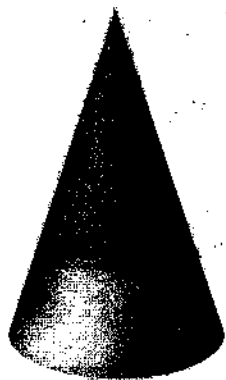


Isidre R. Obregon i Josep M. Vilalta

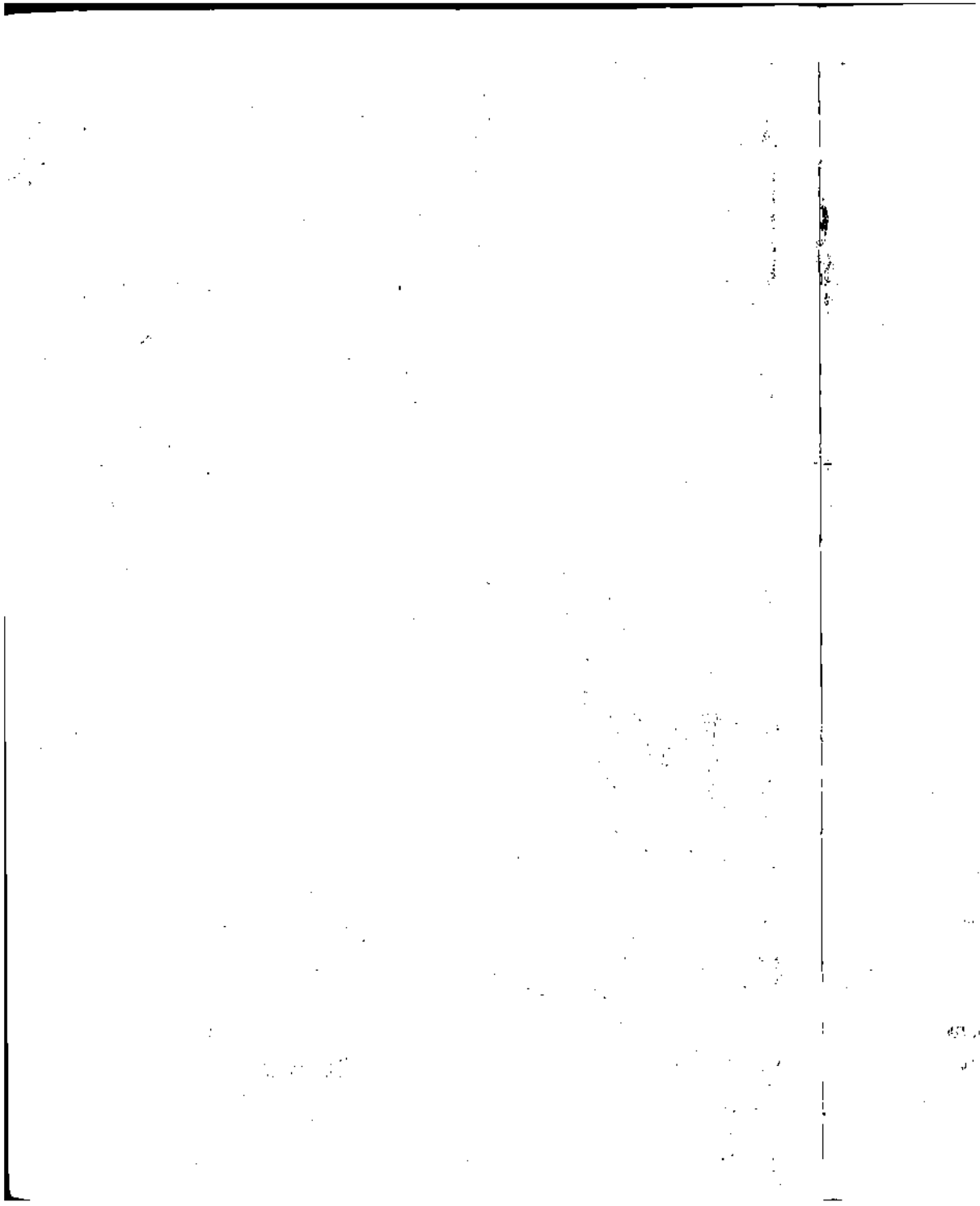
Direcció estratègica i gestió dels recursos humans a les administracions públiques catalanes




Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya



Direcció estratègica i gestió de recursos humans a les
administracions públiques catalanes



Isidre R. Obregon i Josep M. Vilalta



**Direcció estratègica i gestió
dels recursos humans a les
administracions públiques
catalanes**

Barcelona, 1994



Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Obregon, Isidre R.

Direcció estratègica i gestió de recursos humans a les administracions públiques catalanes

Bibliografia

ISBN 84-393-3117-7

I. Vilalta, Josep M. II. Escola d'Administració Pública de Catalunya III. Títol IV. Col·lecció 1.

Planificació estratègica - Catalunya
2. Administració pública - Catalunya
35 (467.1): 658.5

L'elaboració d'aquest estudi va obtenir un ajut a la recerca en el "II Concurs d'ajuts a la investigació en matèria d'Administració pública", convocat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (DOGC núm. 1450, de 3 de juny de 1991).

ELS AUTORS

Isidre R. Obregon i Gomà

És tècnic en formació a l'Escola de Policia de Catalunya. És llicenciat en història i ha obtingut un màster en gestió pública. En els darrers anys ha treballat per a diversos organismes públics en temes de planificació estratègica i d'avaluació de programes d'intervenció pública.

Josep M. Vilalta i Verdú

És subdirector de Gestió i Administració del Laboratori d'Enginyeria Marítima de la Universitat Politècnica de Catalunya i secretari executiu del Consorci Centre Internacional d'Investigació dels Recursos Costaners.

És llicenciat en geografia i història i ha obtingut un màster en gestió pública.

Ha cursat estudis de postgrau en *Public Management* a la Universitat de Rotterdam (Països Baixos).

En els darrers anys ha treballat per a diversos organismes públics i privats que treballen per al sector públic, en temes de planificació estratègica, gestió organitzativa, polítiques de recursos humans i màrqueting.

© 1994, Isidre R. Obregon i Josep M. Vilalta

© D'aquesta edició: 1994, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: desembre de 1994

Tiratge: 750 exemplars

Disseny gràfic: Estudi Propaganda

ISBN: 84-393-3117-7

Dipòsit legal: B-43.537-94

Fotocomposició: ApG, S.A. Entença, 218

08029 Barcelona

Impressió: Novagràfik, S.L. Puigcerdà, 127. 08019 Barcelona

A la Tere i a l'Eva

*A tots els qui treballen
amb responsabilitat en el
sector públic*

9	<i>Presentació</i>
11	<i>Agraïments</i>
13	Introducció
13	1. Objecte de l'estudi i novetat de l'enfocament
14	2. Abast de la investigació
15	3. Metodologia
17	I. La direcció i la planificació estratègiques
17	1. Crisi del model burocràtic. Altres valors més enllà de la legalitat
24	2. Models d'elaboració i d'implementació de les polítiques públiques
28	3. Planificació a llarg termini i direcció i planificació estratègiques
34	4. Política, gestió i administració dels recursos humans
36	5. La direcció i la planificació estratègiques dels recursos humans
39	II. Direcció estratègica i gestió de recursos humans a les administracions públiques catalanes
39	1. Breu descripció de la funció de personal a les administracions públiques catalanes
41	2. Proposta metodològica per a l'aplicació de la direcció i la planificació estratègiques dels recursos humans a les administracions públiques catalanes
42	2.1. Anàlisi i disseny de les polítiques de recursos humans
45	2.1.1. Fases en l'anàlisi i el disseny de les polítiques de recursos humans:
47	a) <i>Acord inicial per a la planificació estratègica</i>
47	b) <i>Identificació dels manaments de l'organització</i>
48	c) <i>Anàlisis internes</i>
50	d) <i>Anàlisis externes</i>
51	e) <i>Diagnòstic</i>
52	f) <i>Pronòstic</i>
53	g) <i>Establiment de l'objectiu central, raó de ser de la política de recursos humans</i>

- 55 h) *Establiment de línies estratègiques, objectius i estratègies operatives*
- 56 2.1.2. *Desenvolupament dels plans d'acció i de les polítiques de recursos humans*
- 59 a) *Planificació general dels recursos humans*
- 61 b) *Estructura orgànica*
- 61 c) *Política d'admissió i acomiadament*
- 65 d) *Política d'integració professional*
- 66 e) *Política de mobilitat*
- 68 f) *Política de desenvolupament professional*
- 70 2.2. *Implementació de les polítiques de recursos humans*
- 72 2.2.1. *Creació de les decisions fonamentals*
- 72 2.2.2. *Programació*
- 74 2.2.3. *Pressupostació*
- 75 2.2.4. *Organització*
- 76 a) *Creació d'òrgans de tecnoestructura i de nous perfils professionals*
- 77 b) *Noves metodologies de treball*
- 79 c) *Nova cultura organitzacional*
- 81 2.2.5. *La gestió del canvi*
- 82 2.3. *Avaluació, control i redisseny de la política de recursos humans*

87 III. **Principals línies de reflexió**

87 A. **Plantejament de la qüestió**

89 B. **Direcció i planificació estratègiques**

89 C. **Eixos i vectors de canvi**

89 1. *Sensibilitat i acció polítiques*

90 2. *Articulació d'un sistema institucional coherent*

91 3. *Un marc idoni per a les polítiques de recursos humans*

93 4. *Desenvolupament de polítiques públiques de recursos humans*

93 5. *Formació per a la capacitat i el canvi d'actituds*

95 **Bibliografia**

Presentació

El nostre país és força ric en producció bibliogràfica referida al camp de l'Administració pública. Especialment, ho és en estudis de caire jurídic o econòmic. D'entre els objectes d'estudi predominen qüestions diverses sobre regulació legal i relacions jurídiques entre els diferents actors implicats en el procés d'execució de les polítiques públiques. L'enfocament de molts d'aquests estudis té sovint un caràcter administrativista que assumeix que els problemes per resoldre són, simplement, males regulacions millorables per mitjà d'un nou tractament normatiu.

Paral·lelament, l'Administració pública catalana i, en especial, el sector empresarial públic, han protagonitzat en els darrers anys una evolució positiva cap a nivells superiors de professionalitat. Aquesta professionalitat ve donada per una major anàlisi en el disseny de les polítiques públiques que configuren l'acció del Govern i per un major rigor en la implementació d'aquestes polítiques i, consegüentment, en la qualitat dels productes i els serveis aportats a la comunitat.

Aquest fenomen coincideix amb la irrupció, en el panorama polític-administratiu de les democràcies socialment avançades, d'una sèrie de tendències (que posteriorment esmentarem) que situen el debat de la professionalització de les administracions sota noves perspectives i en relació amb nous objectes d'estudi.

Són aquests dos vectors de canvi, l'evolució positiva de l'Administració catalana i la seva inclusió en el debat obert entorn de la millora de les administracions públiques occidentals, els que han generat noves perspectives teorètiques des d'on abordar, definir i analitzar els problemes, i també prou confiança com per introduir plantejaments i tècniques innovadors en l'àmbit

de la direcció i la gestió de les polítiques públiques i dels serveis públics.

En aquest sentit, aquesta investigació vol destacar no només la novetat de l'objecte d'estudi en el camp de l'Administració pública, sinó també la novetat de l'enfocament. Es parteix d'una concepció ampliada dels valors tradicionalment predicats de l'Administració i, en conseqüència, també d'una concepció diferent dels sistemes organitzatiu i relacional que fan possible la presència i la promoció d'aquests valors.

Aquest estudi, no obstant això, evita caure en la importació directa d'altres models i té molt presents les condicions i les circumstàncies particulars de les administracions públiques catalanes. No tenir en compte aquesta realitat limitaria d'entrada l'abast de les pròpies propostes i solucions, i reduiria la pròpia capacitat d'iniciativa en el disseny i en la implementació de models internament coherents.

D'acord amb aquesta última afirmació, aquesta investigació vol contribuir a la reflexió i al debat sobre la millora de l'Administració. L'abundància d'estudis sobre la qüestió en la literatura anglosaxona contrasta amb les comptades, però també rigoroses, aportacions d'estudiosos del nostre entorn, a les quals aquest estudi es pretén, modestament, sumar.

Agraïments

Per a l'elaboració d'aquest estudi hem comptat amb la col·laboració de les persones següents:

- Manuel Férez, professor de l'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE).
- Joaquim Ferret, director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (Generalitat de Catalunya).
- Maria Lluïsa Florensa, secretària general del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya i, en el moment de l'entrevista, vice-presidenta del Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració (Generalitat de Catalunya).
- José Miguel Ilundáin, conseller delegat de Duran, Tornabell & Ilundáin i especialista en gestió de recursos humans.
- Ramon Massaguer, gerent de l'Institut Català de la Salut i, en el moment de l'entrevista, director de l'Àrea de Recursos Humans del Servei Català de la Salut.
- Assumpta Palau, cap de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya.
- Miquel Poch, cap de la Divisió de Planificació i Recursos Humans del Servei Català de la Salut.
- Joan M. Ramírez i Cardús, assessor especial en matèria d'organització administrativa del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya i ex-director general de la Funció Pública.
- Joan Subirats, catedràtic de Ciència Política i de l'Administració de la Universitat Autònoma de Barcelona.

A tots ells expressem el nostre agraïment sincer, i esperem retrobar-los en futures col·laboracions.

Igualment, agraïm a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya el suport en l'elaboració d'aquest estudi per mitjà del "II

concurs d'ajuts a la investigació en matèria d'Administració pública a Catalunya".

El present concurs d'ajuts a la investigació en matèria d'Administració pública té per objecte:

1. Promoure i fomentar la recerca científica i tècnica en el camp de l'Administració pública, amb especial atenció a les qüestions relacionades amb la gestió pública i amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

2. Fomentar la col·laboració entre els investigadors de les diferents administracions públiques i de les universitats i centres de recerca, així com amb els organismes de recerca i desenvolupament científic i tècnic.

3. Promoure la recerca aplicada i el desenvolupament tecnològic en el camp de l'Administració pública, amb especial atenció a les qüestions relacionades amb la gestió pública i amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

4. Promoure la recerca en el camp de l'Administració pública, amb especial atenció a les qüestions relacionades amb la gestió pública i amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

5. Promoure la recerca en el camp de l'Administració pública, amb especial atenció a les qüestions relacionades amb la gestió pública i amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

6. Promoure la recerca en el camp de l'Administració pública, amb especial atenció a les qüestions relacionades amb la gestió pública i amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

7. Promoure la recerca en el camp de l'Administració pública, amb especial atenció a les qüestions relacionades amb la gestió pública i amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

8. Promoure la recerca en el camp de l'Administració pública, amb especial atenció a les qüestions relacionades amb la gestió pública i amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

9. Promoure la recerca en el camp de l'Administració pública, amb especial atenció a les qüestions relacionades amb la gestió pública i amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

10. Promoure la recerca en el camp de l'Administració pública, amb especial atenció a les qüestions relacionades amb la gestió pública i amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

Introducció

Objecte de l'estudi i novetat de l'enfocament

En els darrers anys hom pot observar les referències cada cop més freqüents del mot *management* en el panorama administratiu català. El fet que s'hagi de recórrer a un anglicisme permet deduir la poca familiaritat amb el contingut d'aquest terme en el context de l'Administració. Atès que l'enfocament d'aquest estudi és eminentment "managerial", convé aclarir el que això significa.

Aquest terme neix, en l'àmbit de les administracions públiques, amb la constatació que les estructures implantades i les tècniques emprades en el sector públic són incapaces de respondre, sota criteris d'eficàcia, d'eficiència i de qualitat, a les demandes generades per un entorn cada cop més complex i canviant i un públic amb noves exigències. Atès que la legalitat era el valor primordial, l'enfocament dels estudis sobre l'Administració era eminentment jurídic: *"El derecho público, pero sobre todo el derecho administrativo, queda entronizado [...] como la Ciencia de la Administración por excelencia, porque el predominio de sus técnicas es el que proporciona más seguridad para moverse en el mundo de las organizaciones burocráticas."* (Prats, 1989, pàg.12).

L'exclusivitat del principi de legalitat genera organitzacions ineficaces, pel fet que el comportament de les organitzacions és limitadament normativitzable. Això provoca la deslegitimació del sistema institucional per causa de la seva incapacitat de resposta. Aquest fet afecta negativament els interessos dels actors polítics, i, evidentment, dels ciutadans, en el context de l'acció pública d'un Estat prestador de serveis.

La causa d'aquest fenomen és la inadequació del model organitzatiu burocràtic a les exigències socials que una democràcia

demana, a les acaballes del segle XX i en un entorn occidental. L'evidència que aquest model fa fallida estimula l'interès dels responsables polítics i dels directius públics per les tècniques de gestió pròpies del sector privat i es concreta, bé en propostes d'importació directa, bé en la creació d'un marc teòric innovador que superi el camp limitat de la ciència de l'Administració. És aquest últim cas el que ha acabat per anomenar-se "direcció i gestió pública", en referència directa al concepte de *public management*, propi de països anglosaxons i derivat de l'obra *In search of Excellence* (1982) de Peter i Waterman (vegeu Lawton i Rose, 1991, pàg. 7).

Convé, doncs, destacar la novetat de l'enfocament, ja que aquesta investigació se situa de ple en la perspectiva teòrica de la direcció i la gestió pública. És des d'aquest punt de vista, i en tant que estudiosos de la matèria, que hem desenvolupat l'estudi de la direcció i la planificació estratègiques en el camp de la política dels recursos humans a les administracions públiques catalanes.

La direcció i la planificació estratègiques dels recursos humans constitueixen un estil i una tècnica de direcció bàsics per a qualsevol organització —pública, privada o mixta— que es mogui en un entorn complex i canviant com el que vivim. La importància de la presa de decisions en el sector públic, per la complexitat d'interessos que gestiona, per la ràpida caducitat dels efectes, per la contundència d'aquests efectes, per la magnitud dels subjectes afectats i per la dimensió dels recursos esmerçats, és fonamental i ha de garantir criteris de qualitat i d'èxit. La direcció estratègica és un instrument bàsic al servei de la presa de decisions, element primordial en la producció de les polítiques públiques.

Abast de la investigació

Aquest estudi es limita a la descripció del concepte de direcció i planificació estratègiques i a la reflexió al voltant de les condicions requerides per a la seva implantació, i persegueix finalitats de fonamentació teòrica i metodològica.

La concreció que es fa en el camp dels recursos humans a les administracions públiques catalanes, diferenciant-ne la direcció i la gestió, respon a la importància de l'element humà a les organitzacions i a l'interès per dotar la investigació d'aplicabilitat.

Convé precisar la distinció entre direcció i gestió de personal. La direcció se situa en un nivell de presa de decisions de naturalesa política propi del vèrtex estratègic de les organitzacions, i estableix les grans línies que configuren la "funció de personal", és a dir, les "polítiques de recursos humans". La gestió se situa en el punt intermedi de la línia de comandament i fa referència, en paraules de J. Prats, al "*proceso racional de poner en sintonía los sistemas técnicos y sociales de la organización con los recursos y los condicionamientos de su entorno con la finalidad de realizar objetivos*" (Prats, 1987, pàg. 126). Aquesta distinció ens obliga a detallar que aquest estudi proporciona criteris d'aplicació (no instruccions precises per a cada unitat de gestió) i articula propostes (no receptes) en una de les polítiques més crucials a l'Administració.

Tenint en compte les limitacions de l'abast d'aquesta investigació, convé assenyalar la necessitat de desenvolupar estudis concurrents que el millorin i el completin i, també, d'iniciar estudis empírics que validin les aportacions i les propostes que es desprenen de la investigació teòrica.

3. Metodologia

L'aproximació a l'objecte d'estudi s'ha realitzat a partir de l'anàlisi d'una bibliografia summament dispersa i, com hem assenyalat anteriorment, en gran part forània. La lectura ha exigít un esforç suplementari d'adequació i de contextualització a la nostra realitat.

A partir d'aquest buidatge selectiu, s'han analitzat les exigències i les condicions necessàries per adoptar una direcció estratègica en les organitzacions de l'Administració i s'han assenyalat els criteris metodològics d'implantació. El contrast

d'aquests continguts i d'aquests processos amb la realitat de l'Administració catalana ens permetrà diagnosticar la idoneïtat i l'oportunitat d'adoptar models de direcció i planificació estratègiques a l'Administració. Això ens condueix a la detecció d'àmbits d'actuació, en aquest cas la funció de personal, i a l'articulació de propostes que permetin modificar les condicions de la realitat actual.

Tot aquest procés ha anat acompanyat d'aportacions enriquidores, per mitjà d'entrevistes, d'experts en la matèria i de professionals implicats en l'objecte d'estudi.

1. La direcció i la planificació estratègiques

1.

Crisi del model burocràtic. Altres valors més enllà de la legalitat

Tot i que existeixen diverses accepcions del terme "burocràcia", resulta vàlid —tenint en compte els propòsits d'aquest estudi— partir d'una perspectiva organitzacional: "*When studying public sector organisations, the term is more properly used to refer to a particular method of determining how organisations are structured and the methods by which the tasks of the organisation are achieved.*" (Lawton i Rose, 1991, pàg. 25).

