

# INNOVACIÓ INSTITUCIONAL I CAPACITATS DE GESTIÓ A L'ADMINISTRACIÓ AUTONÒMICA: EL CAS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

**Miquel Salvador**

Professor lector del Departament de Ciències Polítiques i Socials  
Universitat Pompeu Fabra

SUMARI: Presentació. – 1. Introducció: algunes preguntes sobre la funció pública autonòmica. – 2. Caracteritzant la institució “funció pública”. – 3. La configuració inicial de la “funció pública autonòmica”. – 4. Iniciatives innovadores en el sistema de gestió de recursos humans. a) Replantejant la lògica de llocs de treball: les anàlisis funcionals i la gestió per competències. b) L'avaluació dels recursos humans: un clàssic encara molt poc estès. – 5. Algunes reflexions finals a tall de conclusió. – Bibliografia. – *Resum-Resumen-Abstract*.

---

## Presentació

En el context del progressiu desplegament de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) de l'any 2006 (Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya), amb les incerteses pròpies del procés i del context en el qual s'està realitzant, sorgeixen debats al voltant de les capacitats efectives de gestió de les competències autonòmiques.

Alguns d'aquests debats inclouen a la discussió les capacitats institucionals i organitzatives de l'administració de la Generalitat de Catalunya per afrontar els nous reptes. En aquest sentit un dels elements

clau que han de determinar aquesta capacitat institucional són els i les professionals que integren l'administració autonòmica catalana.

Considerant l'important nombre d'empleats públics de l'administració autonòmica catalana (més de 157.000),<sup>1</sup> es planteja la qüestió sobre fins a quin punt s'han utilitzat els marges de maniobra existents per gestionar de forma innovadora i diferenciada aquests contingents de recursos humans, tenint en compte que es coneixien, per crítiques, les febleses del model vigent a l'Administració General de l'Estat.

Aquesta qüestió connecta amb el debat sobre les potencialitats de transformació del model de funció pública des del nivell autonòmic i la seva capacitat de diferenciar-se respecte del model de l'Administració General de l'Estat, atenent tant a voluntats polítiques com a condicionants derivats de la inèrcia pròpia de les organitzacions públiques, les elits administratives o els mateixos marcs institucionals que regulen el funcionament de l'àmbit.

Amb la voluntat d'aportar evidències i argumentacions a aquest debat, l'article s'inicia amb la formulació d'algunes preguntes destacades sobre la configuració i evolució de la funció pública autonòmica, en clau oberta per donar pas a la seva conceptualització des dels denominats enfocaments neoinstitucionalistes, a tall de lents conceptuals que han de permetre analitzar i destacar determinats factors que contribueixen a explicar els resultats assolits. La caracterització de la funció pública en aquests termes es realitza al següent apartat, on es destaquen diferents conceptes d'aquests enfocaments aportant arguments sobre el seu detall en el cas analitzat.

Per donar compte dels resultats assolits es planteja, en el tercer apartat, una breu referència a la configuració inicial de la denominada "funció pública autonòmica", utilitzant l'aproximació conceptual il·lustrada amb les concrecions pròpies de la realitat autonòmica.

---

1. Segons dades de la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració, a data de 30 de juny de 2008, el total de personal estructural és de 157.974 efectius (<http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Funcio%20Publica/Documents/Dades%20i%20estadistiques/Arxius/AGC%204.pdf>, consulta realitzada el dia 17 d'agost de 2008). Segons el Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas, s'imputen 155.721 efectius a la Generalitat de Catalunya a data de gener de 2008 (Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas).

Aquesta anàlisi de situació dóna peu al quart apartat, dedicat als àmbits d'innovació del sistema de gestió de recursos humans, amb referències concretes a diferents administracions que els estan endegant, a banda de la pròpia Generalitat de Catalunya. Malgrat el poc temps que porten en marxa aquestes iniciatives i el seu desplegament parcial, s'introdueixen diferents arguments sobre el seu encaix amb el model vigent i, d'acord amb el seu plantejament, el potencial efectiu de transformació que poden comportar.

Partint de l'esbós d'aquestes iniciatives, l'apartat cinquè i final planteja un seguit de reflexions finals a tall de conclusió. Unes reflexions obertes que plantegen fins a quin punt les diferents mesures de canvi que s'estan impulsant, tenint en compte la trajectòria precedent, poden contribuir a superar inèrcies i a generar un nou model de funció pública autonòmic. Aquestes reflexions també pretenen destacar la conveniència d'incloure en el debat sobre el paper de la gestió dels recursos humans la configuració de nous marcs competencials que es plantegen actualment.

## **1. Introducció: algunes preguntes sobre la funció pública autonòmica<sup>2</sup>**

La creació de les comunitats autònomes va comportar l'aparició d'un nou nivell d'administració que, basant-se inicialment en les funcions i els recursos transferits des de l'Administració General de l'Estat, aviat va generar les seves pròpies dinàmiques de creixement a mesura que consolidava els seus àmbits d'activitat i guanyava el seu propi espai en el nou mapa administratiu.

Partint d'aquest procés, els sistemes de funció pública es poden considerar com una àrea clau per al desenvolupament d'un projecte modernitzador o transformador del funcionament de les administracions

---

2. Al llarg de l'article es proposa una accepció àmplia del concepte "funció pública" que inclou els col·lectius de personal que integren els serveis centrals i territorials dels departaments de la Generalitat, el nucli de l'administració autonòmica, considerant tant aquells amb vincle funcionarial com laboral. S'exclou de l'anàlisi, tant per les seves particularitats de gestió com per la seva evolució clarament diferenciada, el col·lectiu de personal amb estatuts especials com és el cas del personal docent, sanitari, policia autonòmica, personal penitenciari i personal de l'administració de justícia, entre d'altres.

de les comunitats autònomes, unes organitzacions intensives en personal que gestionen actualment més de 1.300.000 empleats públics, constituint-se com el nivell de govern que té assignat un major contingent de personal (un 50,4% del total de l'ocupació pública).<sup>3</sup> Atenent a les seves dimensions, caldria suposar que un repte essencial dels nous aparells autonòmics seria el desenvolupament d'un sistema de gestió dels seus recursos humans, en un context en el qual es coneixien, per crítiques, les mancances del sistema de funció pública vigent en l'Administració General de l'Estat. I això, de forma més notòria, quan des de moltes d'aquestes emergents comunitats autònomes es proclamava una clara voluntat de desmarcar-se i diferenciar-se del referent estatal.

No obstant això, el desenvolupament i la configuració d'aquestes noves organitzacions no van generar diferències substancials pel que fa a la seva gestió interna. En contrast amb les importants diferències que es registraven en els models de gestió desenvolupats a determinades polítiques sectorials, com per exemple l'educativa, la sanitària, la de serveis socials o la d'habitatge (Gallego, Gomà i Subirats, 2002), per a l'àmbit de l'organització i la gestió dels seus recursos humans, la tendència de les administracions autonòmiques va ser la convergència (Ramió i Salvador, 2002). Encara que en els seus respectius estatuts d'autonomia cada comunitat disposava d'un ampli marge d'autonomia per dissenyar la seva pròpia estructura orgànica i cert marge de maniobra en la configuració del seu sistema de gestió de recursos humans o sistema de funció pública, la major part d'administracions autonòmiques van tendir a reproduir el model de l'Administració General de l'Estat. Això va comportar que tant les estructures orgàniques com els mecanismes de selecció, retribució, promoció i carrera administrativa dels empleats públics autonòmics tendissin a assimilar-se en gran mesura als característics de l'Administració estatal, que esdevingué el principal referent.

Aquesta aparent paradoxa acostuma a aparèixer en els debats sobre la configuració dels sistemes de gestió de les administracions públiques autonòmiques i la seva capacitat de marcar distàncies respecte del referent de partida. Enfront de veus crítiques que acusen d'haver "perdut una oportunitat històrica" per crear un nou model

---

3. Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Gener de 2008.

d'administració, diferenciat i millor que el vigent en l'Administració General de l'Estat, els responsables i professionals de les unitats vinculades a la configuració dels sistemes de gestió pública autonòmics apel·len al desconeixement d'aquests crítics de la realitat interna de les administracions autonòmiques.

Què va succeir perquè es perdés aquesta oportunitat? Va existir realment una oportunitat inicial per crear un sistema alternatiu de funció pública en les administracions de les comunitats autònomes?

