposar d'unitats i, per tant, de professionals en el reclutament, selecció, gestió de competències i avaluació del rendiment, la qual cosa comporta un canvi del rol de les unitats de gestió de persones de les nostres administracions.

## **Idees força**

---

Aquí s'inclouen les idees força. entre 1 i 5 frases que expressin els principals missatges de la comunicació.

- Es necessari modificar determinades rutines internes i desenvolupar un procés de canvi cultural per tal d'implementar amb èxit una funció directiva professional
  - L'espai directiu ha de tenir un abast ampli i han de tenir cabuda tant els polítics com els professionals establint-se clarament les regles dels joc i els espais de cadascú.
  - La implementació amb èxit d'una direcció pública professional ha de comportar invertir adequadament en disposar d'unitats i, per tant, de professionals en el reclutament, selecció, gestió de competències i avaluació del rendiment, la qual cosa comporta un canvi del rol de les unitats de gestió de persones de les nostres administracions
-