Situats en aquesta perspectiva, i d'acord amb Beetham (1987, pàg. 11 i 12), el model organitzatiu burocràtic presenta els trets següents:

— Jerarquització: Cada funcionari té una competència genèrica definida en el si d'una divisió jeràrquica del treball, de tal manera que respon de la seva feina davant d'un superior. En aquest context, el progrés professional (la carrera administrativa) s'assumeix en tant que ascens dins d'aquesta divisió jeràrquica.

— Permanència en el càrrec: Normalment el funcionari té una ocupació de caràcter indefinit, amb una estructura salarial rígida i amb una estructura de carrera que ofereix la perspectiva d'una progressió regular. Aquestes característiques són difícilment alterables i es regulen amb cert automatisme, amb publicitat i per mitjà de regles de joc conegudes.

— Impersonalitat: El treball es divideix en tràmits, en una cadena de moviments, que s'executen d'acord amb unes regles i unes pautes pre-establertes, i amb informació escrita, formalitzada i registrada en cada pas. La capacitat de contribució del

treballador s'acostuma a limitar a l'execució d'aquests procediments.

— **Experiència:** A causa de la descripció genèrica dels llocs de treball, aquests s'exerceixen amb altes dosis d'experiència personal i amb un alt pes de la tradició. Això fa que els funcionaris siguin dipositaris d'un corpus de coneixements i habilitats molt particular.

Aquest disseny organitzacional fou ideat per garantir l'existència d'un aparell executiu i administratiu dissociat d'un poder polític amb capacitat de decisió. La regulació interna d'aquest aparell i l'automatisme dels seus procediments evitava les arbitriarietats i els favoritismes. L'acció política només podria exercir-se per mitjà de l'alta direcció política d'aquesta organització i únicament a través de la regulació jurídica de les seves decisions. La legitimitat de l'acció política i de l'organització queda dipositada, d'acord amb la institució de l'Estat de dret, en la titularitat jurídica de dictar normes.

El model burocràtic, tot assumint aquests principis, s'ha diversificat enormement i s'ha manifestat, explícitament o implícita, en multitud d'organitzacions. En el cas de les administracions públiques, però, la supervivència del model en nous contextos per als quals no fou pensat genera disfuncions importants en les quals convé aprofundir.

En la *Introducció* d'aquest estudi ja hem assenyalat la inadequació del model burocràtic a les exigències d'una societat en canvi constant i de creixent complexitat. El model polític-organitzatiu burocràtic fa fallida perquè limita la legitimitat de la decisió política a l'exercici de la potestat normativa. També perquè la seva capacitat organitzativa accentua l'acompliment estricte de la legalitat en detriment d'altres valors que, en canvi, i de forma coherent amb l'evolució del mateix Estat social, democràtic i de dret, han estat incorporats dins l'ordenament constitucional.

El canvi de paradigma explica la inadequació d'aquest model. "[...] *Este modelo organizativo está en crisis [...] [i] tiene su principal razón de ser en la incapacidad de las Administraciones Públicas para*

gestionar racionalmente los servicios e intereses públicos que una sociedad les confía y les paga. Cuanto más rica, más compleja e interdependiente se hace una sociedad mayor es la necesidad de acción de los poderes públicos. Que nadie se engañe: la necesidad de Administración Pública va a más; pero la Administración burocrática va a menos." (Prats, 1989, pàg. 10).

Aquestes noves perspectives són fruit de pressions diverses que tensionen el grau d'acceptabilitat del model organitzatiu i de gestió del sector públic (vegeu Mendoza, 1989, pàg. 3-5):

— L'increment de les expectatives de la societat respecte a l'actuació de les administracions públiques. Existeix una pressió social sobre la qualitat dels serveis públics i sobre la diversificació d'aquests serveis.

— El qüestionament de l'activitat de l'Estat i la reducció del sector públic. De les fases possibles en la provisió de serveis, i de béns públics en general, l'Estat tendeix a limitar el seu protagonisme. En aquest sentit, cada cop més l'Administració deixa de participar en les fases posteriors a la de l'anàlisi i disseny de polítiques, i reorienta la seva intervenció a la creació de condicions que afavoreixin la prestació d'un servei determinat, sovint amb concurrència del sector privat (el que Mendoza anomena Estat relacional). L'absència de participació o la simple creació de marcs d'actuació a través de la producció normativa expliquen el fenomen de la privatització.

— El pas d'un context pressupostari expansiu a un context d'austeritat. El creixement espectacular de la despesa pública en totes les administracions, explicable per raons de dèficits estructurals i socials que calia cobrir, d'ençà de la restauració democràtica, amb el desenvolupament de l'Estat del benestar, ha tocat sostre. Els nivells de pressió fiscal i la magnitud del dèficit públic en un marc econòmic de creixent competitivitat imposen polítiques d'economia de recursos, d'eficiència en l'assignació d'aquests recursos i d'eficiència en la gestió.

— El qüestionament de les bases de legitimació tradicional de les administracions públiques. Com diu J. Subirats: "[...] la legi-

timidad de los poderes públicos se basa hoy, probablemente, más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación, que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional." (Subirats, 1989, pàg. 120). Per tant, la legitimitat no deriva tant de la titularitat jurídica d'intervenir en determinat àmbit públic, sinó de la capacitat de resposta i de satisfacció de necessitats amb nivells acceptables de qualitat.

— Lligat al punt anterior, l'impacte de la competitivitat creixent entre estats i territoris en el marc de la política d'integració de la Unió Europea i també dins el marc internacional.

— L'impacte de les tecnologies de la informació, les quals optimitzen un dels recursos bàsics de les administracions amb una incidència important en favor de la competitivitat però que, alhora, exigeixen nous plantejaments de caràcter professional i organitzatiu.

La diagnosi d'aquesta realitat, des del món de la gestió, ha generat un interès, per part de l'Administració pública, per incrementar l'eficiència i l'eficàcia del sector públic. En resposta a aquesta situació, l'acció dels governs, principalment a l'Europa occidental, ha vehiculat dos tipus de solucions: d'una banda, la via de la privatització; d'altra banda, la introducció i l'aplicació de tècniques de gestió. Aquesta última via compta també amb altres opcions: la importació directa de tècniques emprades en el sector privat i/o la generació d'iniciatives innovadores que subratllen el caràcter específic de l'anomenada "direcció i gestió pública" (vegeu Metcalfé i Richards, 1989, cap. II).

Atesa l'especificitat del sector públic, la importació mimètica de tècniques pròpies del sector privat no sembla, en moltes ocasions, gaire recomanable: "[...] *adaptations have both notable success and notable failures. [...] Success in the private sector does not guarantee success in organizations with significant degrees of publicness.*" (Nutt i Backof, 1992, pàg. 23).

Per tant, sembla més viable i realista l'adopció de tècniques de gestió avançades, i no necessàriament importades des del món privat. La singularitat de l'Administració pública pel que fa als

seus actors, a la naturalesa dels béns (públics) que gestiona i els condicionants propis que suporta (factor polític, normativa, sistemes de control, garanties), requereix de tècniques de gestió específiques que configuren el corpus teòric d'allò que anomenem "direcció i gestió pública".

Davant d'aquestes iniciatives, però, es constaten dificultats serioses arrelades en els valors de les organitzacions burocràtiques i interioritzades en la cultura professional dels empleats públics. Diversos estudis (vegeu Lawton i Rose, 1991, pàg. 31-36) assenyalen les disfuncions següents:

— Les normes esdevenen finalitats fins al punt de donar més importància a l'execució dels procediments que a la consecució de l'efectivitat. El pensament burocràtic imperant en la cultura administrativista dels serveis públics se centra en l'acompliment estricte de funcions, més que no pas en la satisfacció de necessitats.

— Els objectius de l'organització són desplaçats o desvirtuats pels objectius particulars dels diversos grups que componen els diferents nivells jeràrquics i/o professionals. La desconexió de l'organització amb les seves finalitats provoca una disfunció creixent entre el que esperen i demanen els ciutadans i el que l'Administració els ofereix. A això, s'hi suma una introspecció excessiva que analitza i diagnostica els propis problemes independentment de l'entorn. I tot plegat ajuda a entendre les problemàtiques relacionades amb la comunicació exterior, el corporativisme, la qualitat en la prestació del servei (especialment pel que fa al tracte i al servei als ciutadans), el control, i també la desmotivació, la productivitat i l'efectivitat.

— L'excessiva reglamentació i la poca importància dels professionals. Les burocràcies pretenen aconseguir increments d'eficàcia per mitjà del reforçament de la formalització del treball a través de reglamentacions i regulacions internes. L'evidència que això no té resultat es troba en el fet comprovat que l'acompliment estricte de la llei i la reglamentació és, en moltes ocasions, una forma de sabotatge extraordinàriament efectiva.

— El conflicte dels valors burocràtics amb l'ordre de valors propi d'una democràcia socialment avançada. El sistema democràtic fomenta la participació social en els afers públics (no només per mitjà de la participació electoral), la transparència i la responsabilitat, i no només sobre l'acompliment de la legalitat, sinó també sobre els resultats, sobre els recursos esmerçats, sobre la qualitat. Contràriament, la burocràcia, d'acord amb els trets esmentats abans, es fonamenta en la impersonalitat i, en conseqüència, en l'anonimat i en l'absència de responsabilitat sobre tot allò que no sigui l'acompliment de la legalitat. Aquest conflicte comporta el risc d'evolucionar cap a un sistema institucional formalista allunyat del contingut dels valors substancials d'un sistema polític democràtic.

— Unes administracions públiques reactives. L'increment de les expectatives de la societat respecte de l'actuació de les administracions públiques, d'acord amb els estàndards de prevenció i de seguretat aportats amb el creixement de l'Estat del benestar, explica el fet que els ciutadans no acceptin una activitat reactiva dels poders públics, i que exigeixin que sigui anticipativa i proactiva.

— Predomini de la legalitat. Els ciutadans tampoc "es conformen que l'activitat dels poders públics sigui lícita. Exigeixen també que sigui efectiva" (Ferret, 1991). La legalitat, per tant, és condició necessària però no suficient. Com hem assenyalat anteriorment, la legitimitat de les institucions ja no deriva de la titularitat d'un poder públic per "administrar" ni del mer exercici de la potestat administrativa, sinó que deriva de la capacitat per "servir" i satisfer les necessitats (formulades en tant que finalitats objectives per a l'Administració) dels ciutadans. És l'explicitació d'aquestes finalitats objectives el que, més enllà del mer seguiment de procediments, genera el disseny d'objectius que cal assumir, perseguir i acomplir i, per tant, l'inici del procés d'elaboració de polítiques públiques.

A l'hora d'assumir tots aquests reptes, i especialment en un entorn canviant i de complexitat creixent, el sistema administratiu burocràtic presenta dificultats serioses. Les organitzacions burocràtiques no responen satisfactòriament en un context de

turbulència, de canvi permanent. En definitiva, manifesten la seva dificultat d'anticipar-se i de planificar: "El model burocràtic d'organització va ser dissenyat en el passat, quan semblava més possible planificar racionalment perquè el fet de respondre al canvi era qüestió d'extrapolar de manera relativament ordenada a partir del passat. Per això, ara està mal preparada per poder fer front als canvis ràpids d'un nou entorn organitzatiu més turbulent." (Richards, 1992, pàg. 31 i 32).

Les burocràcies tampoc acostumen a avaluar el seu rendiment ni el seu impacte en la col·lectivitat a la qual serveixen, si no és amb indicadors macroeconòmics i amb dades estadístiques sovint insubstancials. La causa d'això és clara: si no es defineixen objectius no poden fixar-se indicadors ni es pot conèixer, en conseqüència, l'efectivitat de la gestió. Existeix, doncs, la necessitat imperiosa de planificar, de dissenyar programes d'intervenció coherents amb les demandes i les necessitats que manifesta la societat, de gestionar amb qualitat i d'avaluar.

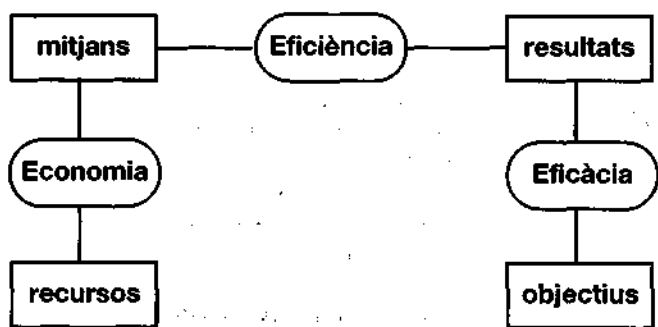
La Constitució espanyola de 1978, coherent amb aquest plantejament, estableix el principi d'eficàcia en el marc de l'ordenament de l'Administració. D'acord amb Baena del Alcázar, el principi d'eficàcia "*ayude al resultado de la gestión administrativa y no a la estructura del complejo orgánico en que consiste la Administración. [...] [...] la Administración [...] debe servir los intereses generales y debe hacerlo obteniendo unos resultados concretos que respondan de algún modo a la adecuación entre los medios de que se dispone y los fines que se pretende cumplir*" (Baena del Alcázar, 1990, pàg. 203).

Per tant, es fa necessari incorporar als valors de la cultura organitzacional de les administracions públiques, en aquest cas, catalanes, a més a més de la legalitat, els valors d'eficàcia, d'eficiència i de qualitat en els serveis públics. A part d'un canvi d'actituds, convé dissenyar polítiques públiques coherents i desenvolupar els plantejaments, els instruments i les metodologies adequades. Això, alhora, obliga a anticipar-se, a fixar objectius i, per tant, a planificar. En l'assumpció d'aquests plantejaments està en joc la pròpia legitimitat del sistema polític-institucional.

Certament, legitimitat i eficàcia són dues cares d'una màteixa moneda, però de diferent rang. En la de l'eficàcia, hi consta el valor de canvi que contínuament cal revaloritzar. La de la legitimitat és la percepció d'un valor simbòlic que només se sosté mentre la cara de l'eficàcia es valori socialment. En un món de plena competència, no s'hi valen les polítiques de maquillatge i d'aparador que sostenen valors de canvi ficticis. Ben al contrari, el valor social és aquell que dia a dia fixen els ciutadans que contempen com les organitzacions al seu servei s'adeqüen, de forma raonable, a les seves demandes i com satisfan amb qualitat les seves necessitats.

L'eficàcia s'assumeix com l'adequació dels resultats als objectius predefinitos. Ara bé, la realització d'aquests resultats es troba íntimament vinculada a la disposició de recursos i a l'assignació de mitjans. Ens trobem davant del que s'ha anomenat el model de gestió de la triple "e", és a dir, economia, eficiència i eficàcia (vegeu Metcalfe i Richards, 1981, cap. I):

Quadre 1



Més endavant, a l'apartat d'"Avaluació, control i redisseny de la política de recursos humans" precisarem aquests conceptes.

2.

Models d'elaboració i d'implementació de les polítiques públiques

L'anàlisi més generalitzada sobre el procés d'elaboració i d'im-

plementació de les polítiques públiques fa referència al component decisonal que hi intervé. Efectivament, en qualsevol objecte d'intervenció política, l'element clau ve donat pel procés de formació de la decisió que es pren i la seva posada en marxa. La hipòtesi, generalment acceptada, que la posada en marxa de la decisió distorsiona el contingut inicial del fet decisonal fa que parlem d'implementació més que no pas d'execució.

Des d'aquest enfocament, el model burocràtic queda àmpliament qüestionat. L'evidència de la distorsió del procés d'execució de les decisions en un context burocràtic genera la necessitat de regular i reglamentar continuament, fins al punt de centrar la seva activitat en el procediment, en el procés d'execució, més que no pas en el resultat de la decisió. I no sempre l'acompliment estricte del procediment garanteix la consecució del resultat òptim.

La ciència política preveu l'operativitat d'altres models; tal com diu Subirats: “[...] resulta excesivamente simple, y poco útil desde el punto de vista descriptivo y prescriptivo, la pura aceptación del esquema racional-legal, en el que la división de poderes es operativa y real. Unos deciden, otros ejecutan, y son constatados para evitar posibles desviaciones. En los estudios del public policy se parte de un supuesto distinto. Se parte del supuesto pluralista, en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisonales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores [...] de manera simultánea.” (Lindblom, pàg. 5). Es tracta del model que anomenem “ecològic”, a causa de la interdependència entre els elements d'un sistema social.

Des d'aquest sistema pluralista les responsabilitats sobre una política pública concreta resulten indeterminables en un sistema institucional concret. Aquest supòsit comporta que el resultat de qualsevol política pública sigui “el millor possible”, fins i tot en el cas d'un resultat allunyat d'aquell que s'havia dissenyat prèviament.

Aquest enfocament no qüestiona pas la titularitat del poder polític que ha de definir i determinar els béns públics en una so-

cietat. Més enllà d'això, no entén el fenomen polític-decisional com un procés protagonitzat per una elit dirigent que deté la totalitat del poder, independent de la societat. S'entén com un procés integrat dins d'una societat plural amb interessos diferenciats i amb poder distribuït.

L'heterogeneïtat de dimensions en què es fa present aquest poder explica la necessitat d'un enfocament multidisciplinar del fenomen polític-decisional. És des d'aquesta perspectiva que s'albiren, tal com s'esmentava a la *Introducció* d'aquest estudi, les limitacions de la ciència de l'Administració i del dret administratiu per analitzar el procés d'elaboració i d'implantació de les polítiques públiques.

Un altre model, anomenat "racional", insisteix en la capacitat de responsabilització de determinat sistema institucional en relació amb els béns públics que dissenya i produeix a través de programes d'intervenció pública. La introducció d'una lògica racional ve donada per l'assumpció de nous plantejaments i per la utilització de noves metodologies. La direcció per objectius, les planificacions a llarg termini, l'anàlisi sobre indicadors de control de la gestió i les tècniques de pressupostació per programes i per objectius apareixen en aquest context. Hom creu que per mitjà d'aquests instruments els responsables de les institucions poden aconseguir els resultats previstos.

Tanmateix, l'evolució ràpida de l'entorn en què es desenvolupen els programes planteja revisions contínues que xoquen amb la rigidesa dels plantejaments i de les metodologies de treball, fins al punt de qüestionar la viabilitat d'aquest model.

Enfront d'aquests dos models, es considera la possibilitat d'un tercer model que assumeixi la responsabilitat del sistema institucional en el procés de dissenyar i produir els béns públics desitjats i que, alhora, condueixi aquest procés amb prou flexibilitat i s'adapti als contextos que va deparant l'esdevenidor. És en aquest sentit que parlem de direcció i gestió pública (vegeu Metcalfe i Richards, 1990).

MODELS D'IMPLEMENTACIÓ DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Es parteix d'un sistema d'institucions responsables d'àmbits particulars en una determinada matèria.

Model racional

- Existeixen responsables per a l'obtenció de resultats globals en aquest sistema institucional; aquests responsables fixen objectius i plans d'acció.
- Els objectius formulats i la programació detallada del procés d'implementació són ràpidament desbordats per la dinàmica vertiginosa de l'entorn.

- Hi ha responsabilitat sobre els resultats d'un sistema institucional.
- Els objectius són superats pel canvi constant.

Model ecològic

- No existeixen responsables per a l'obtenció de resultats globals en aquest sistema institucional.
- Els resultats del sistema s'obtenen agregant els resultats parcials obtinguts per cada institució, resultats que van a remolc de les respostes que donen les altres institucions implicades i de les pressions de la societat.

- No hi ha responsabilitat sobre els resultats d'un sistema institucional.
- No hi ha objectius, s'actua a remolc del que fan els altres.

**Direcció i gestió públiques
(Public management)**

- Existeixen responsables per a l'obtenció de resultats globals en aquest sistema institucional; aquests responsables fixen objectius i plans d'acció.
- Es formulen objectius i plans d'acció de manera flexible, en un context de planificació estratègica, amb alta participació de les institucions implicades, en diàleg constant amb l'entorn i anticipant les pressions de la societat.

- Hi ha responsabilitat sobre els resultats d'un sistema institucional.
- Es formulen objectius i aquests són prou flexibles com per adaptar-se a les exigències de l'entorn.

Per respondre amb responsabilitat i amb agilitat a nous escenaris, la direcció i gestió pública emprà l'estil i la tècnica de la direcció i la planificació estratègiques.

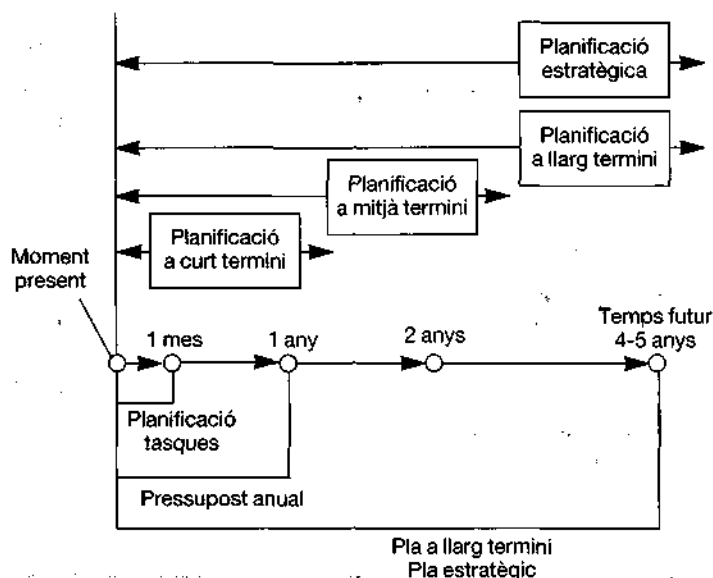
3.