Més enllà d'aquesta situació de partida, al cap de prop de trenta anys d'evolució, les comunitats autònomes han registrat importants transformacions internes i externes que han modificat de forma substancial les seves competències, les seves dimensions i la seva capacitat efectiva d'intervenció. No obstant això, l'àmbit de la gestió de recursos humans segueix sense registrar variacions substantives més enllà d'ajustos incrementals a la pròpia realitat autonòmica. Un resultat que no sembla haver estat afectat pels canvis en la formació política al capdavant del govern autonòmic ni per la important rotació dels equips directius al capdavant de les unitats encarregades de la configuració i desenvolupament del model de funció pública. Ni tampoc per l'existència d'importants situacions de canvi potencial, generades endògenament pels propis actors interns de l'Administració autonòmica –com ara responsables polítics i directius de l'àmbit– o generades exògenament per pressions com la promulgació de la normativa estatal, l'ampliació competencial, les transferències de personal associades o les pressions per contenir la despesa pública.

I sorgeixen així les preguntes de per què més enllà de la configuració de partida no es va poder reorientar el sistema de funció pública, o de quins elements expliquen la continuïtat de la configuració del sistema de gestió de recursos humans i la seva resistència al canvi malgrat l'existència de moments de canvi potencial i d'iniciatives encaminades a promoure'l.

Per aportar evidències i arguments sobre aquestes qüestions i enriquir el debat des de la Ciència Política i de l'Administració,<sup>4</sup> es pro-

---

4. Per l'orientació i abast de l'article no s'entra en el debat teòric sobre els diferents enfocaments neoinstitucionalistes. Per a una revisió de les diferents classificacions existents i per aprofundir en aquest punt es proposa consultar Salvador (2005a).

posa conceptualitzar els sistemes de funció pública com a institucions<sup>5</sup> i, a partir d'aquesta perspectiva, introduir l'anàlisi dels principals elements que expliquen tant les dinàmiques de configuració i desenvolupament dels sistemes autonòmics de funció pública, com l'absència de canvis destacats al llarg de la seva evolució. Amb això es pretenen destacar els processos de difusió del model de funció pública amb la generació d'una tendència a l'estabilitat, que expliquen els limitats resultats de les iniciatives que pretenien transformar-lo.

## 2. Caracteritzant la institució "funció pública"<sup>6</sup>

L'aproximació que es proposa als sistemes de gestió de recursos humans parteix de caracteritzar els sistemes de funció pública com una institució, és a dir, com un conjunt interrelacionat de normes, valors, estructures, rutines i processos, que es reforcen mútuament generant unes "regles del joc" que contribueixen a explicar tant el comportament dels actors involucrats com el funcionament i els resultats efectius del sistema (March i Olsen, 1989; Kiser i Ostrom, 1982; Scott, 1995). Per concretar el concepte convé descriure els trets bàsics que caracteritzen la institució que presideix la gestió dels recursos humans a les administracions autonòmiques i que, genèricament i més enllà dels diferents vincles laborals o diferències de matís segons realitats administratives concretes, podem anomenar "funció pública".

Seguint la definició esbossada, la institució "funció pública" ve regulada per un ampli ventall de normes, des de les referències cons-

---

5. Institucions enteses en els termes exposats a l'inici del següent apartat (2. Caracteritzant la institució "funció pública").

6. Aquest apartat i el següent ("la configuració inicial de la funció pública autonòmica") es basen en la recerca realitzada en el marc del procés d'elaboració de la tesi doctoral *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les Comunitats Autònomes*. Aquesta investigació planteja un model analític compost a partir dels enfocaments neoinstitucionalista i l'anàlisi de polítiques públiques per realitzar una revisió general del conjunt d'administracions autonòmiques a partir de fonts secundàries i desenvolupar de dos estudis de cas (Comunitat de Madrid i Generalitat de Catalunya), considerats com a referències de dinàmiques institucionals diferenciades i no com a representatius del conjunt. Per a aquesta investigació es van realitzar 44 entrevistes semi-estructurades amb caràcter informatiu de primer nivell (directament vinculades als estudis de cas) i 46 consultes i entrevistes informatives de segon nivell, a més de treballar amb documents i dades interns que informaven sobre la configuració dels respectius sistemes de funció pública. Per ampliar la informació es pot consultar Salvador (2005a, 2005b i 2003).

titucionals (com els articles 23, 28.1 i 103, referits des de l'accés a la funció pública fins als seus principis rectors), a les lleis bàsiques de l'Estat com la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP), o a la important normativa autonòmica, actualment en procés de revisió per desplegar allò previst a l'esmentada llei bàsica estatal. Sense entrar més al detall, allò destacat del complicat entramat normatiu que regula la funció pública és fins a quin punt construeix i dirigeix les opcions d'actuació en aquest camp.

A l'espera de l'aprovació d'una llei autonòmica en la matèria, que desplegui i concreti allò apuntat a l'EBEP (la "lleï catalana d'ocupació pública"), la ingent regulació jurídica acaba traduint-se en un complex entramat que, més que facilitar la tasca de les unitats de personal de l'administració autonòmica, tendeix a generar inseguretats i a imposar el referent del coneixement legal enfront de perspectives alternatives més pròpies de la gestió de recursos humans. Els voluminosos codis autonòmics de funció pública, l'elaboració de "normes de síntesis", la ingent bibliografia aportada des del dret administratiu en contrast amb les poques obres destacades en la matèria des d'altres disciplines, o els perfils professionals que predominen tant en els quadres tècnics com directius de les unitats de personal són tan sols alguns dels indicadors d'aquesta dimensió. S'apunta així el predomini d'aquests enfocaments tant en la identificació dels àmbits sobre els quals s'ha d'actuar com en la formulació de propostes per abordar-los.

Però potser un dels trets més rellevants de la institució és la seva plasmació en el nivell informal, generant una mena de regles informals que, a partir dels principis genèrics establerts en la normativa, desenvolupa la seva pròpia interpretació i tendeix a incidir sobre el comportament dels agents implicats. Diversos estudis han apuntat alguns dels trets més característics d'aquest àmbit informal (Echevarría, 1995; Longo, 1995 i 2003), on es reflecteixen més clarament alguns dels valors que caracteritzen la gestió dels recursos humans:

a) La idea d'igualtat, molts cops interpretada en termes d'homogeneïtat, especialment en l'accés als llocs de treball, a la carrera administrativa i en el sistema salarial i d'incentius.

b) El mèrit i la capacitat com a principis que regulen l'accés i el desenvolupament de la carrera professional, encara que bàsicament mesurats a partir de la seva complementació formal

c) La unitat, sovint associada a la uniformitat en la configuració del sistema de funció pública (classificació dels empleats, reclutament, remuneració, estructura de llocs de treball).

d) La seguretat de les condicions dels empleats públics, plantada com a garantia davant de possibles arbitriarietats de la direcció política, però arribant a uns extrems en la seva interpretació que limiten de forma notòria els marges d'actuació de les unitats de gestió de personal.

e) La centralització de la gestió i l'administració de les principals activitats vinculades a la gestió de recursos humans, tant en la relació entre l'Estat i les Comunitats Autònomes com dins de les respectives administracions.

f) La jerarquia com a principal mecanisme de coordinació entre unitats, per bé que matisada pel sorgiment de règims singulars que venen a afavorir un sistema més proper a una xarxa que a una estricta piràmide.

L'aplicació de la normativa formal, a partir de les regles i valors comentats, juntament amb una sèrie de rutines i procediments que la operativitzen i una estructura orgànica que reflectia parcialment les prioritats polítiques del moment, van facilitar la consolidació d'una "manera de fer les coses" entre els cercles tècnics especialitzats de l'àmbit de gestió de recursos humans de les administracions autonòmiques.

La complexitat de la institució resultant va afavorir que l'àmbit es vinculés a determinats quadres tècnics i que, tant per la seva poca visibilitat externa com per les dificultats per obtenir resultats a curt termini, no fos un àmbit especialment atractiu per a la classe política. Tant el perfil dels màxims representants polítics autonòmics vinculats a la matèria com els elevats índexs de rotació dels quadres polítics responsables de l'àmbit (Salvador, 2003) permeten evidenciar aquesta situació. Els ritmes i moments de canvi de la institució, que no van coincidir amb els canvis en la formació política al capdavant dels respectius governs, més enllà del recanvi de certes elits administratives, són clars indicadors d'aquest procés (Villoria, 2003).

Algunes concrecions operatives de la institució apareixen en la pervivència de determinats procediments d'actuació vinculats als



processos selectius (i la falta d'exploració de nous equilibris entre els seus diferents components), sense qüestionar-ne l'oportunitat de modificar-los per a la seva adaptació als nous requisits professionals que requereix l'administració autonòmica. En la mateixa línia, i acceptant el predomini estatal en la determinació de les retribucions bàsiques, es mantenia la linealitat en la distribució dels complements retributius definits com a variables. Partint dels trets destacats en definir la institució s'expliquen situacions com la no aplicació efectiva del règim disciplinari o la concepció de la formació interna més com un premi a l'empleat públic que com un instrument de gestió al servei de les necessitats de l'organització.

Com a indicador de la rellevància i fortalesa d'aquesta institució, en cercles professionals vinculats a l'àmbit acostumen a predominar esquemes cognitius i marcs de referència caracteritzats bé per un acusat escepticisme quant a les possibilitats de transformar el model vigent, bé per determinades crítiques a propostes formulades externament o des de la direcció política de l'organització (Salvador, 2003). D'això es pot inferir que molts cops les "regles del joc" que acaben determinant el model de gestió de recursos humans no provenen exclusivament de la normativa formal sinó de marcs de referència que aquests actors prenen com a donats i que no entren a qüestionar (DiMaggio i Powell, 1991). D'aquí es desprèn el pes de la institució en la caracterització del comportament dels agents interns, establint esquemes compartits malgrat l'existència d'alternatives per definir les línies d'actuació en matèria de gestió de recursos humans.

A partir de la caracterització inicial es planteja la pregunta de si la "funció pública autonòmica" com a institució vigent a la Generalitat de Catalunya resulta ser una mera rèplica de la institució vigent a l'Administració General de l'Estat, representa una configuració alternativa comuna per a totes les administracions autonòmiques o cadascuna d'elles disposa del seu propi arranjament institucional diferenciat.

Encara que l'anàlisi i caracterització de la institució "funció pública estatal" excedeix l'espai i objectius d'aquest article, d'anàlisis realitzades des de diferents perspectives per destacats autors (Baena del Alcazar, 2000; Parrado 2002; Nieto, 1997; Jiménez Asensio, 1998; Longo, 1996, o Villoria i Del Pino, 1999 entre altres) es desprenen importants correspondències amb la institució definida com a "funció

pública autonòmica", tant referent als continguts com al seu impacte efectiu sobre els agents implicats.

A un nivell més general, les particularitats del procés de creació de les comunitats autònomes va facilitar l'extensió dels trets de la institució "funció pública estatal" cap a les incipients administracions autonòmiques, i va constituir el seu principal antecedent i el referent de context més important. Però més enllà de la mera recepció d'aquesta institució, des de les administracions autonòmiques es van desenvolupar una sèrie d'actuacions encaminades a adaptar-la a la seva pròpia realitat organitzativa i competencial, i es va afavorir l'aparició de diverses singularitats. La qüestió és si l'abast de la diferència realment altera l'equilibri existent entre els diferents components de la institució, en les seves interrelacions i, especialment, en el seu impacte sobre els agents implicats.

L'amplitud del substrat comú, en bona mesura fixat per la pròpia legislació bàsica de l'Estat, però també per l'actuació de diferents factors que deriven del procés de creació i desenvolupament de les administracions autonòmiques (i que s'aborda amb més deteniment en el pròxim apartat), permet confirmar l'existència d'una única institució, vigent en ambdós nivells d'administració, encara que amb particularitats que apunten a l'existència de variacions de la mateixa en funció de cada cas.

Així, la distribució de competències en la regulació de la funció pública, amb la reserva estatal de la normativa bàsica i d'aspectes tan estratègics com els vinculats a les retribucions bàsiques, va propiciar que les administracions autonòmiques tendissin a centrar la seva atenció en l'administració de personal, amb la qual cosa van eludir l'elaboració de clares polítiques públiques orientades a millorar la gestió dels seus recursos humans, i van a afavorir la continuïtat amb el referent estatal.

No obstant això existeixen diverses diferències que permeten establir distincions. Les relacions entre els diferents agents implicats, i els equilibris de poder resultants en el si de cada administració, representen un primer tret diferenciador de les institucions "funció pública estatal" i "funció pública autonòmica". Destaca en primer lloc un teòric major marge d'actuació dels representants de l'Administració General de l'Estat que, per atribucions competencials, tindrien més fà-

cil la modificació de l'entramat legislatiu de la funció pública (malgrat que a la pràctica s'han desenvolupat molt poques polítiques modernitzadores en aquest camp). Un altre factor diferencial és la lògica i el paper dels cossos de funcionaris (element que tendeix a combatre's des de l'Estat, fins i tot amb el recent EBEP) que no va arribar a estendre's a les administracions autonòmiques, per bé que contínuament han aparegut reivindicacions d'importants agrupacions d'empleats públics per marcar diferències respecte dels grups d'administració general.

El grau d'interiorització per part dels diferents agents implicats de les normes i valors associats a la institució constitueix un altre dels trets que distingeix clarament la institució estatal de les autonòmiques. Tant el pes de la tradició com els processos de socialització i difusió institucional interna contribueixen a explicar aquestes diferències. I això té a veure amb els processos d'acollida i formació desenvolupats pels principals centres de formació d'empleats públics als respectius nivells d'administració. Aquest major grau d'institucionalització de la institució "funció pública estatal" incideix també en l'existència de majors dificultats per a la seva transformació, mentre que l'absència de canvi efectiu en "la funció pública autonòmica" ha de complementar-se amb altres tipus d'arguments.

Malgrat aquestes diferències, bàsicament de matís, les similituds en els sistemes de selecció, carrera professional, retribució, avaluació –o manca d'aquesta–, i en la manera d'entendre les relacions entre l'organització i els seus empleats, ens porten a confirmar la convergència dels models de funció pública estatal i autonòmic. Per explicar aquest resultat, que dista tant de les declaracions de polítics i directius de l'àmbit com de les iniciatives de modernització endegades i les pressions associades a la prestació de nous serveis que requerien nous models de gestió de recursos humans, resulta convenient parlar de l'atenció a la configuració inicial de la institució que s'ha anomenat "funció pública autonòmica".

### **3. La configuració inicial de la "funció pública autonòmica"**

El sorgiment de la institució "funció pública autonòmica" cal associar-lo a la posada en marxa de les administracions autonòmiques, als processos de transferència i a les pràctiques de gestió desenvolu-

pada per les noves organitzacions per afrontar els reptes que es plantejaven en matèria de gestió de recursos humans (Baena del Alcazar, 2000).

Els resultats i l'impacte del procés de transferències es va veure condicionat tant per les resistències dels diferents ministeris de l'Estat, que havien de cedir personal, com per la incertesa associada a la falta de planificació del procés en el seu conjunt (Ballesteros, 1989). A conseqüència d'això, *"la realitat demostra que els traspassos de funcionaris realitzats (...) han estat normalment satisfactoris quant a personal especialitzat afecte als serveis concrets que s'han transferit (personal docent, sanitari, tècnics de nivell superior o mig afectes a serveis agrícoles o industrials, etc.), però tals traspassos han estat notòriament insuficients quant a personal d'administració general, ja que els serveis perifèrics dels diversos Departaments i principals Organismes Autònoms es trobaven notablement descapitalitzats de personal administratiu en general, i més encara, del de caràcter directiu (...)"* (López Brikman, citat per Castells Arteché 1987: 70).

En aquest context d'incertesa, els quadres directius de les incipients unitats de personal de la Generalitat de Catalunya van ser coberts per Tècnics d'Administració Civil de l'Estat (TACs) provinents de l'Administració General de l'Estat, impulsant el model en el qual havien estat formats i socialitzats. Tant per la seva formació com pels seus contactes amb els responsables de l'Estat, aquest col·lectiu va emprendre la iniciativa en la definició i configuració de la nova institució, buscant solucions pròpies però adaptades i coherents (sovint després d'algun ajust) al model vigent a l'Estat. A tall d'exemple, davant de la manca de personal transferit, es va recórrer a la contractació directa de personal propi, optant per una figura (contractats administratius transitoris) que aviat va requerir processos de regularització per convertir-la en personal funcionari (seguint el model triat). En aquesta mateixa línia, i davant la inactivitat del legislador estatal, es va promulgar la Llei de Mesures Urgents per a la Funció Pública de la Generalitat de Catalunya, de 4 de juny de 1981, norma d'ordenació que s'anticipava a la normativa estatal en la matèria i que va ser recorreguda pel govern Central davant el Tribunal Constitucional, encara que finalment es va resoldre el recurs a favor de la Generalitat .