Planificació a llarg termini i direcció i planificació estratègiques

La planificació és una tècnica de gestió que orienta la presa de decisions a la consecució d'uns objectius pre-establerts. La planificació constitueix una de les metodologies més significatives del model racional de presa de decisions.

Les planificacions solen diferenciar-se d'acord amb l'horitzó temporal. Parlem de planificació a curt termini des de la planificació de tasques fins a la planificació d'un any. Per planificacions a mitjà termini ens referim a les que tenen un horitzó de dos o tres anys i les de llarg termini són de quatre i, a tot estirar, cinc anys.

Quadre 3



Tanmateix, l'exercici de planificació és poc present a les administracions públiques catalanes. La possibilitat de planificar per a un any aprofitant la confecció del pressupost anual a què obliga el manament constitucional, queda truncada a causa de l'automatisme tradicional que governa el pressupost públic. Aquest fet explica la inexistència d'una planificació seriosa; el resultat és la predominança de la immediatesa. Val a dir que parlem de planificació de la gestió, i no pas de la formulació de voluntats polítiques expressades a través d'un programa electoral.

Si la voluntat és la de fonamentar i construir una Administració pública amb perspectives de futur en un context de canvi permanent, de complexitat i interdependència creixents i de competitivitat, és adient pensar en altres plantejaments i en altres tècniques de gestió. Cal pensar, més enllà de les planificacions anuals o de mitjà termini, en planificacions a llarg termini.

Convé, però, assenyalar les diferències importants entre la planificació a llarg termini i la direcció i planificació estratègiques. La diferència no rau en l'horitzó temporal (ambdues a llarg termini), sinó en la concepció de la missió de la planificació, les metodologies i les tècniques emprades i els diferents condicionants organitzacionals requerits.

Ambdues tècniques poden diferenciar-se fàcilment en els aspectes següents:

<i>Planificació a llarg termini</i>	<i>Direcció i planificació estratègiques</i>
Assumeix que les tendències corrents es mantindran.	Espera noves tendències, discontinuïtats i sorpreses.
Es fixa en objectius concrets i els internalitza en un pressupost anual.	Es fixa en sortides, en vies per aprofitar noves oportunitats que es financen mitjançant una pressupostació per objectius que preveu assignacions plurianuals.
Extrapola el present i es planteja arribar-hi amb criteris incrementalistes.	Identifica una "visió d'èxit", fixa fites i es pregunta com arribar-hi.

Té un caràcter normatiu.	Té un caràcter omnicomprensiu, orientat cap a accions integrals.
L'avaluació de la implementació es duu a terme d'acord amb el seguiment d'un pla normatiu.	L'avaluació de la implementació es duu a terme d'acord amb l'acompliment d'objectius.
No acostuma a admetre canvis ni reformulacions sobre la marxa.	Permet introduir canvis, matisos o modificacions i preveu reformes profundes cada cert temps.

La direcció i la planificació estratègiques, per tant, s'entenen com un estil de direcció i una tècnica orientats a la producció de decisions i d'accions fonamentals que conformen i guien el que una organització vol assolir, a partir de la perspectiva d'allò que és (vegeu, entre d'altres, Bryson, 1988, pàg. 20).

La direcció i la planificació estratègiques en el sector públic s'han desenvolupat en diversos àmbits: territoris i ciutats, les pròpies organitzacions que componen l'Administració i polítiques públiques en determinades matèries.

Un procés de direcció i planificació estratègiques comporta *outputs* i *outcomes* notoris (vegeu Ajuntament de Barcelona, 1990, pàg. 25). Entenem per *outputs* els resultats quantitius d'un programa d'intervenció pública, la consecució dels quals ens indicarà, en part, l'eficàcia d'aquest programa. Per *outcomes*, entenem els resultats qualitius, la valoració de l'impacte o el benefici social que s'han aportat a la comunitat per mitjà de la realització d'un programa determinat. Això ens proporciona informació sobre l'efectivitat d'aquest programa.

Tot i que aquestes efectes es produeixen a llarg termini, l'opció per un procés de direcció i planificació estratègiques pot proporcionar, d'entrada:

- Clarificar el futur.
- Dinamitzar els sistemes de gestió i no encarcerar-los; edificar organitzacions vives i no burocràtiques, proactives més que reactives.

- Definir clarament els objectius que hom vol assolir, com també els camps d'actuació i les accions específiques que cal dur a terme per aconseguir els objectius.
- Ajudar a la presa de decisions i a l'assignació òptima de recursos.
- Treballar no només a curt sinó també a mitjà i a llarg termini; evitar la immediatesa i conduir amb eficàcia els canvis de l'entorn i de les circumstàncies.
- Pensar, abordar i analitzar els problemes d'una manera global, facilitar la comunicació i estimular la participació.
- Concertar actors i encapçalar el seu lideratge (es parteix d'una visió pluralista amb multiplicitat d'actors amb interessos divergents i concurrents).
- Preparar l'organització de cara als reptes del futur, ajudar a ordenar i prioritzar les decisions.
- Fomentar un procés d'aprenentatge que permeti millorar contínuament les polítiques de l'organització i millorar la implementació de les polítiques.

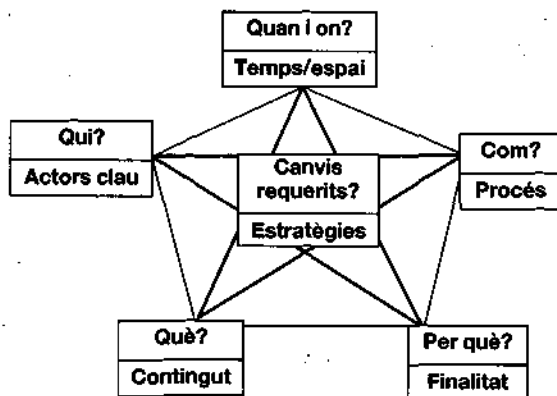
L'adopció d'una direcció i una planificació estratègiques per a una política pública o un programa determinats té tot un seguit de condicionants i requisits que s'assenyalen a continuació i que es desenvoluparan en el capítol II d'aquest estudi:

- Voluntat per dur a terme un procés de direcció i planificació estratègiques.
- Els representants institucionals (alts càrrecs polítics i tècnics) han de liderar el projecte.
- Disposició per revisar les polítiques organitzacionals i els paràmetres que configuren el disseny organitzacional.
- Una estructura tècnica adient per a la seva elaboració, posada en pràctica, control i seguiment.
- Recursos, amb especial atenció als humans. Impuls de nous perfils professionals. Implicació dels professionals executors dels objectius i de les accions específiques.
- Modificacions de l'estil de direcció de l'organització: direcció per objectius i/o gestió de projectes.
- Modificacions del model pressupostari: pressupost per objectius o per programes.
- Una política de comunicació interna adequada.

- Canvi progressiu de la cultura organitzacional com a vector de difusió de les estratègies de canvi.
- Gestió específica del canvi en què es veu immersa l'organització.

Un procés de direcció i planificació estratègiques implica, en definitiva, la clarificació dels elements següents (adaptat de Nutt i Backoff, 1992, pàg. 407):

Quadre 4



L'aplicació de la direcció i la planificació estratègiques comporta també un seguit de perills, que cal evitar en tot moment, com són:

- Una excessiva complicació del procés de planificació que acaba burocratitzant i encarant encara més l'estructura administrativa.
- La sensació que l'instrument acaba dominant les persones en lloc de les persones dominar l'instrument.
- Una pèrdua de capacitat de resposta de l'organització, especialment durant la fase de disseny del pla (paràlisi per una anàlisi excessiva).
- Fer servir el pla estratègic com un simple instrument de difusió i publicitat de cara a l'exterior, sense gaire vinculació

amb la política pública i l'estratègia que segueix l'organització amb un mer afany de notorietat.

- Una centralització creixent dels processos de decisió i una manca d'autonomia de les unitats de gestió descentralitzades en l'adopció i l'aplicació d'objectius i accions operatives.
- Una manca de sistemes d'avaluació i de control que permetin redissenyar adequadament el procés d'acord amb els resultats obtinguts.

A l'hora d'iniciar un procés de direcció i planificació estratègiques, comptem amb una gran diversitat de models, cadascun amb principis i metodologies de treball específiques (vegeu Bryson, 1988, cap. 2 i també Carrasco, J. i Ramos, R., 1986). El model descrit aquí es vincula al *Harvard Policy Model*, anomenat així pel fet de ser ideat en aquesta universitat nord-americana. Aquest model es fonamenta en l'anàlisi denominada *SWOT* (de l'anglès *strengths-weaknesses-opportunities-threats*, és a dir, fortaleeses-debilitats-opportunitats-amenaces).

Les fases generals, basades en aquest model de Harvard, són:

- Acord per iniciar el procés de direcció i planificació estratègiques.
- Identificació dels manaments, missió i valors de l'organització.
- Anàlisi *SWOT*:
 - Anàlisis internes: determinació dels punts forts i punts febles.
 - Anàlisis externes: determinació de les oportunitats i les amenaces.
- Identificació de les àrees temàtiques estratègiques.
- Diagnòstic intern i extern per àrees temàtiques.
- Pronòstic.
- Establiment de l'objectiu central o raó de ser.
- Determinació de les línies estratègiques, objectius, subobjectius i estratègies operatives.
- Desenvolupament de les polítiques i els plans d'acció.

El pla estratègic constitueix el marc de referència on se situen les múltiples accions de tots els agents implicats. En aquest docu-

ment es formalitza el procés de direcció i planificació estratègiques i es facilita el desenvolupament de les polítiques i els plans d'acció. En el document d'un pla estratègic convé explicitar:

— Objectiu central o raó de ser: què es proposa que sigui i/o assoleixi l'organització o la política pública específica. Se centra en les oportunitats i els avantatges derivats d'un nou entorn. Aporta un caràcter globalitzador i integrador a totes les estratègies del procés de direcció estratègica, ja que palesa l'acord de tota l'organització per avançar en una línia determinada.

— Línies estratègiques: elements clau d'aquest objectiu general per passar de la situació actual a la situació desitjada. Representen les àrees més rellevants sobre les quals assentar el procés d'implantació d'una direcció i una planificació estratègiques.

— Objectius específics per a cada línia estratègica: són els mitjans per assolir l'objectiu central.

— Subobjectius: agrupacions d'accions, mesures o instruments que s'han de dur a terme per assolir els objectius específics.

— Accions, que han de contenir:

— — Descripció.

— — Justificació.

— — Connexió amb l'objectiu central del pla.

— — Inconvenients de la no realització de la política o acció.

— — Actors i institucions més implicats en la realització d'aquesta política o acció específica.

— — Pressupostació.

En el capítol II d'aquest estudi es presenta una proposta metodològica per a la possible aplicació de la direcció i planificació estratègiques dels recursos humans a les administracions públiques catalanes.

4.

Política, gestió i administració dels recursos humans

La gradació i la naturalesa de la presa de decisions de la direc-

ció i la planificació estratègiques es corresponen amb la jerarquia d'actors i de responsabilitats en el procés de l'elaboració i de la presa de decisions. Les decisions respecte de la política de recursos humans són crítiques en el procés de millora de les administracions. Tot citant les actes d'una reunió de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), Prats assenyala que *"la mejora de las políticas de personal constituye una base indispensable para cualquier esfuerzo de mejora de la receptividad, de modificación de la actitud de los servicios públicos respecto a la innovación y la productividad, para cualquier apertura del servicio público a un contacto mayor con la sociedad a la que sirve, para cualquiera esfuerzo destinado a preparar a los funcionarios a afrontar los cambios tecnológicos y para garantizar un apoyo duradero al cambio administrativo"* (Prats, 1987, pàg. 122).

Prats (1987) i Longo (1989) diferencien tres nivells en el procés de presa de decisions per tal d'evidenciar clarament que a les administracions públiques de l'Estat espanyol no existeix una veritable política de personal i que el que així s'anomena és una meritòria –però simple– administració de personal: *"Cuando la dirección de personal se basa en la simple aplicación de regulaciones legales [...] y de un repertorio técnico meramente mecánico, entonces no estamos delante de una verdadera gestión, sino de una simple administración de personal."* (Prats, 1987, pàg. 126). Convé, doncs, diferenciar tots tres nivells:

- Política de recursos humans:
- — És responsabilitat exclusiva dels governs.
- — Es compon d'objectius estratègics, ja que sense ells no hi ha política, però, si considerem la naturalesa política del responsable, poden ser explícits o no per raó de l'oportunitat.
- — Estableix, doncs, els objectius estratègics de l'organització en matèria de personal.
- — Estableix la planificació estratègica dels recursos humans.
- — Defineix i avalua les diferents subpolítiques de recursos humans.

- Gestió de recursos humans:
- — Està al servei d'una política de personal com a part d'una política d'organització general.

- — Estableix els objectius operacionals d'acord amb els quals els responsables de les diferents activitats de personal adequaran les seves actuacions.
- — Posa en sintonia els sistemes tècnics i socials de l'organització amb els recursos i les condicions del seu entorn amb la finalitat d'assolir resultats (vegeu Prats, 1987, pàg. 126).
- — No considera els gestors com a mers administradors, ja que han de prendre decisions sobre objectius operacionals, terminis de realització i tècniques de gestió.
- Administració de recursos humans:
 - — No existeix responsabilitat de prendre decisions de cap tipus respecte als recursos humans de l'organització.
 - — Consisteix en una tasca d'aplicació, independentment que se suposi el coneixement de determinades tècniques de gestió.

La política de personal és imprescindible per a una estratègia de canvi i millora a l'Administració pública: “[...] una Administración sin política de personal y, consiguientemente, sin gestión de personal y sólo con administración de personal, es una Administración que no puede sino reproducir su modelo organizativo, incapaz de adaptarse a las exigencias que le plantea el entorno y condenada a alejarse cada vez más de la sociedad a la que está obligada a servir.” (Prats, 1987, pàg. 133).

5.

La direcció i la planificació estratègiques dels recursos humans

Els models tradicionals d'organització i de producció industrial i de serveis han marginat les persones al servei de les finalitats empresarials. Moltes vegades els professionals han estat un més dels altres recursos al servei de les organitzacions, com les primeres matèries, el capital, la tecnologia o la informació. Existia una mera administració de personal com podia existir una mera administració, per exemple, dels recursos materials.

Progressivament moltes de les organitzacions del sector privat han considerat la importància dels recursos humans i han fet grans inversions en aquest camp, fins al punt que avui en dia

l'estructura humana és l'actiu fonamental en les polítiques i les estratègies d'empresa de moltes organitzacions. La constatació que una bona política i una bona gestió dels professionals aporten un valor afegit important a les organitzacions, en especial a les de serveis, explica aquesta nova sensibilitat.

La raó d'aquest fenomen és clara; només l'adhesió i la integració de les persones al projecte, a la finalitat de l'organització, garanteixen no sols la producció del servei concret sinó la qualitat en la prestació i la satisfacció del client o l'usuari.

Aquest plantejament suposa, en el context de l'Administració, l'adopció de determinats principis:

- L'assumpció de les demandes, políticament definides, dels ciutadans.
- L'orientació de les organitzacions prestadores de serveis a la satisfacció d'aquestes "necessitats".
- La integració del personal al seu servei en aquest projecte de "prestació de serveis".

En connexió amb les pressions exercides sobre les administracions públiques i assenyalades a l'apartat 1 d'aquest capítol, també existeixen determinats factors que forcen l'adopció d'aquests principis:

- El ciutadà, en tant que consumidor de serveis, per raó de múltiples causes vinculades al progrés econòmic i al desenvolupament social, ha deixat de ser un subjecte pacient que s'acontenta amb una provisió quantitativa de béns i serveis públics. Cada cop més els ciutadans reclamen qualitat en la provisió d'aquests béns fins al punt que la seva sensibilitat no tolera problemes procedimentals i organitzatius, ni actituds prepotents per part de l'Administració.
- La provisió de béns a través de sistemes paral·lels al sector públic introdueix elements de competitivitat fins ara desconeguts per l'existència de mercats monopolitzats.
- El canvi constant exigeix organitzacions anomenades "líquides", contràries a la rigidesa i a l'encarcament i potenciadores de la polivalència i de la flexibilitat.

- La despesa pública creixent i el sostre assolit en la capacitat recaptatòria de les administracions públiques exigeixen mesures d'eficiència que passen per la definició de noves cultures organitzacionals.
- La professionalització de la classe política genera tensions des del moment que la relació del ciutadà amb l'Administració determina en gran mesura la legitimitat de la titularitat dels poders públics i del sistema democràtic.
- Existeix una pressió dels empleats públics interessats en la millora de les seves unitats de gestió i en la seva imatge positiva davant la comunitat.

Aquests factors de canvi representen, a nivell operatiu de la gestió pública, l'assoliment de determinats objectius:

- La traducció de les decisions polítiques a finalitats i objectius operatius.
- La perseverança dels directius i els gestors públics en la satisfacció de les necessitats dels ciutadans en les unitats de les quals són responsables.
- L'adhesió i la mobilització del personal al servei de l'Administració al projecte de la unitat administrativa en què desenvolupin la seva funció.
- La garantia de la contribució de tot el personal sempre que les seves potencialitats i les seves capacitats ho permetin per afavorir i animar els innovadors.
- L'exigència de responsabilitats.
- El fet de donar importància a les persones i possibilitar que el treball generi satisfacció i gratificació a qui l'exerceix.

És a través de la direcció i la planificació estratègiques que es fa possible la consecució dels objectius mediats, els quals han de fer possible la consecució d'aquests objectius organitzacionals.

II. Direcció estratègica i gestió de recursos humans a les administracions públiques catalanes

1. Breu descripció de la funció de personal a les administracions públiques catalanes

La segona part d'aquest estudi se centra en l'aplicació específica de la tècnica de direcció i planificació estratègiques a la gestió dels recursos humans a les administracions públiques catalanes.

En aquestes administracions s'ha anat estructurant una administració de personal específica, dotada d'instruments propis i basada en una estructura organitzativa que s'ha anat definint amb els anys, dins el marc que els ha permès la normativa general de l'Estat. Tanmateix, a hores d'ara, no han desenvolupat una gestió de personal ni tampoc unes autèntiques polítiques de personal. De fet, no existia un procés de reflexió sobre la introducció d'una direcció i una planificació estratègiques en el sector públic català per mitjà de l'establiment d'aquestes polítiques de personal.

Els esforços que s'han fet, però, no són gens menyspreables. Diversos organismes amb responsabilitats en la gestió de personal a les administracions públiques catalanes, gràcies, en bona part, al concurs de professionals qualificats dins la funció pública, han iniciat, amb encert, línies d'actuació en matèria de gestió organitzativa i de recursos humans.

Resten, però, quatre plantejaments importants que, pel fet de no estar completament assumits, limiten l'abast d'aquests esforços.

— La consideració per part dels alts càrrecs polítics i tècnics de les administracions de la significació dels recursos humans com l'element més decisiu en tota organització de serveis de

qualitat. Aquesta constatació ha estat assumida en els darrers anys per gran part del sector privat més dinàmic del nostre país, però no pas per gran part del sector públic català. Aquest migrada consideració queda reflectida en uns pressupostos que cobreixen tan sols l'administració de personal i que no ofereixen la possibilitat de fer front a la necessària inversió en les pròpies polítiques de personal i en la progressiva professionalització dels recursos humans.

— L'existència d'un òrgan central amb un estatus reconegut i acceptat amb responsabilitats en l'establiment de la política organitzativa i la planificació estratègica dels recursos humans. En el cas, per exemple, de l'Administració de la Generalitat, un òrgan com la Direcció General de la Funció Pública es troba col·lapsat per l'activitat quotidiana. La missió principal de desenvolupar la direcció i la planificació estratègiques dels recursos humans queda desplaçada per l'administració de personal: oferta de llocs de treball, convocatòries, concursos i trasllats, reglamentacions, resolució de problemes d'administració de personal habituals, etc.

— La descentralització i la divisionalització de la gestió de personal, que hauria d'incrementar la capacitat d'autonomia dels directius i gestors públics en la seva funció de responsables i dinamitzadors d'un equip de professionals. Així, el model centralitzat de presa de decisions en uns òrgans ja col·lapsats agreuja encara més la situació, tot impeding l'adopció d'objectius operatius en altres òrgans de l'Administració.