Aquests moments inicials (entre 1980 i 1983) van configurar un estadi d'incertesa en el qual van sorgir solucions alternatives, com a

resposta a una situació que pot conceptualitzar-se com una conjuntura crítica (*critical juncture*, seguint el terme apuntat per Collier i Collier, 2002):<sup>7</sup> es va produir un canvi en el complex administratiu espanyol, amb diferents formes segons cada realitat autonòmica, i sobre el qual podien establir-se hipòtesis explicatives sobre les seves conseqüències posteriors.

Per descriure la conjuntura crítica de la qual va sorgir el sender que marcaria la institució cal destacar la intervenció combinada de cinc factors que s'han definit com el "pentàgon de la funció pública autonòmica" (Salvador, 2003). Els seus vèrtex serien els següents:

1. L'absència d'una clara planificació sobre el procés de transformació de l'estructura territorial de l'Estat en el seu conjunt, en un context d'incertesa tant sobre el seu abast com sobre la seva configuració concreta.

2. L'absència d'un clar projecte polític en relació amb com havien de configurar-se l'administració autonòmica i la gestió dels seus recursos humans, en bona mesura per la pròpia congestió d'una agenda política centrada a afrontar la resta de dimensions associades al sorgiment del nou nivell de govern.

3. L'articulació del procés de transferència de competències i de personal que va conduir al col·lapse d'unes incipients unitats centrals de gestió personal. La falta de recursos, coneixements i habilitats per afrontar un procés nou, juntament amb la urgència de gestionar la recepció d'importants contingents de personal es va traduir en una dràstica reducció de les capacitats de planificació i orientació estratègica d'aquestes unitats.

4. El pes de les transferències rebudes de l'Administració General de l'Estat, tant per allò que suposen de translació d'una estructura i d'una cultura prèvies, com, i especialment pel pes de determinats col·lectius professionals, formats i socialitzats, que ocupen uns serveis centrals relativament febles.

---

7. Collier i Collier defineixen "conjuntura crítica" com "un període de canvi significatiu, que típicament es dona de diferents formes en diferents països (o altres unitats d'anàlisi) i pel qual s'hipotetitza que ha de produir diferents llegats" (2002: 27-29).

5. Els límits establerts per l'Estat, des de la reserva de la legislació bàsica en matèria de funció pública fins a les actuacions concretes en els processos de negociació per al traspàs de competències, en un clima marcat per la desconfiança i el control directe de l'activitat de les incipients administracions autonòmiques.

La combinació d'aquests cinc factors esdevingué crític en aquest escenari ja que les opcions que van sorgir van comportar que "seleccionada una opció, resultés cada vegada més difícil retornar a l'instant inicial on existien múltiples alternatives disponibles" (Mahoney, 2000:124), va propiciar el sorgiment de dinàmiques de "dependència del sender" (*path dependence*)<sup>8</sup> que configuraven un entramat que delimitava l'evolució posterior de la institució i va dificultar la seva "reversibilitat" (Levi, 1997).

L'evolució d'aquest sender es va veure condicionada, no obstant això, per un conjunt de dinàmiques institucionals que van pressionar cap a la convergència dels models de funció pública autonòmics amb el model vigent a l'Administració General de l'Estat. El primer d'aquests factors va ser l'esmentada Llei 30/1984, de 2 d'agost, de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública, que va servir com a punt de partida per a la promulgació de les lleis autonòmiques de funció pública. Així, la periodificació en el procés d'aprovació dels Estatuts va tenir la seva rèplica, a partir de la promulgació de la Llei 30/1984, en la cascada d'aprovació de les normes autonòmiques en la matèria.

La relativa homogeneïtat dels col·lectius impulsors de la normativa autonòmica inicial en matèria de funció pública (Xirau, 2002) permeten explicar la ràpida difusió i la tendència a la reproducció de plantejaments, basats en el model vigent a l'Administració General de l'Estat que, per altra banda, venia afavorit per la pròpia normativa bàsica (Mauri, 1999).

---

8. El concepte de *path dependence* o dependència del sender s'associa a la rellevància causal de determinats estadis precedents en una seqüència temporal a partir de la generació de dinàmiques que afavoreixen el manteniment d'una determinada opció. En termes de Mahoney, "la dependència del sender caracteritza aquelles seqüències històriques en les quals events contingents s'incorporen als patrons de reproducció de la institució i n'acaben determinant l'evolució" (2000: 507). Levi apunta que "events en el passat distant poden iniciar cadenes causals que tenen efectes en el present i (...) la consolidació de determinats arranjaments obstrueixen un retorn fàcil a la selecció inicial" (1997: 28).

Així, les tensions que caracteritzaven la situació de partida junt amb la pròpia evolució de la trajectòria definida pels antecedents de la institució (exemplificada en l'evolució de la "funció pública estatal") van donar lloc a una conjuntura crítica de la qual van sorgir els senders de la "funció pública autonòmica". En el cas de la Generalitat, amb un model força proper a la "funció pública estatal", i amb una configuració relativament estable al llarg del sender.

En aquest procés complex es van donar de forma combinada dinàmiques d'isomorfisme institucional<sup>9</sup> de caràcter mimètic, coercitiu i de pressió normativa (DiMaggio i Powell, 1991). Quant a les primeres, l'opció per reproduir de forma mimètica la institució "funció pública estatal" obeïa a una estratègia "conservadora", que exigia una menor inversió en la mesura que partia d'un referent ja contrastat, que es pretenia millorar de forma incremental. L'opció per reproduir els mecanismes de selecció, més enllà de l'establert per la norma estatal de bases, que arriba fins a replicar temaris d'oposicions, la rèplica dels sistemes de classificació de l'ocupació pública o la translació dels nivells d'organització i denominacions de les unitats centrals de personal poden interpretar-se en aquest sentit.

---

9. El concepte d'isomorfisme institucional es refereix al fet que, en determinades circumstàncies, les organitzacions tendeixen a adoptar fórmules institucionals acceptades i consolidades en el seu entorn de referència, és a dir, ja provades per altres organitzacions que es consideren com a referents. Com apunten Meyer i Rowan, "algunes organitzacions tendeixen a incorporar pràctiques i processos definits pels conceptes racionalitzats predominants en el món organitzatiu de referència i institucionalitzats a la societat" (1991: 41). En contextos caracteritzats per certa ambigüitat en la definició dels objectius i per l'absència d'indicadors efectius per avaluar l'activitat, l'isomorfisme institucional permet legitimar l'organització (en la mesura que reproduceix allò acceptat en el seu entorn de referència). DiMaggio i Powell (1991) diferencien tres tipus d'isomorfisme institucional:

a) Isomorfisme mimètic, com a resultat del procés d'imitació de referents que es consideren com a líders o exemplars. Destacat especialment en entorns amb una important presència d'elements simbòlics.

b) Isomorfisme coercitiu, com a resultat de pressions formals i informals exercides per altres organitzacions perquè es reproduïxin determinades institucions.

c) Pressió normativa, com a resultat de l'impacte de col·lectius professionals que defineixen allò que es considera "bones pràctiques" a reproduir. L'efecte d'aquest isomorfisme es dona a partir de la legitimació basada en coneixements especialitzats i a partir de les xarxes de professionals que intercanvien coneixements i afavoreixen la difusió de determinades pautes d'actuació.

Els tres tipus d'isomorfisme, tal i com s'esmenta en el text, es poden identificar en el procés de configuració de la funció pública autonòmica.

Amb aquesta estratègia (que pot qualificar-se d'explotació "institucional" en termes de Lánzara, 1999) es buscaven respostes ràpides, a curt termini, amb un menor nivell de risc i, per tant, amb una menor necessitat de contar amb el suport per part de les esferes política i directiva, mentre es facilitava el procés de recepció de dotacions de personal procedents de l'Estat, i es complia així amb una funcionalitat que aportava legitimitat a la institució (Ramió i Salvador, 2002). Aquestes dinàmiques es van veure reforçades per processos d'isomorfisme institucional de caràcter coercitiu a través de la pressió exercida des de l'Administració General de l'Estat mitjançant l'aprovació de lleis bàsiques i el seu desplegament normatiu, en la línia de promoure certa homogeneïtat en el model de gestió de recursos humans, així com a resultes de les successives sentències del Tribunal Constitucional que confirmaven el model funcionarial per al conjunt d'administracions públiques. L'opció de la via funcionarial com a principal vincle laboral per a l'ocupació pública representa una de les conseqüències d'aquest tipus d'isomorfisme institucional.

En el mateix sentit, des de diferents col·lectius professionals i acadèmics es va pressionar a les incipients administracions autonòmiques perquè tendissin a reproduir, amb tan sols ajustos puntuals, la institució "funció pública estatal". En aquestes dinàmiques d'isomorfisme institucional per pressió normativa van destacar tant la incidència dels costos de titulats superiors d'administració general transferits des de l'Administració General de l'Estat com la ja comentada incidència dels col·lectius acadèmics i de gestió (Ramió i Subirats, 1996; Ballart i Ramió, 2000). A tall d'exemple, l'extensió a les administracions autonòmiques de la metodologia HAY per descriure i valorar llocs de treball resulta un clar exemple de l'extensió d'un tipus concret de "solució" impulsat per determinats col·lectius professionals per donar resposta al requisit genèric d'articular la funció pública a través de la lògica de llocs de treball establert per la norma estatal de bases.

L'efecte combinat dels tres tipus d'isomorfisme institucional es va veure reforçat pels mecanismes de reproducció institucional (Mahoney, 2000) vigents al llarg de l'evolució de la institució "funció pública autonòmica". Entre aquests mecanismes destaquen aquells vinculats a la comentada funcionalitat que complia la institució en els seus orígens, potenciada pels efectes de coordinació que van resultar del fet "de ser compartida" pel conjunt d'administracions autonòmiques a més de per l'Administració General de l'Estat.



La "funció pública autonòmica" també va fonamentar la seva permanència en el fet que els processos de socialització i formació dels quadres especialitzats en la matèria es basaven en aquests plantejaments. Amb això es propiciava la configuració d'esquemes de referència (el que els neoinstitucionalistes anomenen "lògica d'allò apropiat" –March i Olsen, 1989; Scott, 1995–), segons la qual els actors implicats consideraven la configuració actual com convenient i apropiada per a l'àmbit, contribuint així a promoure la seva reproducció. La realització d'entrevistes a agents interns (directius i tècnics vinculats a les unitats autonòmiques de personal) mostra el clar predomini d'un tipus de llenguatge i de plantejaments vinculats a aquests enfocaments, amb tan sols algunes excepcions.

En aquesta mateixa línia, la reproducció de la institució també s'explica per l'efecte de redistribució del poder intern que va propiciar. Davant la pràctica absència de pressió política per a la seva transformació, l'àmbit va quedar en mans dels nuclis d'especialistes en la matèria vinculats a una determinada concepció sobre com gestionar els recursos humans.

Tots aquests mecanismes de reproducció institucional van generar dinàmiques que van afavorir el desenvolupament del sender de la institució que podem identificar com "funció pública autonòmica" i que, equiparant-la a la modelització esbossada per Pierson, "*comporta elevats costos fixos inicials i (...) suposa considerables efectes d'aprenentatge, efectes de coordinació, i expectatives adaptables*" que al seu torn impliquen que les "*institucions establertes generen importants incentius que reforcen la seva pròpia estabilitat i el seu posterior desenvolupament*" (2000: 255). Això es va traduir en que, una cop presa una opció sobre el sistema de funció pública a desenvolupar, els costos de canviar a un model alternatiu augmentessin de forma considerable amb el pas del temps i a mesura que s'avançava pel sender de dependència que havia generat.

En el mateix sentit també hi van incidir dos factors afegits: (1) la vocació de permanència amb la qual es va dissenyar la institució, com a mínim pel que fa a limitar i orientar els marges de discrecionalitat dels agents implicats, introduint instruments que actuaven com obstacles al canvi institucional (la reserva constitucional, la legislació bàsica estatal o el paper del Tribunal Constitucional, per exemple) i, no menys important, (2) els horitzons temporals relativament curts

amb els quals operaven els principals agents implicats, tant pels cicles electorals com per l'elevada rotació de directius al capdavant de les unitats centrals de funció pública.

A tall d'il·lustració del darrer factor, en el cas de la Generalitat de Catalunya, el temps de permanència d'aquests càrrecs és de poc més de dos anys amb tan sols un director general que va romandre en el càrrec de forma ininterrompuda més d'una legislatura (Joan Maria Ramírez i Cardús va ser Director General de la Funció Pública entre 1982 i 1987). Encara que alguns d'aquests directius van actuar com emprenedors institucionals (*institutional entrepreneurs* en termes de Peters, 1999), tant les resistències internes (fonamentalment de les unitats transversals dels diferents Departaments que apostaven per la continuïtat del model) com la falta de suport polític sostingut, van dificultar la consolidació de les iniciatives transformadores i l'obtenció de resultats.

D'altra banda destaca la variabilitat de les estructures orgàniques de les unitats centrals de gestió de personal en ambdues comunitats. Considerades com indicador formal de les prioritats de cada etapa, la seva elevada transformació mostra la manca d'un direccionament sostingut al llarg del temps. A tall d'exemple, en els prop de trenta anys d'evolució del cas de la Generalitat de Catalunya, per a l'àmbit central de gestió de recursos humans es registren més de 9 organigrames clarament diferenciats, incloent la creació d'una superestructura (actual Secretaria de Funció Pública i Modernització) que va agrupar també d'altres unitats transversals (com l'Escola d'Administració Pública de Catalunya o l'actual Direcció General de Modernització de l'Administració), reflex d'una reorientació en el disseny institucional de l'àmbit amb la voluntat de desenvolupar estratègies de canvi integrals. Tanmateix cal no confondre aquesta variabilitat d'estructures amb modificacions substantives de la institució que s'ha denominat "funció pública autonòmica", que roman estable –més enllà d'ajustos menors– al llarg del període considerat.

#### **4. Iniciatives innovadores en el sistema de gestió de recursos humans**

Partint de la revisió històrica esbossada als apartats anteriors, combinant el referent de l'Administració General de l'Estat, les institucions definides com a "funció pública autonòmica" i culminant l'apro-

ximació iniciada al cas de la Generalitat de Catalunya, en aquest apartat es centra l'atenció en algunes de les iniciatives innovadores que s'estan desenvolupant en l'àmbit de la gestió de recursos humans.

Més enllà dels resultats esbossats en la trajectòria descrita als apartats anteriors, al llarg de l'evolució de la "funció pública autonòmica" han sorgit diferents iniciatives de canvi, amb plantejaments, abast i resultats força variables, però en tot cas no determinants per alterar de forma significativa la tendència marcada.

Per bé que la revisió d'aquestes iniciatives excediria l'abast d'aquest article, es proposa centrar l'atenció en tres d'elles que es consideren especialment significatives, tant per la seva actualitat com per mostrar diferents potencials de canvi efectiu del model de gestió de recursos humans de la Generalitat de Catalunya i de la institució que el caracteritza.

A l'hora de valorar aquestes iniciatives cal referir l'aprovació de l'EBEP (l'esmentada Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic) com a element dinamitzador de l'entramat normatiu vinculat a la funció pública, que està impulsant l'elaboració de Lleis autonòmiques en la matèria. Des de la perspectiva de la gestió, l'EBEP obra de forma clara un seguit de potencials que, per altra banda, ja s'havien abordat per diferents administracions amb el marc legal precedent. En altres termes, per bé que l'EBEP pot considerar-se un factor dinamitzador, en cap cas és determinant per l'impuls d'un seguit d'innovacions que, per altra banda, corren el risc de restar –així ha succeït en dates precedents– en un nivell merament formal sense comportar cap canvi efectiu.

Amb aquesta presentació es vol emfasitzar la idea de que malgrat que la normativa estatal i autonòmica s'ha utilitzat sovint com argument per explicar les dificultats per transformar la institució "funció pública autonòmica", el cert és que no s'han esgotat el potencial de canvi dels marges de maniobra que permet la seva interpretació. Precisament les iniciatives que s'exposen a continuació s'han basat en una interpretació de preceptes anteriors a l'EBEP per incorporar eines procedents d'altres contextos de referència.

Així, sense ànim d'exhaustivitat, a continuació es fa esment de tres blocs d'iniciatives que configuren algunes de les noves tendències

en gestió de recursos humans a les administracions públiques en general i a l'Administració de la Generalitat de Catalunya en particular.