— L'establiment d'objectius clars i avaluable i la coordinació entre les accions de personal implementades. La inexistència d'aquests objectius obliga a actuar a remolc de les necessitats de l'organització i de la societat. Així, s'instaura com a habitual la praxi del *muddling through*, pròpia del model ecològic, i que pot traduir-se com "sortir del pas com es pugui" (vegeu Lindblom, 1959). Tal com diu Nieto: "A falta de una política previamente programada, se está actuando con arreglo al mecanismo que los psicólogos denominan de "estímulo-respuesta", es decir, que sólo se de una respuesta, ordinariamente improvisada, a una necesidad surgida. Mecanismo que se opone al de una auténtica política, que de-

biera consistir en la previsión anticipada de las necesidades que pueden surgir y en la evitación de disfunciones." (Nieto, 1986, pág. 21).

Tanmateix, existeixen instruments i experiències positius en el sentit d'assumir alguns dels plantejaments abans esmentats. Es poden assenyalar casos significatius com ara la dimensió organitzativa i el disseny de processos administratius (Comitè Director per a l'Organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya), el desenvolupament de polítiques de personal en l'àmbit sanitari (Servei Català de la Salut), la descentralització de la gestió (Ajuntament de Barcelona), i la formació de directius des d'un enfocament gerencial i la dinamització del debat sobre direcció i gestió públiques (Escola d'Administració Pública de Catalunya).

Malgrat tot, la manca d'una visió global i a llarg termini i l'absència d'una política i una estratègia clares fan que tots aquests esforços se situïn encara lluny dels nivells d'eficàcia i coherència que demana la societat catalana.

En aquest context, la direcció i planificació estratègiques se'ns mostren com un estil de direcció i una tècnica de gestió decisius per tal d'edificar una autèntica política organitzativa i de personal a les administracions públiques catalanes. Com s'ha dit anteriorment, la planificació estratègica pot reportar visió general i de futur, establiment d'objectius clars i avaluable, sintonia entre les accions implementades, planificació a mitjà i llarg terminis dins una contínua adaptació de l'organització al seu entorn. En definitiva, pot ajudar en gran mesura a fer molt més competitives les administracions públiques catalanes, amb un personal cada cop més professionalitzat i motivat per a la seva funció pública.

2.

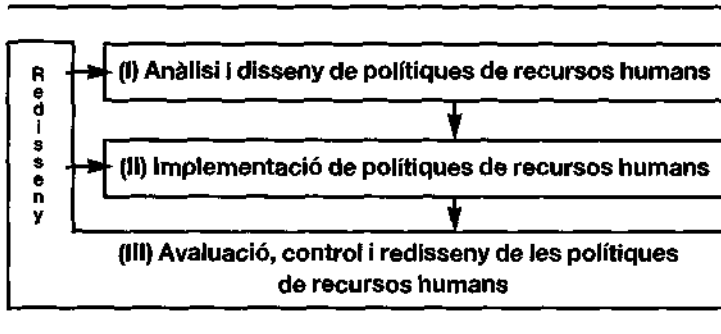
Proposta metodològica per a l'aplicació de la direcció i planificació estratègiques dels recursos humans a les administracions públiques catalanes

En la teoria clàssica de la planificació i el *management* estratègics es dona molta importància a la clarificació de les tres grans

etapes que s'han de produir a l'hora de dur a la pràctica un procés de direcció estratègica. Aquestes fases són:

- L'anàlisi i el disseny de les polítiques de recursos humans.
- La implementació o posada en pràctica d'aquestes polítiques.
- L'avaluació, el control i el redisseny d'aquestes polítiques.

Quadre 5



Aquest esquema clarifica en gran manera les fases de direcció i planificació necessàries per construir una política de recursos humans eficaç a l'Administració. En aquest sentit, hom creu que les administracions catalanes haurien de centrar-se, en gran mesura, en la fase d'anàlisi i disseny de polítiques de recursos humans. Aquest és un pas indefugible si es vol evitar una posada en pràctica precària, improvisada i ineficaç. Per això, aquest estudi focalitza la seva atenció en aquesta fase d'estudi i disseny, fent tan sols algunes referències a determinats aspectes de la implementació i de l'avaluació, el control i el redisseny de les polítiques de personal.

2.1.

Anàlisi i disseny de les polítiques de recursos humans

L'anàlisi i el disseny de les polítiques que ha de dur a terme una organització constitueix una de les fases més importants en tot procés de direcció i planificació estratègiques. Sense aquesta reflexió estratègica, que comporta l'estudi aprofundit

de l'organització i del seu entorn, tots els esforços posteriors resultaran estèrils. Pel que fa específicament a aquest camp d'estudi, l'anàlisi i el disseny de polítiques de recursos humans han de permetre a les administracions públiques catalanes:

— Recollir, sistematitzar, tractar i analitzar informació sobre l'Administració i els seus professionals. Aquesta informació no es troba sistematitzada, cosa que impedeix l'anàlisi i el disseny d'una política coherent de personal. En països del nostre entorn, en canvi, aquesta informació és publicada amb regularitat i constitueix una font documental per a la pròpia Administració i per als estudiosos (vegeu, per exemple, Junquera, 1986). En aquest camp hom considera fonamental el protagonisme dels centres de recerca, les universitats i els estudiosos de la matèria en l'anàlisi i l'estudi d'aquesta informació.

— Fer un diagnòstic amb visió de futur, que emmarcarà cap a on ha d'anar una autèntica direcció estratègica dels recursos humans a l'Administració.

— L'explicitació d'un pronòstic que donarà compte dels costos en què incorreria l'organització en el cas de no dur a terme accions planificades de resolució dels problemes detectats.

— A partir d'aquí, i com veurem tot seguit, l'establiment de línies d'actuació, objectius, estratègies i plans d'acció que acabaran configurant una política de personal dins una visió i una direcció estratègiques.

— Articular la capacitat organitzativa a la llum de l'anàlisi interna i externa i de les perspectives de futur.

Per aconseguir tot això, es fa indispensable una forta inversió inicial des de la mateixa Administració. Les administracions públiques catalanes, en tant que organitzacions complexes, no constitueixen un model tancat ni internament coherent. En conseqüència, resulten qüestionables tant la importació de models de planificació externs, com els estudis d'assessorament provinents del món privat amb poc coneixement de la complexitat i especificitat del sector públic.

Aquest esforç inicial ha de ser important i ha de permetre la participació directa dels alts càrrecs de l'Administració (tant polítics com tècnics), d'experts en direcció i gestió pública i en la gestió de recursos humans i de representants dels treballadors. Com diu Bryson: "[...] *One effective way to achieve such a linkage is to appoint the heads of all functional departments to the strategic planning team -indeed, to make them the strategic planning team. All department heads then can be sure that their departments' information and interests are represented in strategy formulation, and can oversee strategy implementation in their departments.*" (Bryson, 1988, pàg. 64-65).

S'acostuma a dir que, amb la reinstauració democràtica, es va perdre una gran oportunitat per iniciar un procés de planificació estratègica de l'estructura organitzativa i dels recursos humans a les administracions catalanes. És cert que la situació històrica d'aquell moment impossibilitava en gran mesura aquest procés. Calia endegar una Administració pública pràcticament del no res, seguint les bases jurídiques dictades pel Govern central. Alhora, cal no menystenir la manca de tradició històrica i d'experiència de la societat catalana contemporània en el camp de l'Administració pública (amb experiències molt interessants però puntuals, com foren els casos de la Mancomunitat de Catalunya i la Generalitat republicana), ni tampoc els fenòmens de creació dels ajuntaments democràtics i de traspàs de competències que calia assumir amb celeritat durant la transició democràtica. La necessitat de cobrir els dèficits històrics de serveis en l'àmbit públic (infraestructures, sanitat, ensenyament, prestacions socials, etc.) desbordà aquest procés d'organització i de planificació de futur.

Actualment, però, resulta inexcusable no iniciar aquest procés de direcció i planificació d'una autèntica política de personal que condueixi a l'edificació d'un sector públic català cada cop més eficaç i competitiu, al servei de tots els seus ciutadans.

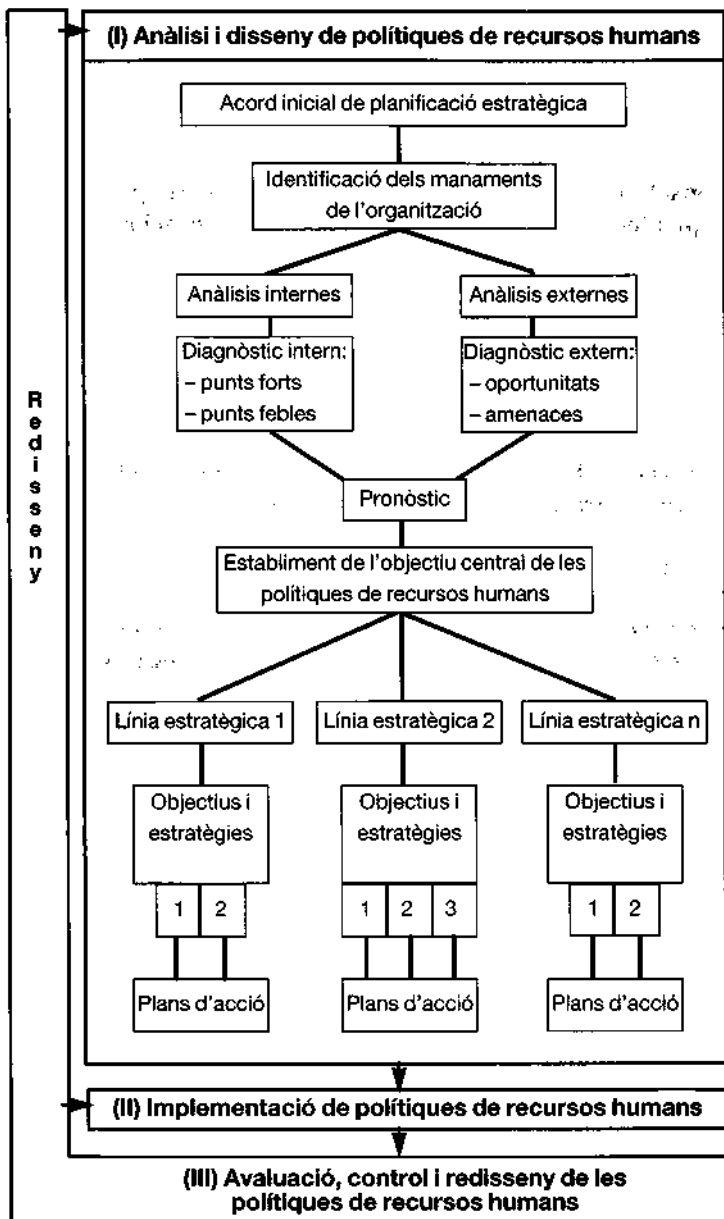
En l'última dècada, gran part del sector privat català ha intentat reconvertir-se per situar-se al mateix nivell de les empreses del món occidental. Aquest repte ha comportat fortes inversions en nous sistemes d'organització i de gestió i en el desen-

volupament de polítiques de personal. No sembla que les administracions públiques catalanes responguin amb el mateix grau de decisió. De fet, continua sense valorar-se prou la importància d'un sector públic eficaç en un país avançat. És evident que un dels primers indicadors de la competitivitat d'un país és el del seu propi sector públic.

Considerem, doncs, una proposta metodològica apta per a la implantació d'un procés de direcció i planificació estratègiques dels recursos humans a les administracions catalanes. Cal fer esment, un cop més, del fet que la finalitat d'aquest estudi no és en cap cas desenvolupar un procés de planificació estratègica de la política de personal a les administracions catalanes. Lluny d'això, la finalitat de l'estudi és la de presentar unes metodologies habituals en el sector privat i en administracions d'altres països, aportar idees i suggerir línies d'actuació en la construcció d'una política organitzativa i de recursos humans a les administracions públiques catalanes.

2.1.1. Fases en l'anàlisi i disseny de les polítiques de recursos humans

Seguint el quadre 6, sobre l'anàlisi i el disseny de polítiques de recursos humans a l'Administració, les fases successives que cal considerar en aquesta direcció estratègica són les que es desenvolupa a continuació.



a) *Acord inicial per a la planificació estratègica*

L'inici del procés de planificació estratègica es produeix precisament a partir de l'acord unànime entre els actors implicats per tal d'iniciar el procés, que conduirà a l'establiment de polítiques de recursos humans. En aquest sentit, la coalició de voluntats i accions per tirar endavant una planificació exitosa s'ha revelat fonamental en els últims anys (exemples clars són els processos de planificació estratègica de grans ciutats com Nova York, Amsterdam, Rotterdam i, més recentment, Barcelona). La manca d'aquest acord pot provocar disfuncions que sorgiran amb el pas del temps i aniran entorpint el *continuum* estratègic fins a fer-lo inoperant.

L'acord s'haurà de produir al voltant de quatre aspectes:

- La importància de l'esforç de planificació estratègica dels recursos humans a l'Administració.
- Els òrgans, unitats, grups i persones que hauran de prendre-hi part o que hauran de ser informats.
- Les passes concretes que caldrà seguir per dur a terme el procés estratègic.
- Els mecanismes d'organització i implementació que es considerin més efectius.

Es recomana crear un grup de treball o un comitè per a la planificació estratègica i dotar-lo de poder de decisió i recursos mínims. En aquest punt, cal determinar-hi els participants: alts càrrecs polítics i tècnics de l'Administració, alts responsables amb competències en la gestió de personal, assessors i consultors externs experts en la matèria i representants dels treballadors.

Finalment, cal establir un calendari aproximat per al desenvolupament de les diverses fases de planificació: anàlisi i disseny, implementació i avaluació, control i redisseny.

b) *Identificació dels manaments de l'organització*

Arribats a aquest punt, els responsables de la planificació a l'Administració haurien de dur a terme una anàlisi organitzativa per tal d'aprofundir en la identificació dels manaments de

l'organització. Es tracta d'estudiar els deures i les obligacions que ha de complir l'Administració, identificant clarament quins són els valors afegits que aporta a la societat a la qual serveix i als seus propis professionals.

Com diu Bryson: "*Actually, it is surprising how few organizations know precisely what they are mandated to do and not do. Typically, few members of any organization, for example, have ever read the relevant legislation, ordinances, charters, articles, and contracts that outline the organization's formal mandates.*" (Bryson, 1988, pàg. 49).

En l'experiència pràctica en l'estudi i la gestió d'entitats públiques hom troba en moltes ocasions com els mateixos professionals —fins i tot els seus directius— es creuen molt més restringits (normalment per la normativa vigent) del que realment estan. Molt sovint, les seves possibilitats d'acció són molt més àmplies de les que es creuen. Precisament, la tasca d'un analista de gestió és, en un primer moment, identificar els manaments de l'organització i deixar entreveure possibilitats d'acció i millora.

c) Anàlisis internes

Aquesta és una etapa difícil però absolutament necessària. Es tracta de la recollida, la sistematització i l'anàlisi de tota la informació interna de l'Administració, referida, en aquest cas, als seus recursos organitzatius i humans, des d'una perspectiva àmplia. L'organització ha de determinar quins són els seus recursos, els seus processos i els seus resultats quantitativs i qualitativs.

L'esforç de sistematització i anàlisi d'aquesta informació permetrà als responsables del procés estratègic conèixer en profunditat el marc en el qual treballen. La manca d'aquest tipus d'informació ocasiona conflictes en l'organització. Això és degut al fet que sense aquesta informació no es disposa de dades per avaluar els resultats aconseguits ni molt menys per reconduir estratègies d'acció, reassignar recursos o dissenyar noves estructures organitzatives i noves polítiques de personal.

La informació interna requerida per fer front a aquest procés de planificació estratègica amb garanties d'èxit és la descrita a

continuació. Part d'aquesta informació ja ha estat tradicionalment a bastament analitzada (per exemple, la relativa als aspectes jurídics i reglamentaris de l'administració de personal), mentre que la resta no ha estat prou sistematitzada i encara menys estudiada.

- Legislació i reglamentació sobre organització i gestió de personal (marc general de l'Estat i específic de Catalunya).
- Història recent de les organitzacions.
- Estructura dels recursos humans existents. Dades sobre:
 - Tipus de contractes: funcionaris de carrera, laborals, interinatges, contractes de serveis (i les seves tendències).
 - Estructura humana: piràmide d'edat, sexes, titulacions predominants, cossos generals i cossos específics, escales i graus, etc. (i les seves tendències).
 - Quadres dirigits de les administracions catalanes.
 - Dimensió d'estructures.
 - Índexs de rotació, mobilitat, ...
 - Interessos.
- Sistemes d'informació sobre els recursos humans existents. Anàlisi de les dades que proporcionen i determinació de la seva utilitat per a la política de personal. Sistemes d'informació directiva (sobre això, vegeu Metcalfe, 1988).
- Organismes i actors amb competències i responsabilitats sobre la política de recursos humans. Estructura orgànica.
- Anàlisi de les persones i els organismes amb interessos en els resultats d'aquesta política.
- La funció directiva a l'Administració. La formació gerencial (vegeu, entre d'altres, Richards, 1992).
- Sistemes de gestió i organització:
 - L'estructura burocràtica tradicional: avantatges i inconvenients (vegeu capítol anterior).
 - Sistemes de control i coordinació. Control d'*inputs*, procediments i resultats (*outputs/outcomes*).
 - Anàlisi i descripció d'unitats i llocs de treball.
 - Sistemes d'avaluació d'unitats i llocs de treball.
 - Sistemes de mobilitat i promoció de personal: aspectes positius i negatius.
- Estructura retributiva.
- Paper de la formació dels treballadors de la funció pública.

- Sistemes d'admissió i acomiadament: reclutament, selecció, contractació, acollida i acomiadament. Avantatges i inconvenients.
- Nivell de descentralització de la gestió de personal.
- Cultura organitzativa. Visió de la pròpia organització per part dels mateixos professionals (vegeu també Richards, 1992).
- Grau de responsabilitat dels treballadors. Grau d'anonimat.

d) Anàlisis externes

De la mateixa manera que l'organització s'autoanalitza en qualsevol procés de direcció i planificació estratègiques, també ha de considerar l'entorn en què es mou. Un cop més ens trobem davant d'una etapa decisiva en qualsevol procés estratègic, ja que aquest tipus de direcció i planificació dóna una gran importància als canvis de l'entorn per tal que l'organització hi pugui donar la resposta més adequada i en el moment oportú. De la mateixa manera, en una societat on la interdependència entre nivells de govern i administracions, empreses privades i organismes sense finalitat de lucre és cada cop més evident, cal fer front a aquest fet posant molta atenció en l'entorn organitzatiu. Com diu Bryson *"a world of interconnections and interdependencies, a world in which no one organization is fully in charge, yet many are involved [...]. This increased environmental uncertainty and ambiguity requires public and nonprofit organizations... to think and act strategically as never before."* (Bryson, 1988, pàg. 4).

Pel que fa a l'àmbit de la política de recursos humans, les administracions públiques catalanes no han impulsat prou aquestes anàlisis de l'entorn de l'organització. Això es deu, en gran mesura, a la introspecció característica de les burocràcies, model organitzatiu predominant en el sector públic català, molt més preocupat pel rigor procedimental i el control intern que no pas per l'anàlisi de l'entorn social al qual ha de donar serveis.

Alguns del aspectes que caldria estudiar són:

- L'entorn econòmic i financer general, no només a Catalunya, sinó també a la resta de l'Estat, Europa i el món; aspectes com els de la crisi de l'Estat del benestar, debats com els de la

dimensió del sector públic, la contenció al creixement del sector públic per raons de competitivitat i de limitació de la política fiscal tenen una importància decisiva a l'hora d'estructurar una política de personal.

— La terciarització de la vida econòmica, l'anomenada revolució dels serveis, en els països desenvolupats, d'una importància cabdal per a la política dels recursos humans de qualsevol organització. Aquesta nova era econòmica està marcada per la importància decisiva del factor humà dins les organitzacions.

— L'entorn sociològic: demandes dels ciutadans, sectors socials que cal atendre, resposta a l'evolució demogràfica, estudi de les pautes de conducta social, valor de l'eficàcia i la qualitat en la prestació de serveis, etc.

— Els interessos externs en l'Administració (altres administracions, grups de pressió i interès, proveïdors, entitats sense finalitat de lucre,...).

— El marc jurídic (tant espanyol com comunitari) que pot afectar la política i la gestió de recursos humans de les administracions públiques catalanes.

— L'entorn empresarial, del qual l'Administració pot aprendre noves tècniques de gestió, organització i direcció per tal d'adequar-les a la seva especificitat. També pel que fa als serveis que presta i en els quals es dona lliure competència (el sector sanitari o l'ensenyament, per exemple).

— El mercat de treball, per invertir en la formació dels professionals que en tot moment la societat demana i detectar i/o anticipar potencialitats professionals.

— Les altres administracions i entitats públiques de tot tipus, d'on es poden analitzar polítiques innovadores, estratègies de canvi i mètodes organitzatius d'impuls i de transformació. Cal esmentar experiències com les de la Gran Bretanya, Suècia, França, els Estats Units d'Amèrica o els Països Baixos (vegeu, per exemple, Echebarría i Losada, 1993; Metcalfe i Richards, 1988; Gore, 1993; Osborne i Gaebler, 1992; Vilalta, 1991).

e) *Diagnòstic*

Com es pot veure en el quadre 6, les anàlisis internes i externes condueixen a l'elaboració d'un diagnòstic que valora l'estat de l'organització en relació amb aquells elements considerats durant la fase d'anàlisi (tant interna com externa).

Aquest diagnòstic pot dividir-se en dos grans apartats:

— **Diagnòstic intern:** determina els punts forts (aspectes positius de l'organització i els seus recursos humans) i els punts febles (aspectes negatius, aquelles disfuncions que caldria corregir en les administracions públiques catalanes i en la política general de personal).

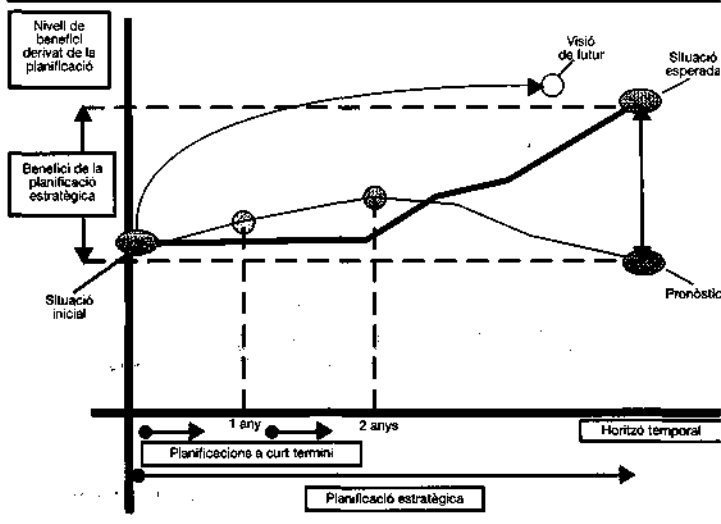
— **Diagnòstic extern:** informa de les oportunitats que pot oferir l'entorn de l'Administració i que caldria aprofitar, conjuntures favorables, etc., i també de les amenaces que es poden presentar a mitjà i a llarg termini (perills per a l'organització en un futur proper) a l'hora de dur a terme les polítiques de personal.

Tot plegat acaba conformant uns escenaris de futur (ja sigui a mitjà o a llarg termini) que són d'un gran valor a l'hora de dirigir estratègicament l'organització i de dissenyar la política i la gestió de recursos humans.

f) Pronòstic

Amb la fase de pronòstic s'aplica un exercici de prospectiva, es dibuixa una situació de futur en la qual l'organització es qüestiona què li succeirà si continua implementant l'actual administració de personal i l'actual política organitzativa. És a dir, a quina situació pot arribar l'organització a mitjà i a llarg termini en el cas de continuar aplicant les mateixes accions. Això ens indicaria el nivell de benefici de les actuacions implementades tal com es duen a terme avui en dia i el nivell de benefici resultant de la utilització de la direcció i la planificació estratègiques (vegeu el quadre 7).

Benefici de la planificació estratègica



El pronòstic permet dibuixar un escenari de futur per als productes i serveis de determinada organització si aquesta continua aplicant les mateixes polítiques. Pel que fa al nostre camp d'anàlisi, el pronòstic s'agruparia en dos grans grups: d'una banda, els pronòstics específics de cada acció de personal (admissió, promoció, retribució, possibilitats professionals, formació, etc.); d'una altra banda, el pronòstic de conjunt que determinaria la capacitat de resposta que tindrien, per exemple, d'aquí dos, cinc o deu anys les administracions públiques catalanes si no defineixen unes línies estratègiques pel que fa a la seva política i gestió de personal.

g) Establiment de l'objectiu central, raó de ser de la política de recursos humans

Es tracta de la fase més decisiva dins el disseny d'un procés de direcció i planificació estratègiques. L'establiment de l'objectiu central de tota la planificació organitzativa constitueix la raó de ser de la política de recursos humans a l'Administració. La majoria dels teòrics de *management* i la planificació consideren que aquesta és la fase crítica de qualsevol direcció estratè-

gica. Totes les etapes anteriors guiaran en bona mesura la determinació de l'objectiu central de la política organitzativa i de personal de l'Administració.

L'objectiu central o missió ha de ser una definició breu i radical, que inspirarà tots els objectius, les estratègies i les polítiques sectorials de recursos humans. D'aquí ve, evidentment, la seva importància cabdal. Normalment es recomana que la seva plasmació escrita quedi reduïda al màxim possible. Alguns teòrics i consultors de gestió pensen que hauria de sintetitzar-se en quatre o cinc línies o fins i tot en una frase, del tipus d'un eslògan publicitari. Aquesta ha estat, per exemple, la via seguida durant el mandat del president Clinton en el procés de reforma del sector públic als Estats Units d'Amèrica sota el lema "*Reinventing Government: Creating a New Government that Works Better and Costs Less*" (vegeu Gore, 1993).

No definir clarament aquest objectiu central pot suposar la descoordinació i la manca de coherència interna entre les accions de personal implementades. Així mateix, és totalment imprescindible que aquest objectiu sigui acordat i pactat per tots i cada un dels responsables en la direcció i planificació estratègiques dels recursos humans. L'experiència demostra que, pel que fa a determinats organismes públics, encara que en moltes ocasions el procés és dur i desgastant, els resultats posteriors són realment eficaços per al conjunt de l'organització.

L'establiment de la raó de ser de la política de recursos humans té, evidentment, una estreta relació amb la filosofia i la cultura organitzativa, ja que proporciona coherència interna i ajuda a la identificació dels professionals amb la seva organització en dotar totes les estratègies parcials d'un caràcter globalitzador i integrador. Es pot interpretar que el fet d'establir un objectiu tan restringit pot conduir a una centralització de les accions de personal i a una estretor de conceptes en les polítiques; no és pas així, ja que l'objectiu central té la funció d'agrupar esforços i plans d'acció per mitjà de l'aportació de criteris i de prioritats. En el moment en què la decisió política (com en el cas de l'Administració nord-americana o la dels Països Bai-

xos) vagi en la línia de la descentralització i l'autonomia en la gestió de personal per part dels diferents òrgans de l'Administració, l'objectiu central serà una eina molt valuosa, ja que proporciona un marc de referència homogeni.

La inexistència de raons de ser en les burocràcies és un element desmotivador, ja que els treballadors acaben per refugiar-se en les normes i els procediments: *"rules become internalised by those working for the organizations and therefore it becomes possible for people to lose sight of the objectives behind the rules"* (Lawton, Ross, 1991, pàg. 31).

h) Establiment de línies estratègiques, objectius i estratègies operatives

Arribats a aquest punt, les administracions públiques catalanes disposarien del marc de referència fonamental per a endegar les accions posteriors en l'àmbit de la gestió dels recursos humans.

Les línies estratègiques pretenen, seguint el procés, determinar el conjunt d'objectius i plans d'acció operatius necessaris per a l'assoliment de l'objectiu central. Són els aspectes clau per poder passar de la situació present a la situació desitjada. Per a Bryson, *"Identifying strategic issues is the heart of the strategic planning process. [...] The purpose of this step therefore is to identify the fundamental policy choices facing the organization. The way these choices are framed can have a profound effect on decisions that define what the organization is, what it does, and why it does it."* (Bryson, 1988, pàg. 139).

Les qüestions que cal respondre per poder identificar els aspectes i les línies estratègiques en la política de personal són bàsicament tres:

- Definició de la línia estratègica.
- Factors que caracteritzen una línia estratègica (manaments de l'organització, missió central, punts forts i febles, oportunitats i amenaces).
- Pronòstic (conseqüències que es produiran en l'organització si no es considera una línia estratègica determinada).

La raó de ser és difícilment avaluable. El veritable compromís amb l'acció (i, per tant, l'objecte de l'avaluació) s'estableix a través de la cascada d'objectius, amb una gradació de més a menys abstracció.

La cascada d'objectius, optant entre les diverses alternatives en la política de recursos humans, desplega les línies d'acció (vegeu el quadre 6) amb els seus propis objectius i estratègies operatives. Les decisions sobre aspectes relacionats amb la política d'admissió de personal, la promoció, l'esquema retributiu, etc., s'hauran de prendre seguint les línies estratègiques marcades.

Els objectius en la política de recursos humans han de poder ser quantificats, incloure un calendari concret i una data límit per a la seva consecució, i tenir presents les seves possibles repercussions en la resta d'accions dutes a terme. Evidentment, els objectius no poden tenir definicions vagues, ni tampoc expressar simples declaracions d'intencions.

Un cop fixats els objectius de la política de personal a l'Administració, haurien de desenvolupar-se les estratègies operatives necessàries per a l'assoliment d'aquests objectius i d'aquestes finalitats. Per la seva pròpia naturalesa i essència (recordem que la direcció i la planificació estratègiques esperen canvis en l'entorn, discontinuïtats, noves oportunitats o amenaces) aquestes estratègies operatives haurien de ser redefinibles quan calgués. En aquest punt hi juga un paper fonamental l'avaluació del disseny i la implementació dels plans d'acció, ja que aquesta realimentació permetrà adequar en cada moment les polítiques de personal de l'Administració a les noves demandes ciutadanes i a les exigències de l'entorn.

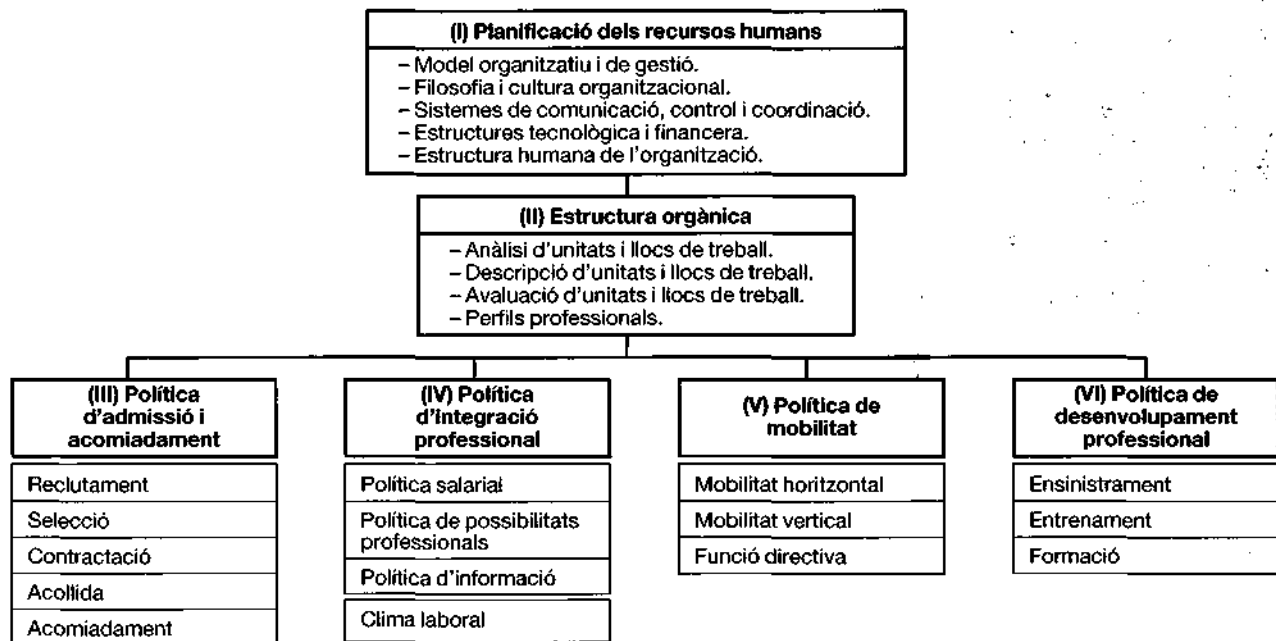
2.1.2. Desenvolupament dels plans d'acció i de les polítiques de recursos humans

Aquest punt entronca amb la fase d'implementació de les polítiques de personal pel que fa a la programació. En aquest nivell, encara dins de la fase de disseny, s'estableixen objectius i estratègies amb la finalitat d'orientar els programes i els plans d'acció.

El conjunt de programes i accions solen definir-se d'acord amb el que s'anomenen polítiques de recursos humans, és a dir, aquells àmbits d'actuació i aquells paràmetres de què disposa una organització per a la direcció dels seus professionals. Són àmbits d'actuació perquè es refereixen a aspectes concrets de la gestió de personal, i també paràmetres perquè la combinació de les diferents opcions que ens ofereixen comporta efectes diferents en el col·lectiu de personal que es dirigeix i, en conseqüència, efectes diversos pel que fa a la pròpia capacitat de l'organització.

Les polítiques han de ser instruments per a l'assoliment dels objectius organitzatius i, d'acord amb aquests, de l'objectiu central de la política general de personal. En cap cas es justifiquen per elles mateixes, com succeeix sovint a l'Administració. La sistematització d'aquestes polítiques permet clarificar conceptes lligats a l'àmbit dels recursos humans, ara per ara, poc precisats.

Les principals polítiques de recursos humans són l'estructura organitzativa i la planificació general dels recursos humans, la definició de la seva estructura orgànica, la política d'admissió i acomiadament, la política d'integració professional, la política de mobilitat i la política de desenvolupament professional (vegeu el quadre 8).



Cadascuna d'aquestes polítiques té la seva concreció en metodologies i en tècniques particulars que, per la naturalesa d'aquest estudi, no es desenvoluparan.

a) *Planificació general dels recursos humans*

Assenyala les línies mestres que han d'orientar les polítiques de personal d'acord amb els condicionants existents a l'organització i que venen donats per la filosofia i la cultura organitzacional, el model organitzatiu, les estructures tecnològica i financera, els sistemes d'informació i, evidentment, la pròpia estructura humana.

En la política de planificació cal atendre amb detall cadascun dels condicionants abans esmentats:

— *Filosofia i cultura organitzacional:*

Considera els criteris i la filosofia de treball, la identificació dels professionals amb el projecte estratègic d'una organització, el sentiment de pertinença d'aquests professionals a l'organització, l'estil de direcció i el lideratge dels directius, la cultura d'empresa en el tracte amb els usuaris i els clients, amb els proveïdors, amb altres organitzacions i, en general, els criteris ètics que governen l'organització.

— *Model organitzatiu:*

En qualsevol procés de producció complex s'efectua la divisió del treball i la construcció d'un sistema de coordinació i d'integració amb la finalitat d'assegurar la provisió de resultats d'acord amb les característiques predeterminades. La realització d'aquestes operacions, amb totes les possibilitats que permet, condiona el model organitzatiu. Aquestes possibilitats provenen de l'operativització del que Mintzberg anomena "paràmetres de disseny".

D'entre els paràmetres de disseny que condionen el model organitzatiu podem destacar el grau d'especialització del lloc, la normalització del treball, la dimensió i l'agrupació d'unitats, el grau de descentralització, els sistemes de planificació i de control o els sistemes de coordinació entre unitats (vegeu Mintzberg, 1984).

La identificació d'aquests paràmetres i la seva operativització en un context de direcció i planificació estratègiques, permeten el manteniment de la capacitat de l'organització d'una manera sostinguda i a llarg termini.

— *Estructura tecnològica:*

Fa referència als elements tècnics de producció, de distribució i de provisió del producte o servei, és a dir, als condicionants tècnics derivats del procés de producció. En el context administratiu convé tenir en compte, tal com s'assenyalava a la introducció d'aquest estudi, la utilització de les tecnologies de la informació. Les polítiques de personal, en especial les de selecció i de formació, estaran condicionades per les característiques tècniques del procés de producció.

— *Estructura financera:*

És una altre condicionant que determina la capacitat de l'organització per disposar dels recursos adequats en el moment precís. La política financera, les tècniques pressupostàries emprades i les tècniques d'optimització dels recursos són elements determinants en l'articulació d'un procés de direcció i planificació estratègiques en un context d'austeritat com l'actual. A l'Administració, a causa de l'assignació pressupostària anual en capítols genèrics i a la dissociació entre les fonts d'ingressos i els centres i elements de despesa, en ocasions no hi ha consciència de cost ni, per tant, valoració econòmica precisa dels objectius assolits.

— *Sistemes d'informació:*

Fan referència a l'existència de processos de generació i d'anàlisi d'informació pertinent per a la coordinació, el control i la presa de decisions. Els sistemes d'informació a les administracions solen orientar-se vers la comprovació de la legalitat. Aquesta actuació central no hauria d'excloure el disseny d'indicadors que donessin compte de l'eficàcia, de l'eficiència, de l'economia i, en definitiva, de la qualitat de la gestió de les polítiques públiques. En un procés de direcció i planificació estratègiques és vital la introducció de nous instruments de coordinació, control i coordinació que posin l'èmfasi en els valors abans esmentats.

— *Estructura humana:*

Es tracta d'aquells elements detectats en la fase de diagnosi que condicionen la presa de decisions respecte de les polítiques concretes de personal. Alhora possibiliten la presa de decisions pel que fa a les línies mestres que configuren aquesta política d'acord amb l'objectiu central definit. En general, l'operativitat d'aquestes grans decisions té una formalització normativa i fa referència a l'àmbit competencial d'una administració determinada, a l'estructuració en cossos, al contingut de l'estatut del funcionari,...

b) *Estructura orgànica*

D'acord amb el model organitzatiu i tenint en compte els condicionants abans esmentats, l'estructura orgànica fa referència a la formalització organitzacional com a plasmació estructural. En conseqüència, el contingut de l'estructura orgànica té en compte:

- La determinació de les unitats de prestació de serveis pel que fa al nombre, a l'àmbit i a la forma jurídica de constitució i regulació.
- L'anàlisi de les funcions genèriques de les parts fonamentals de l'organització (vegeu Mintzberg, 1984).
- La dimensió.
- L'anàlisi i la descripció d'unitats i de llocs de treball.
- La determinació dels perfils professionals requerits.

Si l'organització no dissenya de manera adequada tots aquests aspectes, la resta de polítiques de recursos humans queden profundament afectades fins al punt de qüestionar la seva operativitat. En molts organismes de les administracions és notòria la inexistència de descripcions de llocs de treball; existeixen, en tot cas, catàlegs de llocs de treball, únicament adients per facilitar l'administració de la política retributiva. Cal advertir que sense una descripció de llocs de treball adequada, l'organització no pot desenvolupar cap de les polítiques i subpolítiques de personal amb l'eficàcia requerida.

c) *Política d'admissió i acomiadament*

Aquestes polítiques consideren la màxima idoneïtat entre lloc de treball i professional. Aquesta idoneïtat, responsabilitat de

l'organització, ha de garantir la satisfacció recíproca tant de la pròpia organització com del professional. D'acord amb això, la responsabilitat de l'organització també persisteix durant l'acomiadament d'aquest professional.

Per a la bona marxa d'aquestes polítiques convé identificar molt clarament la raó de ser de l'organització, les missions encomanades al professional que es vol contractar i la descripció del lloc de treball tant pel que fa a objectius, activitats (funcions i tasques) i perfil professional com a actituds i comportaments requerits.

Les subpolítiques d'admissió són quatre:

— *Subpolítica de reclutament:*

Es planteja on buscar els professionals i assumeix que, segons la font on s'acudeix i el mitjà que s'empri, els professionals tindran elements qualitius diferents.

Convé diferenciar el reclutament intern (localització de les persones més idònies dins l'organització per a un lloc de treball específic amb la finalitat de garantir el seu creixement professional) del reclutament extern (recomanat quan no es disposa del perfil professional adient dins l'Administració).

— *Subpolítica de selecció:*

Fa referència a la instrumentalització de tècniques i procediments per a la determinació de les persones més idònies per desenvolupar-se professionalment en un lloc de treball. La pràctica de seleccionar persones i definir posteriorment els llocs de treball a la seva mida condueix a la inoperància de l'organització.

Considerant que cada lloc de treball demana unes característiques i unes qualitats determinades (ja siguin psicològiques, tècniques i/o físiques), el punt de partida és la descripció precisa del lloc de treball. Totes aquestes característiques poden ser avaluades tècnicament mitjançant els sistemes i les proves adequats.

La varietat de sistemes i proves de selecció contrasta amb la tradició present a les administracions. L'ús que fan de les proves de coneixements, amb continguts sovint no determinants per a la selecció i força allunyats del lloc de treball concret, per mitjà del sistema d'oposicions, és abusiu i dificulta en gran mesura la selecció de la persona adequada per a un lloc de treball específic.

La planificació estratègica dels recursos humans a les administracions catalanes estimularia el replantejament dels processos de selecció i els adequaria a les necessitats d'una organització que es vol que sigui àgil i eficaç. En el cas holandès, l'Administració central de l'Estat recluta i selecciona el seu personal en un procés que dura uns tres mesos com a mitjana general (des que es descriu el lloc de treball i el perfil professional fins que la persona seleccionada l'ocupa) (Vilalta, 1991).