**a. Replantejant la lògica de llocs de treball: les anàlisis funcionals i la gestió per competències**

Una de les iniciatives clau del procés de reforma de la funció pública estatal que va prendre força especialment a partir de la Ley 30/1984, de 2 d'agost, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, va ser la estratègia anticorporativa que pretenia racionalitzar i sotmetre l'aparell burocràtic estatal conformat per cossos de funcionaris a la nova direcció política. Un dels instruments clau en aquest procés va ser l'impuls d'un model de funció pública basat en el concepte de "lloc de treball", concretat en l'elaboració i aprovació de Relacions de Llocs de Treball (RLT) com a instrument d'ordenació de personal i peça fonamental per estructurar la carrera administrativa i el sistema retributiu. Aquest instrument es va estendre ràpidament tant a les llavors incipients administracions autonòmiques com a les locals.

Una idea associada a aquest impuls era la normalització i homogeneïtzació de l'ocupació pública, que busqués elements objectius per estructurar i donar coherència a unes administracions públiques en fase d'important creixement. Es pretenia així traduir la missió i els objectius de l'organització en tasques agrupades al voltant de llocs de treball, com a punt de partida per al disseny d'estructures orgàniques racionals i adequades a les activitats a desenvolupar. Les eines per operativitzar l'anàlisi, definició i valoració de llocs de treball varen dissenyar-se seguint el model desenvolupat per una important empresa de consultoria, copiat de forma mimètica amb tan sols lleugeres adaptacions per a la pràctica totalitat d'administracions públiques espanyoles.

Tanmateix, a la pràctica es varen mantenir molts dels elements propis de la lògica de cossos, especialment en àmbits tan importants com l'accés i la promoció interna, al mateix temps que a nivell cultural es mantinguessin les tensions de determinats col·lectius professionals per eludir (Feret, 1997).

Així, tant la vigència de principis propis de la lògica de cossos com la utilització laxa de la definició de llocs de treball, molt sovint

ajustada a les necessitats de flexibilitat i adaptació que requeria una gestió de recursos humans amb dificultats per retribuir i promocionar els seus efectius, van afavorir el qüestionament del model. Un qüestionament implícit que es concretava en termes de desacoblament entre una realitat formal d'estructures basades en llocs de treball i una gestió real que les utilitzava tan sols com a legitimitació a posteriori de decisions preses per criteris allunyats de la racionalitat a la qual suposadament responien aquells instruments.

Davant aquesta situació, a l'escenari autonòmic estan sorgint dues iniciatives (que alguns autors consideren complementàries) que pretenen millorar l'adequació d'elements propis de l'estructura orgànica com són els llocs de treball, i elements propis de la gestió dels recursos humans com són els perfils professionals del efectius de l'organització.

La primera iniciativa, que podem anomenar com "**anàlisis funcionals dels llocs de treball**", desenvolupada amb més profunditat a la Comunitat Autònoma d'Euskadi (Gorriti i Toña, 2005), planteja redefinir el concepte de lloc de treball per atorgar-li un caràcter estratègic, ajustat a la missió i objectius de l'organització, que recolzi alhora un replantejament dels diferents subsistemes de gestió de recursos humans (selecció, formació, promoció i carrera, retribució, avaluació, entre d'altres).

Aquesta iniciativa suposa un nou model nou model organitzatiu i de gestió dels recursos humans basat en l'Anàlisi Funcional –d'aquí la seva denominació– dels llocs de treball i la seva posterior agrupació en Àrees Funcionals i Àrees Relacionals. El model defineix el lloc de treball com "*aquella unitat organitzativa bàsica d'estructuració de la funció pública*"<sup>10</sup> i estableix que a cada lloc de treball li corresponen un conjunt de funcions (responsabilitats assumides) que s'hauran de satisfer mitjançant la realització d'un seguit de taques.

Les "**Àrees Funcionals**" es defineixen com "*aquells instruments d'organització dels recursos humans que consisteixen en l'agrupació*

*de llocs de treball que realitzen tasques que exigeixen coneixements i/o destreses comunes*".<sup>11</sup> Es tracta, doncs, d'una agrupació de llocs de treball per raó de la seva polivalència, que es recull a la corresponent RLT i que no afecta a l'existència dels elements estructurals actuals del sistema de funció pública (cossos i escales) ni a la resta d'elements d'ordenació (relacions de llocs de treball).

Les "Àrees Relacionals", en canvi, son "*les àrees del saber que relacionen llocs de treball de diferents Àrees Funcionals per raó dels coneixements comuns exigits*".<sup>12</sup> Per virtut de les àrees relacionals, els llocs de treball de diferents Àrees Funcionals es relacionen en major o menor grau en funció de la distància formativa que els separa. A diferència de les Àrees Funcionals però, aquesta distància formativa no implica un agrupament de llocs sinó purament un motiu de relació que permet dissenyar rutes i itineraris professionals entre llocs de treball (a partir de l'adquisició de determinats coneixements i habilitats i sempre deixant la decisió sobre la progressió professional en mans dels empleats públics).

Tal com s'ha apuntat, un clar referent d'aquest model es pot trobar a l'Administració General de la Comunitat Autònoma d'Euskadi. Des de l'any 1997, l'administració autonòmica basca ha estat desenvolupant un ambiciós i profund procés de racionalització organitzativa basat en la implantació d'anàlisis funcionals dels llocs de treball. Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, cal destacar l'establiment d'àmbits funcionals amb certes connexions amb aquesta opció, a banda de l'actual preparació d'un decret que apunta clarament en aquesta direcció.<sup>13</sup>

Una segona iniciativa destacada, especialment també pel seu caràcter actual i innovador al sí de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, és la denominada **gestió per competències professionals**. Allò realment destacat d'aquesta segona iniciativa és el fet de propo-

11. Decret 77/2005, de 12 d'abril, pel qual es regulen les àrees funcionals de l'Administració General de la Comunitat Autònoma d'Euskadi i els seus Organismes Autònoms.

12. Decret 77/2005, de 12 d'abril, pel qual es regulen les àrees funcionals de l'Administració General de la Comunitat Autònoma d'Euskadi i els seus Organismes Autònoms.

13. *Funció Publicació*, número 58 d'agost de 2008 (<http://www.gencat.net/governacio-ap/pub/sum/sfp/funciublicacio58.pdf>, consulta realitzada el 17 de juliol de 2008).

sar un model de gestió integral dels recursos humans que parteix de la identificació d'aquelles competències professionals fonamentals per al desenvolupament d'un lloc de treball.

La promoció d'aquest model pretén transcendir les rigideses del model actual de llocs de treball per focalitzar l'atenció en els professionals que integren l'organització, i així identificar les competències definides en termes de capacitats, habilitats i coneixements, que alhora s'agrupen en actituds i aptituds per al desenvolupament de l'activitat.

La seva concreció parteix d'una anàlisi de les competències dels llocs de treball on es descriuen les requerides per desenvolupar les funcions associades, i que es contrasta amb una avaluació de les competències individuals de què disposa cada persona de l'organització. La contrastació de les diferències existents entre les competències que té cada individu i les que requereix el lloc aporta les pautes per a la gestió dels processos de selecció, promoció interna, formació i avaluació de l'acompliment.

Aquesta iniciativa s'ha explorat en algunes administracions autonòmiques (com seria el cas d'Ansalusia –Castillo, 2007–) però de forma més notòria en algunes administracions locals catalanes (com seria el cas de la Diputació de Barcelona o l'Ajuntament de Manlleu –Noguer i Guzmán, 2007–). Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, cal destacar la definició d'un grup de treball per desenvolupar aquest camp, especialment pel que fa a l'àmbit directiu, per bé que encara sense resultats efectius.

En tot cas, donat el poc temps que porten en marxa aquestes iniciatives resulta molt arriscat fer-ne un balanç, però sens dubte representen un important element dinamitzador per donar coherència al conjunt de sistemes de la funció de personal i amb un clar potencial per transformar la institució. Tanmateix, i com ja s'ha apuntat, la seva adequada concreció requereix d'una clara explicitació de la missió i objectius a assolir per part de l'organització, traduïbles en termes d'anàlisi funcionals i de competències professionals, sense les quals ambdues iniciatives corren el risc d'esdevenir un altre nivell formal afegit als ja existents que estan més o menys desconnectats de la realitat de la gestió de recursos humans.