— *Subpolítica de contractació:*

La subpolítica de contractació determina la formalització del tipus de relació de treball entre el professional i l'organització. La diversitat de relacions existent en el sector privat no té paral·lelisme en el sector públic quan moltes de les funcions que es realitzen no responen a l'exercici de l'autoritat, entenen que aquest és un element limitador de les possibilitats contractuals a les administracions. Tanmateix, en el cas d'Itàlia, bé que exceptuant determinats col·lectius en què l'exercici de l'autoritat és clar, s'ha optat per situar la relació contractual de l'Administració amb els empleats públics sota el dret laboral, entenent les similituds existents amb el sector privat. Aquesta decisió política pot comportar la "politització" dels càrrecs públics, per la qual cosa cal instrumentar els mecanismes adequats per mantenir la transparència i el control públics.

A les administracions catalanes, la diversitat de contractacions hauria de permetre una flexibilitat major i una més gran adequació de la modalitat de contractació al lloc de treball específic.

— *Subpolítica d'acollida:*

En aquesta subpolítica es produeix el contracte psicològic entre l'Administració i el nou professional. Té per objectiu inte-

grar els professionals seleccionats i contractats al projecte de servei que realitza la institució a través de la informació i, especialment, a través de les impressions que el professional percep; per això destaca la importància de la simbologia, que adquireix gairebé un caràcter litúrgic i iniciàtic. Constitueix el moment de més impacte en els esforços de socialització del professional.

La política d'acollida té en compte cinc moments ben diferenciats, que han de quedar clarament explicitats:

- Plantejament de la raó de ser de l'Administració en qüestió en el context i l'entorn determinats.
- Plantejament de la política de recursos humans d'aquesta Administració.
- Missió de l'organisme o unitat en qüestió i missió, objectius i tasques del lloc de treball.
- Regles de caràcter disciplinari i administratiu.
- Altres informacions d'interès que formen part de la vida quotidiana en el treball.

Normalment, a les administracions es para poca atenció als continguts i a les activitats de la política d'acollida, i s'incorre en greus problemes d'integració i de comunicació amb els professionals que es contracten.

Resulta curiós observar com en els mateixos temaris d'oposicions a diferents cossos de funcionaris, especialment de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, hi trobem molts aspectes d'aquesta fase d'acollida. Aquests aspectes, de manera poc encertada, es plantegen, en forma de continguts memorístics, durant la fase de selecció.

— *Subpolítica d'acomiadament:*

Amb la subpolítica d'acomiadament s'estableixen els criteris més adients per a la rescissió de certs contractes, la reconversió o la recol·locació de certs professionals (d'acord amb la política de desenvolupament professional).

Aquesta acció constitueix una font d'informació important per

a l'autoaprenentatge de la mateixa organització amb la finalitat de revisar les seves polítiques i analitzar la seva gestió. Els professionals que deixen l'organització poden ser entrevistats per detectar disfuncions i mancances en l'organització i també poden col·laborar a enriquir l'organització amb la seva experiència adquirida.

d) *Política d'integració professional*

Les activitats i les polítiques d'integració professional representen la participació racional i afectiva de l'individu en el projecte organitzatiu. Les componen la subpolítica salarial o retributiva, la d'informació i la de possibilitats professionals.

— *Subpolítica salarial o retributiva:*

Constitueix l'explicitació de totes les variables que conformen el salari com a element que satisfà les necessitats econòmiques dels professionals d'una organització i que facilita la integració d'aquests professionals en el projecte de l'organització.

Per la mateixa naturalesa del treball burocràtic, les administracions no valoren la capacitat contributiva dels professionals al projecte de servei que desenvolupen. D'acord amb aquest principi, la política retributiva se centra més en el lloc de treball que no pas en el mateix professional. El nivell, lligat a la titulació i al lloc de treball; el grau, lligat al creixement professional personal; i l'antiguitat són els barems bàsics que mesuren la responsabilitat a les administracions i, per extensió, el salari.

El desenvolupament de polítiques de recursos humans a les administracions públiques catalanes hauria de conduir a mitjà termini a la valoració d'altres elements retributius, més lligats als llocs de treball específics i als resultats aconseguits pels professionals (assoliment d'objectius i productivitat). Arribats a aquest punt, es planteja la capacitació directiva dels quadres dirigents de les administracions, atenent, en general, a la manca de formació específica per a la conducció i la valoració del rendiment dels professionals al seu càrrec.

En qualsevol cas, la fugida d'alts executius públics en benefici del sector privat i la persistència comprovada de la màxima "a

diferent rendiment i productivitat igual retribució", amb la capacitat desmobilitzadora i desmotivadora que comporta, són exemples d'aquestes disfuncionalitats que convindria esmenar.

— *Subpolítica d'informació:*

Desenvolupa el sentit de pertinença a l'organització i orienta els esforços de canvi. Si no es posa en pràctica l'adequada política d'informació i comunicació, els professionals acaben treballant sense saber per què i per a què desenvolupen aquella tasca concreta. Això condueix a la desmotivació i a la creació d'una cultura organitzativa de caire negatiu i pessimista.

— *Subpolítica de possibilitats professionals. El pla de carrera:*

Un pla de carrera és un instrument organitzacional al servei de la satisfacció recíproca de les persones i de l'organització. Això requereix, com hem vist, una planificació dels recursos humans a llarg termini i una detecció de necessitats en les persones i les unitats de les administracions.

En termes de direcció i planificació estratègica dels recursos humans resulta més adequat parlar de possibilitats professionals, i posar més l'accent en el professional que no pas en el pla de carrera, amb unes connotacions de cert automatisme i de dissociació amb la professionalitat. Les expectatives dels professionals a les administracions han d'identificar-se amb aquesta subpolítica, clarament definida, de possibilitats professionals.

e) *Política de mobilitat*

Les tècniques i les polítiques de mobilitat de personal eviten l'obsolescència de les persones, trenquen els processos de rutinització i afavoreixen la flexibilitat i la polivalència per adequar-se de manera competitiva a les exigències de l'entorn. El creixement de les persones per enriquiment horitzontal, vertical o directiu és una exigència de les persones i una necessitat funcional i/o estratègica de l'organització. És gràcies a aquesta política de mobilitat que s'operativitza la subpolítica de possibilitats professionals.

Existeixen diverses possibilitats d'enriquiment d'acord amb les modalitats de mobilitat següents:

— *Mobilitat horitzontal:*

A partir de la mobilitat horitzontal, la persona és cada cop més professional pel domini creixent del seu àmbit de treball. La mobilitat o promoció horitzontal introdueix el treballador en un altre estadi o camp (per mitjà de l'extensió de funcions) que li permet noves oportunitats professionals, sempre dins el seu àmbit de treball.

— *Mobilitat vertical:*

Tracta d'incrementar el desenvolupament professional de la persona dins del seu camp professional o de feina, amb la finalitat que li representi un desenvolupament tècnic, humà i de responsabilitat professional. A partir de la mobilitat vertical, el professional assumeix responsabilitats tècniques creixents.

— *Funció directiva:*

La finalitat de la mobilitat jeràrquica és la de fer més potent l'estructura directiva de l'organització. Detecta les persones amb més potencialitats de direcció (*executiva o d'staff*) i les promou en el si de l'escala de responsabilitat directiva. L'evolució de les administracions ha transformat substancialment els continguts de la funció directiva fins al punt de plantejar la professionalització de les persones que dirigeixin les unitats i els organismes de l'Administració.

Les diverses edicions del *Curs per a formació de nous funcionaris directius*, organitzat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i d'altres estudis en el camp de la direcció i gestió públiques, són un bon instrument per vincular la formació directiva amb l'aprofitament d'aquestes capacitats per mitjà de la promoció jeràrquica.

La missió de la funció directiva és la d'incrementar la capacitat i la competència de l'organització i dels seus professionals. Per a la consecució d'aquestes finalitats, cal professionals amb unes qualitats determinades que no tothom presenta. Aquest fet no sembla del tot assumit a les administracions de naturalesa burocràtica. Atès que la política retributiva no remunera la professionalitat (entesa horitzontalment o vertical), el desenvolupament professional dels empleats públics s'assimila al

concepte de promoció, és a dir, a la progressió jeràrquica. L'expectativa legítima d'incrementar la massa salarial d'acord amb l'increment de professionalitat (que no pas amb l'antiguitat) queda truncada per la inexistència d'aquest concepte retributiu. El resultat d'aquesta política és triple: la pressió per canviar el nivell o el complement específic del lloc de treball, la creació fictícia de càrrecs de comandament (sense exercici de l'activitat directiva) i la pressió per ocupar càrrecs de comandament.

El problema d'aquesta política va associat al risc de crear uns quadres de dirigents qüestionables que, de ben segur, són tècnics excel·lents. Això, a més a més, es realitza sense tenir en compte les capacitats directives del professional en qüestió. A les administracions de naturalesa burocràtica, l'element de fons que explica aquest fenomen és la identificació de manar i dirigir.

Per a la millora de les administracions convé superar aquesta identificació i precisar el concepte de jerarquia. Aquest concepte hauria de desvincular-se del de manar (capacitat d'exercir el comandament) i identificar-se amb el de dirigir (d'exercir la direcció). Ambdós conceptes tenen connotacions força diferents i, tenint en compte les condicions actuals de les administracions públiques i les condicions de l'entorn, la funció directiva sembla la més adient per a la consecució dels valors d'eficàcia i de qualitat a les administracions.

f) Política de desenvolupament professional

Les diverses subpolítiques de desenvolupament professional persegueixen l'adequació de la capacitat de resposta de l'organització a les necessitats plantejades per l'entorn i pels ciutadans. Això es fa a partir de l'avaluació de cada professional en el seu lloc de treball amb la finalitat d'incrementar el seu rendiment, ja sigui per l'increment d'informació, de comunicació, de motivació, d'integració o de la qualitat en l'execució, o bé per combinacions d'aquests elements.

Existeixen tres subpolítiques de desenvolupament professional, que sovint es confonen amb el concepte genèric de formació:

— *Ensinistrament:*

Aquelles accions que persegueixen la millora de la competència dels professionals pel que fa a la informació i/o a les habilitats en l'ús d'una màquina, d'una tècnica o d'un procediment, a curt termini.

— *Entrenament:*

Aquelles accions de formació que persegueixen la millora dels professionals pel que fa a les habilitats en l'ús de sistemes i metodologies de treball. Aquí s'integren també aquelles accions d'actualització de coneixements, de reciclatge o de manteniment de les persones, sempre amb la finalitat d'optimitzar les metodologies.

— *Formació:*

Aquelles accions de formació que persegueixen la millora dels professionals pel que fa a coneixements, habilitats i també actituds. Les activitats formatives tenen com a finalitat l'aprenentatge d'un camp professional o la realització d'un salt qualitatiu en la capacitat professional per assumir majors responsabilitats.

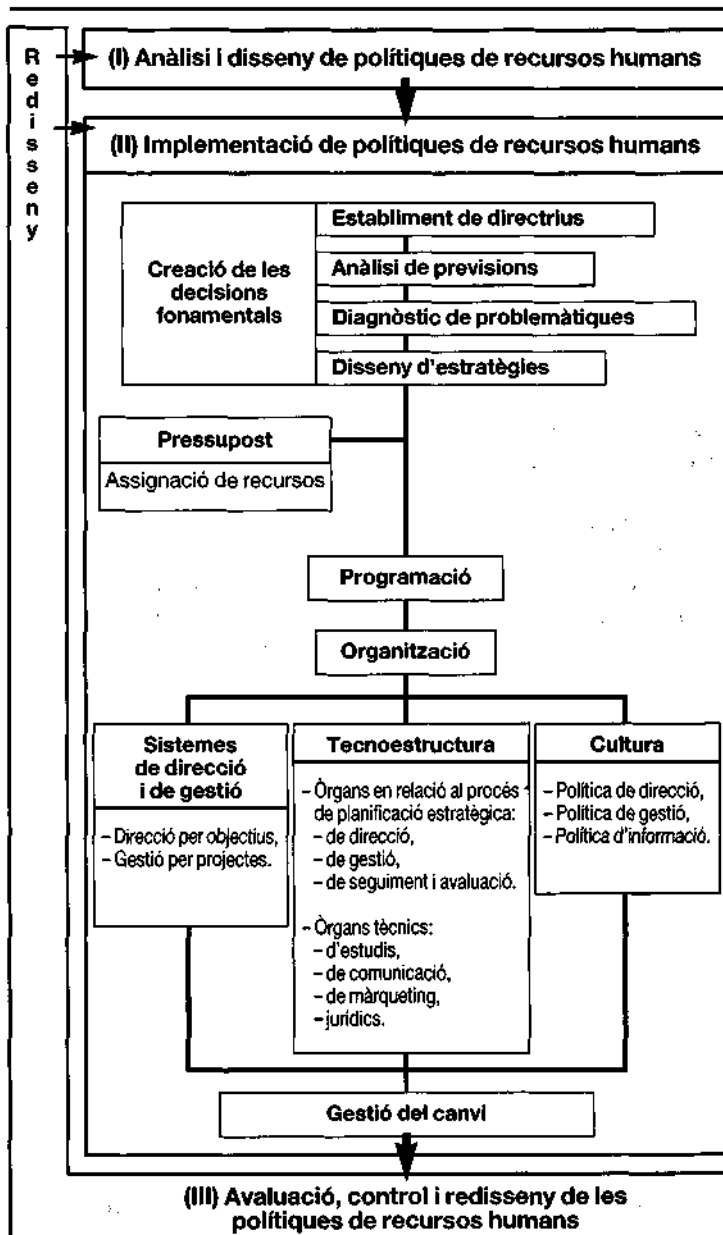
En conseqüència, cal veure la formació com una inversió per a les pròpies administracions. Però, alhora, cal situar el paper de la formació en el seu lloc. En massa ocasions, en el sector públic espanyol, s'ha volgut utilitzar la formació com a sinònim gairebé exclusiu de política de recursos humans. Com diu Longo, d'una manera molt encertada: "*La formación no constituye, pese a su importancia, un instrumento capaz de resolver todos los problemas que debe afrontar la gestión de recursos humanos. [...] Tanto la falta de objetivos como la utilización de este pretendido papel sustitutorio conducen a la "formación por la formación", a una formación cuyos resultados no están a la altura de la inversión realizada, y por tanto ineficaz e ineficiente.*" (Longo, 1989, pàg. 24). Seguint aquest autor, la formació de personal a les administracions públiques catalanes hauria de ser:

- Basada en el diagnòstic de necessitats.
- Planificada (objectius, programes, costos, prioritats,...).
- Organitzada i tecnificada.
- Avaluada.

La implementació o posada en pràctica de les polítiques públiques un cop dissenyades és una qüestió de creixent interès en el camp de la direcció i la gestió pública. Sovint, els decisors públics, després d'analitzar una matèria amb profunditat, dissenyen polítiques i plans de gran envergadura i, pràcticament, donen per acabada la seva tasca amb la producció normativa corresponent. El fet que la determinació de les finalitats no garanteixi l'eficàcia del procés d'execució explica l'interès per aquesta fase de realització de les polítiques públiques. Convé reiterar la idoneïtat del terme "implementació" més que no pas el d'"execució", tal com s'havia assenyalat anteriorment.

Com a elements centrals de la implementació de la direcció i la planificació estratègiques dels recursos humans hom destaca el procés de creació de les decisions fonamentals, la programació d'aquestes decisions, l'articulació i l'assignació dels recursos disponibles d'acord amb l'estructura pressupostària i el disseny de l'estructura organitzativa que possibiliti la consecució de la programació.

Aquests elements centrals tenen els seus propis continguts, que es troben sintetitzats en el quadre 9:



2.2.1. Creació de les decisions fonamentals

Constitueix la missió fonamental de l'òrgan de direcció de la política de recursos humans i assumeix les línies estratègiques proporcionades en la fase de disseny.

Atenent a l'oportunitat política, a les condicions de l'entorn i a la capacitat de resposta que pot esperar-se del conjunt d'una administració determinada, l'òrgan de direcció estableix les directrius, analitza les previsions de recursos, diagnostica problemàtiques concretes associades a la implementació de la política i dissenya les estratègies oportunes.

Aquestes estratègies queden explicitades en un conjunt d'objectius que constitueixen el principal *input* per a la fase de programació. En tot cas, a més a més de la definició i l'establiment d'objectius, l'òrgan de direcció haurà de preveure:

- La identificació d'aquelles unitats o d'aquelles àrees clau potencialment millorables, bé perquè són prioritàries, bé perquè evidenciarien resultats immediats. D'aquesta manera, unes experiències-pilot exitoses generarien un impacte general positiu sobre el conjunt d'una administració determinada.
- L'assignació clara de responsabilitats que han d'assumir els diferents actors de la direcció i la gestió de les accions de personal.
- La vessant pressupostària i financera necessària per desenvolupar les accions de personal.
- La configuració de les estructures organitzatives i la determinació de les metodologies adients per desenvolupar amb èxit els programes.
- L'establiment d'indicadors per al disseny de l'avaluació dels programes i de la política en general.
- La direcció de la política de comunicació interna i externa.

2.2.2. Programació

La programació constitueix l'operativització de les estratègies assumides per l'òrgan de direcció del procés de planificació estratègica. Aquestes estratègies s'entenen com a sistema d'objectius definits en termes de contingut i de temps. En qualsevol cas, aquest sistema ha de predicar la coherència i la flexibilitat per facilitar l'adaptació de la gestió a l'entorn canviant.

La programació necessita d'un òrgan de gestió dinàmic i central; dinàmic, per assumir els objectius com un repte i aconseguir-los amb prou flexibilitat, i central, per garantir l'eficàcia de les mesures i les accions.

Perquè la programació tingui operativitat, cal l'estructuració d'un sistema d'informació per a la gestió que sigui enormement àgil. Resulta important el disseny i l'explotació d'una base de dades, especialment pel que fa a l'acompliment de calendaris i d'estàndards de qualitat dins el procés de consecució dels objectius.

El tipus de metodologia més adequat en aquest procés és el de la gestió de projectes amb una vinculació plena de l'òrgan de gestió amb les unitats administratives prestadores de serveis sobre les quals actua. En aquesta situació de frontissa, cal determinar amb claredat la redefinició de la unitat prestadora de serveis d'acord amb:

- La finalitat de la unitat prestadora de serveis.
- L'entorn sectorial en què s'opera.
- Els mitjans tècnics disponibles.
- La pròpia capacitat organitzativa.

Des d'aquesta perspectiva general, ha de considerar tres nivells:

- Nivell filosòfic:
 - — Raó de ser de les unitats, definició de la seva missió.
 - — Cultura organitzacional que es vol potenciar.
- Nivell sectorial:
 - — Àmbit d'actuació a nivell legislatiu, social i territorial.
 - — Conducta dels consumidors.
 - — Alternatives de serveis.
 - — Determinació dels serveis.
 - — Determinació dels factors clau d'èxit.
- Nivell d'organització interna:
 - — Determinació de les estratègies competitives, les polítiques i els plans d'acció.
 - — Estructura organitzativa.

- — Estructura financera.
- — Estructura tecnològica.
- — Estructura de sistemes d'informació.
- — Estructura humana.

Amb aquesta informació es fa possible la direcció i la planificació estratègiques dins de cada unitat administrativa prestadora de serveis, en el marc del model d'implementació de la direcció i la gestió pública. En tot cas, però, en el camp concret dels recursos humans resta per determinar:

- La cultura i la gestió organitzatives.
- La filosofia general sobre les estructures i els sistemes.
- La filosofia sobre l'estructura humana.
- La filosofia sobre la integració d'interessos.
- La filosofia sobre l'optimització dels recursos i la mobilitat funcional.
- La filosofia sobre el desenvolupament professional i el manteniment dels recursos humans.

Finalment, la programació, d'acord amb les decisions polítiques, ha d'estar en connexió amb un altre element central en la implementació de les polítiques de recursos humans, com és la pressupostació.

2.2.3. *Pressupostació*

En un context de direcció i planificació estratègiques, es tracta d'una fase crítica. El pressupost ja no pot seguir la lògica incremental clàssica de tal manera que la programació establerta no pugui operativitzar uns objectius dissenyats, per manca de previsió de finançament. Si la direcció i la planificació estratègiques orienten cap a la situació esperada que vol assolir l'organització, el pressupost proporciona l'assignació òptima dels recursos disponibles. En conseqüència, es fa necessari un instrument de gestió pressupostària més complet que el de la pressupostació clàssica per capítols i, per tant, solen emprar-se tècniques de pressupostació per programes o per objectius i fins i tot el pressupost de base zero.

D'aquesta manera, el pressupost deixa de ser una font de re-

cursos que respon als estímuls de l'entorn tot sortint del pas, sinó que es converteix en un sistema de finançament articulat d'acord amb cada projecte (entès com un conjunt d'accions orientades a la consecució d'un objectiu) i absolutament compromès amb la programació i les metodologies de treball dissenyades.

És així com el pressupost esdevé un instrument de gestió que informa de l'eficiència en l'assignació de recursos i de l'eficiència de les mesures preses per a la consecució dels objectius (fins i tot, d'acord amb indicadors específicament assenyalats). Això ha de permetre, entre d'altres possibilitats, la comparació entre organismes amb mesures semblants o amb altres experiències semblants. En aquest sentit, és legítim evidenciar els recursos mobilitzats i l'esforç econòmic que hagin fet les administracions catalanes pel que fa a la direcció i la planificació estratègiques dels recursos humans.