## **b. L'avaluació dels recursos humans: un clàssic encara molt poc estès**

Parant atenció en un dels subsistemes de gestió de recursos humans, és a dir, en un altre nivell d'aproximació que el referit al punt anterior, apareix una iniciativa amb una major tradició al món de la funció pública a les nostres administracions: l'anomenada avaluació del desenvolupament o avaluació dels recursos humans.

Ja a la primera meitat dels anys noranta varen aparèixer les primeres iniciatives en matèria d'avaluació a la Generalitat de Catalunya. Aquestes primeres iniciatives varen formular el sistema d'avaluació del desenvolupament en termes de procés continu, sistemàtic, orgànic i en cascada, d'expressió de judicis al voltant del personal d'una organització. Un procés d'expressió de judicis en relació tant al treball habitual de cada empleat com al seu potencial de desenvolupament, i que es plantejava amb una òptica històrica i prospectiva que pretenia integrar els objectius de l'organització amb els de l'individu (Salvador, 1997).

Amb aquest plantejament es concebia l'avaluació del desenvolupament com a una eina per fomentar una visió integral de la gestió dels recursos humans, per recolzar les actuacions en matèria de retribucions (concretament la gestió del complement de productivitat), en la carrera administrativa o en l'establiment d'accions formatives a partir de les mancances detectades, a banda de potenciar el diàleg entre els comandaments i els seus col·laboradors. D'aquesta manera s'assentarien les bases per a un model de direcció per objectius.

Tanmateix la seva concreció va mostrar resultats força allunyats d'aquest plantejament inicial, i a la Generalitat de Catalunya la iniciativa va tendir a diluir-se en la seva aplicació, i va esdevenir un instrument merament formal per distribuir un complement retributiu amb caràcter bàsicament lineal. Un balanç que ve a reforçar la idea que l'aplicació de l'avaluació del desenvolupament professional requereix d'una adequada adaptació, especialment tenint en compte les institucions o "regles del joc" que caracteritzen la gestió dels recursos humans. Des d'aquest enfocament l'avaluació del desenvolupament professional representa quelcom més que una mera eina de gestió dels recursos humans ja que incorpora un potencial de recolzament als processos de canvi organitzatiu i institucional.



Aquest potencial ha propiciat que malgrat que l'experiència en la seva aplicació no hagi estat reeixida, el tema de l'avaluació del desenvolupament professional continuï essent un tema central en els debats sobre la gestió dels recursos humans (com per exemple al voltant del Llibre Blanc de la Funció Pública de Catalunya) i que aparegui referenciada clarament a l'EBEP (tant a l'exposició de motius com al Capítol II dins el Títol III –"Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño" dins dels "Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos"–). En definitiva, rep un nou impuls que permet anticipar una renovada atenció per part de l'administració autonòmica catalana.

## **5. Algunes reflexions finals a tall de conclusió**

La perspectiva desenvolupada per a l'anàlisi de la institució "funció pública autonòmica" i de les seves dinàmiques de configuració i desenvolupament ha permès destacar un conjunt de factors que han generat un escenari de baixa potencialitat de canvi en el model de gestió de recursos humans vigent en el cas de la Generalitat de Catalunya.

Aquest escenari era el resultat d'una trajectòria prèvia caracteritzada per una conjuntura crítica i per la transferència d'aquells esquemes que els nuclis decisoris de l'àmbit (directius i tècnics de les unitats centrals de personal, davant l'absència d'atenció i suport polític) consideraven més pròxims. Aquest marge de maniobra es va veure clarament condicionat per l'evolució descrita i la consolidació de mecanismes estables de reproducció institucional que afavorien la convergència de la institució autonòmica amb aquella característica de l'Administració General de l'Estat. Encara que es mantenien diferències puntuals en ambdues institucions, la tendència era a desenvolupar més l'àmbit de l'administració de personal que una veritable política de recursos humans orientada a transformar el model vigent.

En aquest context, les úniques reformes que es van revelar com viables van ser aquelles que resultaven acords amb la institució vigent. I si les úniques reformes viables van ser aquells acords amb la institució vigent, tan sols podem esperar modificacions de caràcter incremental en el sistema de funció pública de l'administració autonòmica.

Això no obstant, des de la Generalitat de Catalunya (i també des d'altres administracions) s'han endegat iniciatives orientades a promoure la transformació del model de gestió de recursos humans per millorar les capacitats institucionals. La breu revisió d'algunes d'aquestes iniciatives, com el replantejament de la lògica de llocs de treball a través de les anàlisis funcionals o la introducció de la gestió per competències, o la referència a l'avaluació dels recursos humans, permeten apuntar el sorgiment d'un plantejament transformador que pretén incorporar una visió integral del sistema. En altres termes, unes opcions que busquen respostes que vagin més enllà de l'actuació puntual en algun dels àmbits que constitueixen el sistema de gestió de recursos humans (com la selecció o la retribució, per exemple).

A partir de la diagnosi prèvia apuntada, un element essencial per valorar la viabilitat d'aquestes propostes és la seva estratègia d'adaptació a la realitat institucional que pretenen transformar. La manca de concordança entre el que pressuposen aquestes receptes i la realitat de les normes, valors, estructures i processos que configuren les regles del joc i la "manera de fer" de la gestió de personal a l'administració autonòmica són la principal dificultat per a la seva aplicació efectiva i per a un adequat aprofitament el potencial que ofereixen.

Atenent a aquest plantejament, de les tres iniciatives de millora plantejades, la referida a les anàlisis funcionals de llocs de treball s'apunta com la més propera i coherent amb la institució vigent (adequació que es constata amb els seus progressos en el cas de l'administració autonòmica basca). Per contra, les altres dues, la gestió per competències i l'avaluació dels recursos humans, plantegen majors diferències en relació a la institució descrita a l'apartat 2, "caracteritzant la institució la funció pública autonòmica", per la qual cosa s'anticipen –en absència d'una adequada estratègia de gestió del canvi– majors resistències i dificultats per poder implantar-se i assolir el potencial associat. De fet aquests dos àmbits d'innovació podrien realment modificar de forma substantiva el model de gestió de recursos humans vigent a la funció pública autonòmica, de manera que marcarien una diferència respecte del referent de l'Administració General de l'Estat.

En aquesta línia, l'impuls de la Llei Catalana d'Ocupació Pública és un factor clau per assentar les bases i el marc d'un nou model que

permeti desenvolupar instruments de gestió que, amb un plantejament estratègic, permetin adequar la institució "funció pública autonòmica" als nous reptes que es plantegen.

En aquest article s'ha volgut destacar la necessitat d'apostar per transformar valors, estructures i processos, a banda de promulgar noves normes. Perquè és en aquests àmbits on hi ha més llibertat de moviments i on, alhora, els avenços poden donar lloc a millores molt més notables i sostenibles al llarg del temps. Amb aquesta reflexió es vol fer esment a la necessitat d'impulsar un "nou estil" per gestionar els recursos humans, una nova manera de fer les coses que faciliti que aquest àmbit entri a formar part de les prioritats dels màxims nivells directius i no sigui una dimensió on es dóna per fet que s'hi pot fer poc i gaire se'n pot esperar.

Per aconseguir transformacions de major abast cal un reconeixement previ de les institucions vigents i comprovar fins a on incideixen en el desenvolupament de les polítiques de personal, identificant les situacions de canvi potencial com oportunitats per desenvolupar una estratègia integrada. En aquesta tasca resulta essencial la participació dels denominats emprenedors institucionals com a actors que, reconeixent les institucions que constrenyen el seu camp d'activitat, siguin capaços de generar iniciatives de reforma amb una estratègia d'acord amb la realitat institucional, que permeti capitalitzar les pautes de funcionament, reproducció i difusió, per introduir un canvi.

Identificar les institucions vigents a les administracions públiques es presenta, des d'aquest enfocament, com un pas previ per valorar l'oportunitat d'incorporar noves eines de gestió. Per fer-ho cal observar la legislació, però també com aquesta s'aplica, cal observar les estructures orgàniques i els procediments administratius, així com la cultura i els valors que orienten el seu funcionament. Però més enllà d'aquests components, cal conèixer les seves interrelacions de reforç mutu a través de les quals les institucions tendeixen a reproduir-se sense gaires modificacions.

Es tracta, en definitiva, de conèixer-nos una mica millor a nosaltres mateixos abans d'implantar solucions descontextualitzades. Una tasca essencial en moments de canvi en la mesura que incideix directament en les capacitats institucionals i organitzatives de l'administra-

ció de la Generalitat de Catalunya per assumir els nous reptes que se li plantegen.