2.2.4. *Organització*

Les estratègies dictades per l'òrgan de direcció es tradueixen en un conjunt d'accions que ha de desenvolupar l'òrgan de gestió d'acord amb les unitats administratives prestadores de serveis. La connexió entre l'òrgan de gestió i cada unitat concreta, amb responsabilitats en la gestió, s'ha de produir per mitjà de la conceptualització de les estratègies com a manaments per a aquestes unitats i de la interiorització dels valors que impregnen la política pública de personal. En conseqüència, a l'hora de desenvolupar una direcció i una planificació estratègiques dels recursos humans a les administracions dos aspectes clau són, d'una banda, la determinació de l'estructura organitzativa i dels sistemes que han d'operativitzar les accions de personal i, de l'altra, la configuració de la cultura organitzacional que promogui la integració de les persones amb els valors de la política de personal i el valor de la innovació.

D'acord amb el capítol I d'aquest estudi, la responsabilitat en la política de personal tendirà a fer-se molt més estratègica (com passa ja en l'esfera privada) i, per tant, caldrà que les decisions polítiques es prenguin des d'un òrgan d'alt rang jeràrquic i, alhora, que la gestió de personal es descentralitzi al màxim per

poder fer molt més àgil la implementació dels programes. L'exemple d'altres administracions públiques en aquest camp resulta molt aclaridor. A l'Administració britànica la funció organitzativa i de personal ha esdevingut —des del mandat de la primera ministra Thatcher— una qüestió de primer ordre estratègic (Metcalf; Richards, 1987 i 1988). L'Administració pública dels Països Baixos ha aconseguit en bona part aquest doble repte d'eleva la política de recursos humans dins l'organització com un conjunt de decisions altament estratègiques i, al mateix temps, descentralitzar al màxim la gestió operativa dels recursos humans, fent-la més àgil i eficient (Vilalta, 1991).

Per tant, el desenvolupament d'una direcció i una planificació estratègiques de la política de personal té determinades repercussions a nivell organitzatiu:

- Creació d'òrgans de tecnoestructura i de nous perfils professionals.
- Noves metodologies de treball.
- Nova cultura organitzacional.

a) Creació d'òrgans de tecnoestructura i de nous perfils professionals

La tecnoestructura de les organitzacions es compon d'aquells òrgans de suport directe a la línia directiva orientats principalment a l'estabilització i la normalització de les pautes d'activitat de l'organització i al control.

L'adopció d'un model de direcció i planificació estratègiques desdibuixa la distribució i l'assignació clàssiques de tasques i l'articulació de metodologies de treball per part de la línia jeràrquica. Aquestes funcions es professionalitzen amb l'establiment d'un o de diversos òrgans (de tecnoestructura) amb les funcions d'estandarditzar les metodologies de treball, l'assignació de responsabilitats i de tasques, el seguiment i el control d'aquestes responsabilitats i tasques d'acord amb les metodologies implementades i l'avaluació del procés, sempre amb la finalitat de garantir la bona marxa de la programació.

A això, s'hi suma l'aparició de nous perfils professionals de

caràcter tècnic i/o predirectiu al marge de la línia directiva jeràrquica clàssica. Es tracta de professionals amb missions d'assessorament, d'anàlisi, de coordinació, de distribució de recursos, de seguiment i d'avaluació. L'eficàcia de la programació està en dependència directa amb l'existència i el bon funcionament d'aquesta tecnoestructura.

En aquest sentit, és habitual la creació de certs òrgans i càrrecs, en especial, comissions o comitès de coordinació i de seguiment, d'avaluació i, si escau, d'assessorament. Això farà possible que la programació de personal esdevingui un instrument viu i dinàmic, interactiu amb l'entorn i contínuament readaptat a les necessitats de cada moment.

La creació d'aquests òrgans en cada unitat administrativa prestadora de serveis dependrà del fet que la seva dimensió ho permeti.

b) Noves metodologies de treball

La direcció i la planificació estratègiques tenen repercussió en els llocs de treball de l'organització a través del canvi en els sistemes de direcció i de gestió. La introducció de la planificació estratègica com a tècnica de gestió requereix el seu domini. La programació ha de ser un factor facilitador del procés de treball, no una càrrega afegida. Per tant, cal que els professionals tinguin l'evidència i la percepció que són les persones les que dominen l'instrument i no l'instrument les persones.

Amb l'adopció d'un model de direcció i de planificació estratègiques convé reconsiderar els sistemes de direcció i, especialment, els de gestió. Cal pensar, a banda de la possible reorganització esmentada a l'apartat anterior, en mesures de gestió dels recursos humans, de pràctica directiva i de sistemes de gestió de la informació. Cal evitar, però, el perill real d'una burocratització addicional que, entre altres conseqüències, implicaria la desmotivació dels professionals i el descrèdit del projecte.

El disseny del sistema ha d'estar orientat a la consecució de resultats a mitjà termini i no a l'estricta acompliment de procediments ni a la consecució d'accions immediates. Aquest fet ha

de ser coherent amb la política de recursos humans de l'organització i de la qual convé destacar els aspectes d'integració, de promoció i desenvolupament professional i de mobilitat. Cal anticipar l'articulació d'una política de formació que eviti problemàtiques de desconeixement dels nous sistemes de gestió i de rendiment per manca de coneixement. Aquesta política ha d'assolir determinat impacte en el lloc de treball i en les actituds dels participants.

El sistema de gestió ha de considerar l'establiment de cercles de qualitat, grups de treball interdisciplinaris dissenyats per incrementar la participació, la motivació i la implicació dels professionals en la qualitat dels resultats i, per tant, en l'optimització dels resultats de les polítiques de l'organització.

Així mateix, aquest sistema ha d'articular canals per a la participació dels professionals, bé en l'establiment dels subobjectius i la formulació de les mesures i accions concretes, bé en l'execució i l'avaluació dels resultats. Mitjançant la política de comunicació, caldrà evitar una dissociació, la qual representaria la percepció d'una tecnoestructura que pensa i una estructura que executa.

El desenvolupament de la direcció i la planificació estratègiques pot ser també una oportunitat per generar un procés d'aprenentatge organitzatiu que promogui la integració i la implicació dels professionals de les administracions públiques catalanes en els objectius establerts i que els comprometi en la consecució de resultats, tot donant un sentit finalista al seu treball. Cal recordar que la direcció i la planificació estratègiques no són una finalitat per elles mateixes. Són un estil de direcció i una tècnica de gestió per a la persecució d'objectius i la consecució de resultats.

Així, la introducció d'una direcció i una planificació estratègiques permet, ultra definir el conjunt d'objectius de la política de recursos humans, l'establiment de responsabilitats precises en el marc d'una organització no burocràtica que és la que va sorgint de l'aplicació del procés de planificació. D'aquesta manera es pot augmentar la racionalitat del treball, superar els

criteris estantissos pel que fa a la jerarquització tradicional i consolidar, per mitjà d'una adequada direcció per projectes o per objectius, increments de responsabilitat i de qualitat del treball. És en aquest sentit que l'organització es reconsidera ella mateixa i s'obre a un procés d'aprenentatge permanent i innovador. El resultat final és una organització amb un gran potencial humà i amb una alta capacitat de resposta de qualitat per a la gestió eficaç de noves responsabilitats.

c) *Nova cultura organitzacional*

La introducció d'una direcció i d'una planificació estratègiques requereix un nou marc de referència en la cultura organitzacional d'una unitat concreta prestadora de serveis. Les persones de l'organització han de compartir els mateixos valors i aquests han de ser promoguts per l'equip directiu d'una manera coherent amb les estratègies dissenyades. Cal tenir en compte que davant d'un entorn canviant i complex, la cultura de l'organització ha de ser potent per tal de proveir marcs de referència estables als professionals que hi treballen.

El desenvolupament eficaç del procés de planificació ha de potenciar la integració i la implicació dels professionals en el projecte per mitjà de la configuració d'un marc de referència cultural comú.

Per fer-ho possible cal:

— Definir els valors que han de promoure, en particular, la responsabilitat en la consecució de resultats, l'autonomia, el treball en equip, la multidisciplinarietat, la flexibilitat per a la innovació i la creativitat.

— L'articulació de sistemes de responsabilització directiva que promoguin els valors esmentats.

— Un sistema de gestió coherent amb aquests valors.

— La creació d'equips directius i l'establiment de reunions periòdiques per mitjà d'una agenda que analitzi els resultats produïts en el sistema de gestió i que faci efectiu el control de l'organització d'acord amb els valors esmentats.

— Dissenyar una política de comunicació interna que transmeti aquests valors i els promogui. La direcció i la planificació

estratègiques exigeixen una nova gestió de la informació i de la comunicació interna. Cal difondre un gran volum d'informació, seleccionada en funció dels destinataris i dels mitjans, per amplificar i/o reproduir permanentment i de manera sistemàtica la missió i les finalitats perseguides. També per transmetre i inspirar confiança en el procés. Per aquesta raó, cal garantir l'èxit a curt termini i evidenciar algun resultat immediat en les primeres experiències de la nova estratègia de personal; això aportarà sensació de realisme i de credibilitat als participants.

Cal, doncs, desenvolupar una política de comunicació eficaç, seleccionada per segments de públic diferenciats segons la seva responsabilitat en el procés de planificació, que evidencii la consecució de resultats, que empari els valors definits en la cultura organitzacional i que recordi permanentment la raó de ser de la política de recursos humans i dels professionals que hi participen.

Per fer-ho possible convé dissenyar, dins dels sistemes de gestió desplegats en el procés de planificació, un sistema d'informació eficaç que doni compte de l'estat dels objectius i dels projectes, del grau de consecució dels resultats i del grau d'integració dels professionals pel que fa al desenvolupament de la política de recursos humans. En definitiva, parlem de la introducció de sistemes de control i d'avaluació dels projectes, tant pel que fa als recursos humans i materials, com a l'acompliment d'objectius i calendaris i de consecució de resultats.

De la mateixa manera, i com ja hem assenyalat en la fase de disseny, la direcció i la planificació estratègiques exigeixen un diàleg permanent amb l'exterior de l'organització. L'adaptació permanent als canvis de l'entorn exigeix el desplegament de polítiques de màrqueting i de comunicació externa per part de l'organització per a l'assoliment efectiu dels objectius i dels programes d'actuació i per reconsiderar, si escau, els programes en curs.

Les polítiques de comunicació interna i externa, per tant, s'orienten a satisfer les necessitats d'informació i d'integració

dels professionals situats a tres nivells: la pròpia organització, l'entorn més immediat (*intorn*) i l'entorn de l'organització.

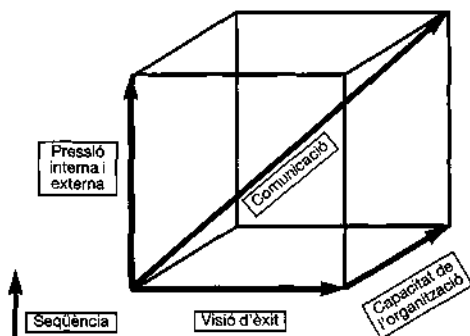
En conseqüència, el procés de planificació ha de ser flexible i s'ha de dotar dels instruments necessaris per interactuar amb l'entorn i per redissenar-se o reorientar-se, si escau. Cal un sistema de gestió de la informació interactiu, de fàcil accés, conegut i transparent que doni compte de l'evolució de l'entorn i, en general, del desenvolupament del procés de planificació. Això només serà possible si s'assumeix aquest procés com una tècnica flexible capaç d'integrar les conseqüències de canvis produïts a l'entorn.

2.2.5. La gestió del canvi

El desenvolupament del procés de planificació requereix d'unes condicions organitzatives que cal anticipar, preparar i gestionar. Aquesta pràctica directiva específica es coneix com la gestió del canvi. Seguint Mendoza, les administracions públiques catalanes haurien de tenir en compte cinc factors clau que cal gestionar acuradament amb la finalitat que el canvi organitzatiu tingui l'èxit esperat. Aquests factors, representats per mitjà del que ja es coneix com el "cub del canvi" (vegeu el quadre 10), són:

Quadre 10

Gestió del canvi (cub del canvi)



Adaptat de Mendoza, X., *L'actualitat de la formació a les administracions públiques*. "Documents de Formació", núm. 1, Ajuntament de Barcelona, 1989, pàg. 6

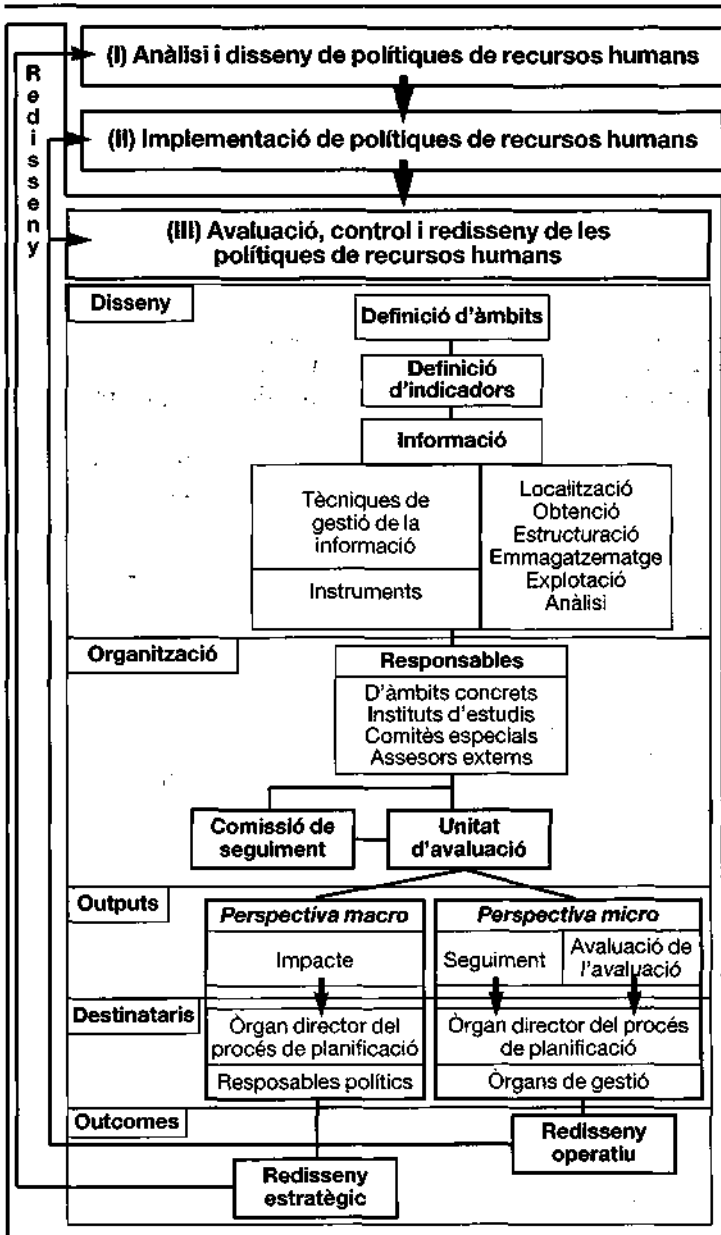
- Una component de pressió, ja sigui externa (per exemple, la ciutadania que exigeix millors serveis i prestacions) o interna (els reptes dels propis treballadors de l'Administració, motivats per un conjunt de projectes engrescadors).
- L'element de visió o decisió sobre plans i estratègies molt ben definits. L'organització es qüestiona cap on ha d'anar (raó de ser) i el punt d'arribada esperat.
- La pròpia capacitat de l'organització, dels seus professionals i de les diferents unitats de treball.
- La comunicació. Establiment d'una política d'informació i comunicació dins l'organització (amb connexió estreta amb la motivació del personal i la cultura organitzativa); i, finalment,
- La seqüència o determinació de per quines tasques concretes s'iniciarà el canvi estratègic i quina direcció prendrà.

2.3.

Avaluació, control i redisseny de la política de recursos humans

L'avaluació és una fase crucial en qualsevol procés de direcció i planificació estratègiques en tant que és un sistema d'informació estructurat. La seva finalitat és ajudar a la presa de decisions, tant sobre l'operativitat del procés de planificació com sobre l'agenda de decisions estratègiques entorn de la política pública de recursos humans que s'està implementant.

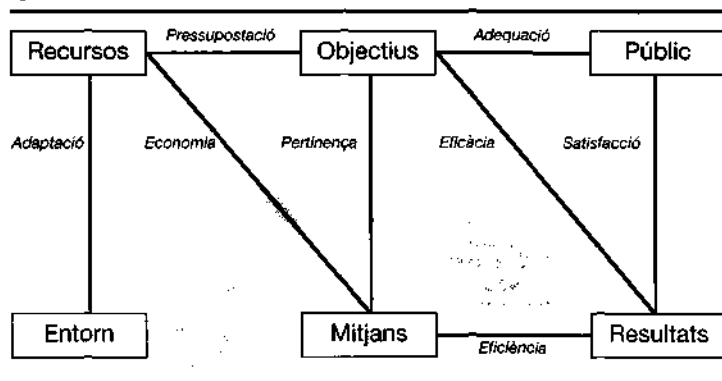
Es poden veure els elements clau de la fase d'avaluació en el quadre 11.



El disseny de l'avaluació entra a definir els àmbits concrets a partir dels quals s'obté la informació prioritària. Aquests àmbits han de definir-se amb molt de rigor per tal de precisar quin tipus d'indicadors es valoraran; si no fos així, estariem contaminant els àmbits a partir d'una elecció prèvia d'indicadors. En aquest sentit cal advertir que en força polítiques públiques l'àmbit d'avaluació més desenvolupat és el referent a la despesa pressupostària que ens informa de l'evolució dels recursos econòmics destinats globalment i de la seva despesa per capítols. Aquesta informació és pobre perquè es limita a l'àmbit de l'economia i, per tant, no respon a la finalitat globalitzadora de l'avaluació, ja que no aporta cap ajuda significativa per a la presa de decisions en el cas d'una nova edició d'aquesta política, o en el cas de la revisió d'algun dels seus paràmetres.

Per tal de valorar els àmbits d'avaluació principals d'una política pública, podem tenir en compte el quadre 12.

Quadre 12



Un cop identificats els indicadors estem en condicions de valorar els instruments i les tècniques de gestió de la informació més adients.

Això ens condueix de ple a l'organització i a la institucionalització de la fase d'avaluació per part de l'òrgan de direcció de la política de recursos humans. Cal identificar els responsables de cadascun dels àmbits o indicadors assenyalats i concentrar els

resultats de l'avaluació en una unitat (d'avaluació) amb la missió d'analitzar la informació i de configurar-la com a element de suport per a la presa de decisions. Atès el caràcter crucial d'aquesta fase, sol instituir-se un comitè de control del procés format pels responsables de la política pública que es desenvolupa.

Convé assenyalar aquests dos tipus d'òrgans a causa de la naturalesa diferent dels *outputs* en el procés de l'avaluació. D'una banda, disposem d'informació que ajuda a la presa de decisions des d'una perspectiva macro, centrada en l'àmbit estratègic i que té com a destinataris l'òrgan de direcció del procés de planificació, en primera instància, i, més enllà, els responsables polítics, tant a nivell executiu com legislatiu. D'altra banda, disposem d'informació d'ajuda a la presa de decisions des d'una perspectiva micro, centrada en l'operativització del procés de planificació i d'interès, per tant, per als òrgans de direcció i, especialment, de gestió de personal. Aquesta última informació se centra en el seguiment o control del procés de planificació i en l'avaluació de la pròpia fase d'avaluació tot analitzant la pertinència de cadascuna de les opcions que s'han anat configurat en el seu disseny i organització. Així, si la premissa bàsica en la implementació d'un procés de direcció i planificació estratègiques és que l'estratègia escollida assoleixi els objectius seleccionats, resulta crucial –atès el caràcter crític de la consecució dels objectius– el control del procés.

Cal que els actors del procés de planificació assumeixin la necessitat del control com una fase imprescindible en el disseny i implementació d'un procés estratègic. Byars parla de "control estratègic" i assenyala la diferència entre tres mecanismes que proporcionen la informació de control: "*Control systems measure outputs from functional areas of the organization. Evaluation of performance occurs when the output of the control system is compared to the long- and short-range objectives. Finally, feedback occurs when the results of this comparison are used to make adjustments in the objectives of the organization, changes in strategy, changes in the organizational structure or changes in the management team.*" (Byars, 1992, pàg. 214). Aquestes s'identifiquen amb les fases que hem esmentat d'avaluació, control i redisseny. Aquests tres elements porten associades determinades qüestions que cal remarcar:

— Per poder mesurar els *outputs* de la política de recursos humans cal establir objectius que siguin quantificables i mesurables.

— La finalitat de l'avaluació de resultats és valorar la consecució dels objectius i detectar, identificar i diagnosticar problemes que millorin les fases de disseny i d'implementació.

— En l'avaluació de resultats no només cal fer la comparació entre els resultats obtinguts i els objectius desitjats, sinó també entre aquells i els resultats d'altres administracions del nostre entorn.