## Bibliografia

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. 2000. *Curso de ciencia de la administración*. 4ª edición. Madrid: Tecnos.

BALLART, Xavier i RAMIÓ, Carles. 2000. *Ciencia de la administración*. València: Tirant Lo Blanc.

BALLESTEROS, A. 1989. "La función pública de las Comunidades Autónomas" en Martín Retortillo, S. (1989): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

CASTELLS ARTECHE, José María. 1987. *Proceso de construcción y desarrollo de la función pública autonómica*. INAP. Madrid.

CASTILLO, Joaquín. 2007. "Medición de las competencias de las personas directivas para la planificación de su formación", ponència presentada al XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, República Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007 ([www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)).

COLLIER, Ruth Bernis i COLLIER, David. 2002. *Shaping the political arena. Critical junctures, the labour movement and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.

DiMAGGIO, Paul i POWELL, Walter W. 1991. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.

ECHEVARRÍA, Koldo. 1995. *La paradoja de la reforma administrativa de las comunidades autónomas*. Papers ESADE, 135.

FERRET, Joaquim. 1997. "El sistema español de formación y selección de altos funcionarios" a Sánchez Rodríguez, A. i Nuñez Santos, Ma. T. (eds.): *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Fundación Genesian y Fundación Educación y Futuro. Sevilla.

GALLEGO, Raquel, Ricard GOMÀ i Joan SUBIRATS. 2002. *Els règims autonòmics de benestar. Polítiques i gestió públiques en les comunitats autònomes amb més nivell competencial, 1980-2000*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

GORRITI, Mikel i TOÑA, Fernando. 2005. "El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco" a *Presupuesto y Gasto Público* 41/2005.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. 1998. *Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. IVAP. Oñati.

KISER, L. i OSTROM, Elinor. 1982. "The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches" en Ostrom, E. (ed), *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage.

LANZARA, Giovanni F. 1999. "Por qué es tan difícil construir las instituciones", *Desarrollo Económico* 38 (152): 925-953.

LEVI, Margaret. 1997. "A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis", en Lichbach, M. I. and Zuckerman, A. S., *Comparative politics. rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

LONGO, Francisco. 2003. "Revisió d'alguns elements clau de la situació de la funció pública a Catalunya" a Fernández, A.; Muñoz, X. i Sisternas, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

———. 1996. *Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. *Papers ESADE*, núm. 148. Julio, 1996.

———. 1995. "Reforma del empleo público: Tótem y Tabú", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 2: 5-15.

MAHONEY, James. 2000. "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society* 29 (4): 507-548.

MARCH, James G. i OLSEN, Johan P. 1989. *Rediscovering institutions*. New York: Free Press.

MAURI, Joan. 1999. "La distribución de competencias en materia de función pública" *Autonomías*, núm. 24.

MEYER, John W. i ROWAN, Brian. 1991. "Institutionalized organizations: formal structure as a myth and ceremony" en DiMaggio, P. and Powell, W., *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.

NIETO, Alejandro. 1997. "Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7-8.

NOGUER, Carme i GUZMÁN, Neus. 2007. *La gestió dels recursos humans per competències: una experiència municipal*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

PARRADO, Salvador. 2002. *Sistemas administrativos comparados*. Colección Temas de Gestión y Administración Pública. Tecnos – UPF. Madrid.

PETERS, B. Guy. 1999. *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. London: Painter.

PIERSON, Paul. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review* 94 (2): 179-194.

RAMIÓ, Carles i SALVADOR, Miquel. 2002. "La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional" en Subirats, J. y Gallego, R., *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: CIS.

RAMIÓ, Carles i SUBIRATS, Joan. 1996. "Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación". *Revista Vasca de Administración Pública* 45 (II): 151-181.

SALVADOR, Miquel. 2005a. *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

———. 2005b. "La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya" a *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 12: 129-151.

———. 2003. *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas*. Tesis doctoral. Universitat Pompeu Fabra.

———. 1997. *Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

SCOTT, W. Richard. 1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.

VILLORIA, Manuel. 2003. "La función pública de la Comunidad de Madrid" en *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*.

VILLORIA, Manuel i DEL PINO, Eloísa. 1997. *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Tecnos. Madrid.

XIRAU, Joan. 2000. "Noves institucions per millorar la gestió" ponència presentada en el *I Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona ([www.congres.lluert.net](http://www.congres.lluert.net)).

## RESUM

En el context del progressiu desplegament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006, amb les incerteses pròpies del procés i del context en el qual s'està realitzant, sorgeixen debats al voltant de les capacitats efectives de gestió de les competències autonòmiques, una de les quals és la mateixa gestió dels professionals i de les professionals que integren l'Administració autonòmica catalana. Respecte d'aquest àmbit es planteja la qüestió sobre fins a quin punt s'han utilitzat els marges de maniobra existents per gestionar de forma innovadora i diferenciada aquests contingents de recursos humans, atenent tant voluntats polítiques com condicionants derivats de la inèrcia mateixa de les organitzacions públiques, les elits administratives o els mateixos marcs institucionals que regulen el funcionament de l'àmbit.

Amb la voluntat d'aportar evidències i argumentacions a aquest debat, l'article formula algunes preguntes sobre la configuració i l'evolució de la funció pública autonòmica, en què destaquen des dels denominats enfocaments neoinstitucionalistes alguns factors que contribueixen a explicar la trajectòria seguida i els resultats assolits. A tall prospectiu s'introdueixen alguns àmbits d'innovació i s'aporten arguments sobre el seu encaix amb el model vigent i, d'acord amb els plantejaments neoinstitucionalistes, sobre el seu potencial efectiu de transformació.

**Paraules clau:** institucions; Administració pública autonòmica; Generalitat de Catalunya; neoinstitucionalisme; funció pública; gestió pública; innovació.

## RESUMEN

En el contexto del progresivo despliegue del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006, con las incertidumbres propias del proceso y del contexto en el que se está realizando, surgen debates en torno a las capacidades efectivas de gestión de las competencias autonómicas, siendo una de ellas la misma gestión de los profesionales y de las profesionales que integran la Administración autonómica catalana. Con respecto a este ámbito se plantea la cuestión sobre hasta qué punto se han utilizado los márgenes de maniobra existentes para gestionar de forma innovadora y diferenciada estos contingentes de recursos humanos, atendiendo tanto a voluntades políticas como a condicionantes derivados de la inercia propia de las organizaciones públicas, las elites administrativas o los mismos marcos institucionales que regulan el funcionamiento del ámbito.

Con la voluntad de aportar evidencias y argumentaciones a este debate, el artículo formula algunas preguntas sobre la configuración y evolución de la

función pública autonómica, destacando desde los denominados enfoques neoinstitucionalistas algunos factores que contribuyen a explicar la trayectoria seguida y los resultados conseguidos. Prospectivamente se introducen algunos ámbitos de innovación y se aportan argumentos sobre su encaje con el modelo vigente y, de acuerdo con los planteamientos neoinstitucionalistas, sobre su potencial efectivo de transformación.

**Palabras clave:** instituciones; Administración pública autonómica; Generalitat de Cataluña; neoinstitucionalismo; función pública; gestión pública; innovación.

## ABSTRACT

In the context of the progressive rolling out of the Statute of Autonomy of Catalonia of 2006, with the uncertainties characteristic of the process and the context in which it is taking place, debate is emerging regarding the effective administrative capacity of the Autonomous Communities' jurisdictions, including that of the very professionals who make up the administration of the Autonomous Community of Catalonia. Regarding this field, the following issue arises: the extent to which the existing potential for innovatively and differently managing these personnel has been used, taking into account political will as well as factors derived from the inertia characteristic of public organizations, administrative elites, or the very institutional frameworks that regulate the functioning of the field.

With the aim of contributing evidence and arguments to this debate, the article poses some questions about the structure and development of public service in the Autonomous Communities, highlighting some factors from the so-called neo-institutionalist perspectives that contribute to explaining the path followed and the results achieved. With regard to the future, some areas for innovation are introduced and arguments put forward regarding how to integrate them into the system that is currently in force and, in accordance with neo-institutionalist approaches, their effective potential for transforming the system.

**Key words:** institutions; Administration by the Autonomous Communities; Catalan Government; Neo-institutionalism; Public service; Public administration; innovation.