— El redisseny permet l'ajustament constant del procés de gestió dels recursos humans sobre la base de la informació obtinguda en el sistema de control i sobre la base dels canvis de l'entorn. La identificació de punts dèbils possibilita l'articulació d'accions correctores que afectin bé la fase de disseny de les polítiques dels recursos humans, bé la fase de la seva implementació.

— Els sistemes de control han de ser simples, econòmics (generar el mínim d'informació), comprensibles i connectats amb les finalitats de l'organització; han de donar la informació en el moment oportú, proporcionar informació qualitativa i donar compte de les tendències i facilitar l'acció.

Existeixen tècniques específiques per desenvolupar el procés de l'avaluació. Una tècnica interessant en la detecció de les causes de discordança entre objectius i resultats esperats és la de l'*strategy review*. Consisteix a examinar l'organització mitjançant un enfocament retrospectiu que analitza, d'una manera metòdica, cadascuna de les decisions efectuades en el decurs del disseny i la implementació d'una planificació estratègica dels recursos humans.

III. Principals línies de reflexió

1. Plantejament de la qüestió

L'establiment de polítiques de personal és un element clau per a la modernització de les administracions públiques. Aquesta afirmació no vol ser retòrica i per evitar-ho convé puntualitzar tres consideracions.

1. Es parla de polítiques de personal profundes i substantives. No tindria sentit bastir unes polítiques de personal merament formals per respondre a exigències conjunturals. Com s'ha dit, les administracions públiques tenen el seu principal actiu en els professionals que les componen, no solament en el nombre d'efectius, sinó en la seva capacitació i, especialment, en els valors que posseeixen. Les polítiques de recursos humans condicionen de manera definitiva els continguts de la cultura organitzacional. Convé subratllar això en moments de turbulència ja que la cultura organitzativa ha de ser potent per proporcionar marcs de referència estables.

Tot i que el temps polític se sol mesurar a curt termini, el bastiment de polítiques de personal que assegurin una competitivitat sostinguda i uns marcs culturals estables requereixen plantejaments de futur. La densitat i complexitat de la normativa relativa al personal de les administracions sembla respondre a tàctiques conjunturals i no pas a una estratègia de personal a llarg termini, de transformació cultural significativa i rellevant per al desenvolupament ple de les administracions en una societat democràtica.

2. Les polítiques de personal són instrumentals, no pas una finalitat per elles mateixes. No té sentit dissenyar una estratègia de personal a llarg termini sense plantejar-se el sistema organitzatiu que ha d'estructurar el model de relacions de les adminis-

tracions amb la societat a la qual serveixen. A tenor de la normativa vigent, aquest model no sembla clar, ni en la seva concepció ni en la seva operació.

En la concepció d'aquest model caldria tenir en compte el desenvolupament de la Constitució a cavall de les exigències i les demandes socials, les limitacions econòmiques del model d'Estat del benestar i les pressions de l'entorn i de l'esdevenidor. Aquesta concepció hauria de respondre també a les exigències que es deriven de l'extensió i de l'aprofundiment de la democràcia. El desenvolupament normatiu hauria de plantejar també l'assumpció tant del desenvolupament de l'Estat autònom com de la integració europea.

A l'hora de fer operatiu aquest model cal reconsiderar les formes de prestació dels serveis més idònies a les finalitats, i també les estructures organitzativa, humana, financera i tecnològica de manera coherent amb les característiques particulars de cadascun dels serveis. Les polítiques de personal, per tant, resten subordinades a les finalitats de l'organització com a formulació objectiva de les necessitats que satisfà cada servei. Les estructures organitzativa i humana de les administracions han d'assegurar la prestació efectiva d'aquells serveis que els ciutadans catalans tenen protegits, com a mínim, en forma de drets a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia i que donen sentit al model d'Estat social.

3. El sentit de la modernització de les administracions públiques és el d'assegurar la legitimitat del sistema políticoinstitucional per mitjà de la prestació efectiva de béns i serveis a què abans es feia referència. La legitimitat deriva cada cop més dels resultats d'una acció pública entesa, radicalment, com anticipativa. La incardinació del principi constitucional d'eficàcia i dels valors associats en la cultura de les administracions públiques suposa el canvi d'una administració burocràtica a una administració gerencial (en relació amb el concepte de *Public Management*). Cal integrar aquests valors en l'ordenament jurídic de les relacions ciutadans-administracions, en el sistema políticoinstitucional i en la cultura que impregna les polítiques públiques i les organitzacions de les administracions.

2.

Direcció i planificació estratègiques

L'establiment d'una política de personal a les administracions públiques catalanes constitueix una oportunitat per encetar un debat profund i per replantejar el conjunt de les pràctiques i els mètodes de treball en aquestes administracions. És també un repte important per assolir uns resultats positius en aquests camps.

La direcció i planificació estratègiques són eines adequades per abordar el repte de la modernització. També constitueixen —i evidenciar això és el principal propòsit d'aquest estudi— un instrument i una pràctica idonis per dissenyar, aplicar i avaluar el desenvolupament de polítiques de recursos humans a les administracions públiques catalanes.

La direcció i planificació estratègiques requereixen perfils directius i gerencials sensibles a les demandes socials, al procés polític de determinació, producció i provisió dels béns i serveis públics, i als valors abans esmentats. A banda d'aquest paradigma conceptual i del marc teorètic en què es desenvolupa, també requereix un sistema institucional coherent que estimuli i garanteixi la presència d'aquests valors en la gestió dels afers públics.

En conseqüència, convé significar, d'una banda, l'assumpció d'un estil de direcció estratègica en la gestió de la "cosa pública", i, d'altra banda, la traducció d'aquesta assumpció en pràctiques i metodologies de treball al servei de les finalitats de les polítiques públiques governamentals i institucionals.

3.

Eixos i vectors de canvi

3.1.

Sensibilitat i acció polítiques

Els decisors polítics han d'interessar-se en el procés de millora i modernització de les administracions. La responsabilitat pel desenvolupament de les institucions democràtiques i per la legitimitat del sistema polític-institucional és a les seves mans.

D'acord amb el plantejament de la qüestió, la voluntat d'endegar autèntiques polítiques públiques en matèria d'organització i personal, l'articulació d'un sistema institucional coherent i la selecció dels vectors de canvi constitueixen decisions fonamentals que els cor-respon de prendre. Això s'ha de fer amb una visió de futur i a llarg termini per poder invertir en la competitivitat i professionalitat creixents de les administracions públiques catalanes.

3.2.

Articulació d'un sistema institucional coherent

El desenvolupament de l'Estat de les autonomies i el marc normatiu de la funció pública ja han articulat un sistema institucional caracteritzat per la tensió unitat-fragmentació. Sembla clar que les administracions autonòmiques i locals haurien de poder definir les seves pròpies polítiques en matèria de personal. Aquesta qüestió, però, com s'ha vist anteriorment, no és independent del desenvolupament en matèria de prestació dels serveis, en especial del model organitzatiu de les administracions. Sense la capacitat de definir aquest models és estèril tota iniciativa en matèria de personal; seria dissociar elements complementaris.

Aquest desenvolupament organitzatiu exigirà, per la simple identificació de les formes de prestació més idònies, la desconcentració de moltes de les competències ara detingudes pels alts càrrecs polítics en els gestors de les unitats de prestació de serveis, molt especialment les relatives a personal, atribuir-los responsabilitat i conferir-los capacitat de gestió. Això comportaria la consideració de les unitats centrals com a centres de direcció estratègica de les polítiques de personal i d'organització i control en un sistema divisionalitzat amb autonomia real de gestió.

En aquesta situació convindria diferenciar els sistemes de responsabilització política i de gestió. També caldria replantejar els òrgans externs de control assegurant, més enllà del control de la formalitat i de la regularitat financera, l'avaluació dels resultats de la gestió. En països del nostre entorn (Regne Unit,

EUA, Suècia, Països Baixos, Canadà o França) l'articulació de sistemes institucionals orientats a l'avaluació dels resultats de les polítiques públiques està pressionant a favor de la modernització de les administracions.

3.3.

Un marc idoni per a les polítiques de recursos humans

Direcció i gestió públiques

El paradigma del *Public Management* implica la introducció a les administracions públiques d'un estil de direcció per objectius. Uns objectius, com s'ha dit amb anterioritat, clars i avaluable, que no siguin difusos ni simples declaracions d'intencions. La direcció i gestió públiques comporta també la superació dels sistemes de direcció basats en criteris d'estricta autoritat jeràrquica per sistemes de direcció basats en polítiques de gestió, responsabilitat i avaluació de resultats. En aquest sentit, es fa necessari edificar organitzacions de caire més horitzontal o sota una estructura divisional, que permetin prou flexibilitat per a una adaptació constant a l'entorn i a les seves necessitats i demandes. Així mateix, la direcció i gestió públiques impliquen el reconeixement dels treballadors de les administracions i la professionalització de la direcció i la gestió en l'àmbit públic, amb la introducció de nous perfils professionals.

Cultura de la responsabilitat

Els programes de modernització de l'Administració han donat prioritat a la introducció de tècniques de gestió. Això s'ha fet sense una perspectiva global de les institucions públiques i, de manera destacada, obviant la configuració estructural i els sistemes de treball de les administracions i, sobretot, ignorant la resistència de la cultura organitzacional burocràtica. L'èxit en l'aplicació de noves tècniques de gestió depèn del canvi de la cultura organitzacional en què s'integren. Una de les propostes d'Echebarria i Losada per a la millora del funcionament de l'Administració és precisament la de "promoure el canvi dels valors dominants en la gestió pública, substituint el comportament burocràtic per un comportament basat en la responsabilitat dels gestors" (Echebarria i Losada, 1993).

Avaluació

L'avaluació és converteix, com hem vist, en una de les fases decisives en el procés d'elaboració de les polítiques públiques. Els processos d'avaluació i control de resultats han de permetre a les organitzacions aconseguir tota la informació necessària per tal de redissenyar i planificar les polítiques amb més eficàcia, eficiència i qualitat. En l'àmbit de les polítiques de personal, cal articular els sistemes d'indicadors d'avaluació adequats per a la redefinició constant de la planificació general dels recursos humans i de les diverses polítiques analitzades. Així mateix, l'avaluació ha de ser entesa com un procés sistemàtic per a l'aprenentatge organitzatiu, no pas com un procés fiscalitzador i sancionador que acaba provocant la paralització de les institucions. Així, l'avaluació es converteix també en un procés poderós per a la responsabilització dels professionals i dels diferents organismes de les administracions públiques.

Coherència

El marc de desenvolupament de les polítiques de recursos humans a les administracions ha de predicar en tot moment la coherència interna entre les polítiques dissenyades i aplicades, d'acord amb la filosofia general dels recursos humans. Això implica la claredat en l'atribució de responsabilitats i competències als diversos organismes amb atribucions en aquest àmbit i la coherència entre les estructures humana, organitzativa i tecnològica.

Recerca

La recerca sobre àmbits específics de la política i gestió de recursos humans al sector públic ha d'aportar un coneixement teòric i pràctic per a la millora i modernització de les administracions públiques. D'acord amb la metodologia descrita en el capítol II de l'estudi, la recerca s'hauria de concentrar tant en l'àmbit de l'anàlisi interna de les organitzacions com en el de l'anàlisi externa, la qual permeti detectar senyals en l'entorn per a una adequada presa de decisions. En aquest sentit, cal donar més protagonisme a les institucions de l'Administració que tenen com a responsabilitat principal l'estudi i la proposta de millores en el camp de la direcció i gestió pública, i també a les

universitats i centres de recerca que focalitzen la seva atenció en aquests aspectes.

3.4.

Desenvolupament de polítiques públiques de recursos humans

La inexistència de molts d'aquests elements constata la persistència d'unes condicions poc adequades per a una direcció estratègica de la política de recursos humans a les administracions públiques. Tal com diu Joan Prats "*ninguna Administración Pública tiene elaborada una verdadera política de personal. El Gobierno no elabora, ni el Parlamento discute la política de personal. Lo que hay son decisiones políticas —normas, presupuestos, acuerdos, actos administrativos, etc.— que no suelen responder a una política previamente elaborada. Se resuelve el día a día mediante decisiones, conflictos, acuerdos, todo lo cual exige laboriosidad y no poca tensión; pero no se sabe con exactitud hacia dónde se va, y nadie parece preocuparse por saber dónde estamos y hacia dónde y cómo se habría de ir. En este contexto, no es que no haya política de personal, sino que tampoco hay, ni puede haber, gerencia o gestión de personal. Lo que queda es la administración de personal.*" (Prats, 1989, pàg. 123-124).

Tal com s'ha dit anteriorment, per tal d'edificar una política coherent de recursos humans a les administracions públiques catalanes caldria el desenvolupament d'una planificació general dels recursos humans, per construir posteriorment una estructura orgànica al servei dels objectius de l'organització i unes polítiques d'admissió i acomiadament, integració professional, mobilitat i desenvolupament professional.

3.5.

Formació per a la capacitat i el canvi d'actituds

Com s'ha dit, la formació és una subpolítica dins les polítiques de recursos humans i interdependent, per tant, amb totes elles. Per donar sentit finalista i coherència a l'estratègia de l'organització resulta imprescindible desenvolupar totes aquestes polítiques d'una forma coherent.

La detecció de necessitats de formació s'efectua a partir del diagnòstic de dèficits de competència en el lloc de treball i en

l'organització, tant en l'àmbit de coneixements com d'habilitats i d'actituds. El paper de la formació és el de satisfer les necessitats identificades per l'organització.

L'assumpció de nous plantejaments per a l'Administració ha renovat les ofertes formatives de les administracions públiques i ha generat noves expectatives per a la funció pública. Moltes de les ofertes formatives adreçades al quadres directius de les administracions s'articulen d'acord amb la necessitat de respondre al canvi permanent i a la complexitat creixent de l'entorn immediat i també a les noves condicions de limitació del sector públic i de contenció de la despesa. Efectivament, l'orientació de servei al ciutadà amb la finalitat d'incrementar el grau de legitimitat de l'Administració i l'assumpció d'un paper dinamitzador, més que substitutori, de la societat civil són plantejaments vehiculats per mitjà d'aquest vector de canvi que és la formació.

Convé advertir que aquest vector resulta del tot infructuós si es limita a la mera provisió de coneixements i d'habilitats. Més enllà d'aquesta provisió ha d'adreçar-se a l'àmbit actitudinal, amb la finalitat de facilitar la disposició al canvi i a la impregnació de nous valors. Que això sigui possible requereix la plena coherència de les polítiques organitzatives i de personal.

Bibliografía

Anthony, R. N.; Young, D. W. *Management Control in Nonprofit Organizations*. Illinois: Editorial Irwin, Homewood, 1988.

Baena del Alcázar, M. *Curso de Ciencia de la administración*. Madrid: Ed. Tecnos, 1990 (1985).

Barzelay, M.; O'Kean, J. M. *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA*. Madrid: Institut d'Estudis Fiscals, 1989.

Beetham, D. *Bureaucracy*. Milton Keynes. Open University Press, 1987.

Besseyre des Horts, Ch. H. *Gestión estratégica de los recursos humanos*. Bilbao: Editorial Deusto, 1989.

Bryson, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.

Byars, L. L. *Concepts of strategic management. Formulation and implementation*. Nova York: Harper Collins Publishers, 1992.

Common, R.; Flynn, N.; Mellon, E. *Managing Public Services. Competition and decentralization*. Oxford: Butterworth Heinemann, 1993.

Crozier, M. *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: Institut Nacional d'Administració Pública, 1984 (Biblioteca Básica de Administración Pública).

— *Le Phenomene Burocratique*. París: Éditions du Seuil, 1963.

Curs per a la formació de nous funcionaris directius. Opuscle informatiu presentat per J. Ferret, director de l'Escola d'Adminis-

tració Pública de Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1991.

Drucker, P. *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. Nova York: Harper & Row, 1973.

Echebarria, K.; Losada, C. *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració pública*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, 1993.

Fernández Rodríguez, T. R. *La Ley de medidas para la reforma de la función pública: su incidencia en la estructura de personal de las comunidades autónomas*. Madrid: Ministeri per a les Administracions Públiques, Institut Nacional d'Administració Pública, 1986.

Flexible personnel management in the public service. Informe 1991. París: Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), 1991. N'existeix versió catalana publicada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1992.

Friedman, J. *Planificación en el ámbito público*, Madrid: Ministeri per a les Administracions Públiques, Institut Nacional d'Administració Pública, 1991.

Gore, A. *Creating a new government that works better and costs less. Report of the National Performance Review*. Nova York: Times Books, Random House, 1993. N'existeix una versió castellana publicada per l'Institut Basc d'Administració Pública. Vitòria, 1994.

Jarillo, J. C. *Dirección estratégica*. 2ª ed. Madrid: Sèrie McGraw-Hill de Management, 1992.

Johnson, G.; Scholes, K. *Exploring Corporate Strategy*. Cambridge: Prentice Hall International, 1988.

Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas. Cuenca, 9, 10 y 11 de Julio de 1990. Madrid: Ministeri per a les Administracions Públiques, Institut Nacional d'Administració Pública, 1991, (Informes y Documentos).

Junquera González, J. *La función pública en la "Europa de los doce"*. Madrid: Ministeri per a les Administracions Públiques, Institut Nacional d'Administració Pública, 1986 (Estudios Administrativos, 12).

Kingdom, J. E. *The Civil Service in Liberal Democracies. An Introductory Survey*. Londres: Editorial Routledge, 1990.

La funció organitzativa. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, 1988.

Lawton, A.; Rose, A. *Organization and Management in Public Sector*. Londres: Editorial Pitman, 1991.

Lindblom, C. E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministeri per a les Administracions Públiques, Institut Nacional d'Administració Pública, 1991 (Estudios).

— "The Science of Muddling Through", dins *Public Administration Review*, 1959, núm. 19, pàg. 79-88.

Lliset, F.; Tornos, J. *La funció pública de les comunitats autònomes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1986 (Estudis, 6).

Longo, F. "Las políticas de recursos humanos en la Administración", dins *La formación para la Administración local en los 90*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1989.

López González, E. *Técnicas de control de ejecución en la dirección estratégica de la Administración pública*. Madrid: Ministeri per a les Administracions Públiques, Institut Nacional d'Administració Pública, 1989.

Marc legal 1989: funció pública de la Generalitat de Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Direcció General de la Funció Pública, febrer de 1989.

Mas, J.; Ramió, C. *Tècniques d'auditoria operativa aplicades a l'Ad-*

administració pública. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, 1992.

Mendoza, X. *L'actualitat de la formació a les administracions públiques*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1989 (Documents de Formació, 1).

Metcalfe, L. *Public Management: from Imitation to Innovation*. Maastricht: Institut Europeu d'Administració Pública, 1990.

Metcalfe, L.; Richards, S. *Improving Public Management*. Londres: Sage Publications, 1987.

— *Improving Management in Government: the Next Steps*. Londres: HMSO, 1988.

Mintzberg, H. *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Editorial Ariel, 1983 (Ariel Economía).

— *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel, 1984 (Ariel Economía).

Nieto, A. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Editorial Ariel, 1988.

— “La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta”, dins *Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico*. Oñati: Institut Basc d'Administració Pública, 1986.

Nutt, P. C.; Backoff, R. W. *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.

Osborne, D.; Gaebler, T. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, Reading, 1992. N'existeix una versió castellana publicada per Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, 1994.

Peters, T. J.; Waterman, R. H. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. Nova York: Harper & Row, 1982.

Pla estratègic, econòmic i social. Barcelona 2000. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1990.

Prats, J. "Política, gestión y administración de recursos humanos en las administraciones públicas", dins *Documentación Administrativa*. Madrid: Institut Nacional d'Administració Pública, maig-setembre de 1987, núm. 210-211.

— "Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas", dins *La formación para la Administración local en los 90*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1989.

Public Management Developments. Informe 1990. París: Organització de Coordinació i Desenvolupament Econòmic (OCDE), 1990.

Recio, E. M. *La planificación de los recursos humanos en la empresa*. Barcelona: Editorial Hispano Europea S.A., 1986.

Reflexiones para la modernización de la Administración. Madrid: Ministeri per a les Administracions Públiques, 1990.

Richards, S. "Flexibilitat en la gestió de personal: algunes comparacions entre el sector públic i el sector privat", dins *Flexibilitat i gestió de personal a l'Administració pública*. Barcelona: Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1992 (Materials, 13).

Subirats, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministeri per a les Administracions Públiques, Institut Nacional d'Administració Pública, 1989.

— "Nuevos enfoques y ofertas de formación para las Administraciones Públicas", dins *La formación para la Administración local en los 90*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1989.

The control and management of government expenditure. Informe 1989. París: Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), 1989.

Vilalta, J.M. *La gestió dels recursos humans a l'Administració pública dels Països Baixos.* Tesina del Mestratge en Gestió Pública (inèdita). Rotterdam-Barcelona, 1991.

Werther, W. B. Jr; Davis, K. *Administración de personal y recursos humanos.* Mèxic: Editorial McGraw-Hill/Interamericana de México, S.A., 1991.

Yntema, P. *Managing Human Resources. The Role of the Public Manager in Italy, the Netherlands and the European Commission.* Delft: Editorial Eburon, 1990.

