

PROPOSTA PRÀCTICA PER DESENVOLUPAR ELS PRINCIPIS TEÒRICS DELS MODELS DE GESTIÓ PER COMPETÈNCIES

José Antonio Pascualena Artieda

Cap de l'Oficina de Desenvolupament de Recursos Humans de la Diputació de Barcelona

RESUM

De la mateixa manera que succeeix amb els éssers vius, la Diputació de Barcelona, com una organització viva i dinàmica, ha hagut d'adaptar-se als canvis (polítics, sociològics, econòmics, etc.) que s'han produït en el seu entorn (modificació de les seves competències, evolució de la realitat i de les necessitats del món local, etc.). De la mateixa manera que, segons diuen els biòlegs, “la necessitat fa l'òrgan”, la necessitat d'abordar aquests canvis amb recursos interns és a la base del desenvolupament d'un model de gestió que es mostra singular i, per què no dir-ho, referent en l'entorn públic.

Des l'any 1994 els diferents equips que han treballat a la Direcció de Serveis de Recursos Humans de la Diputació de Barcelona han anat construint un model integral de recursos humans en què els diferents instruments de gestió (formació, selecció-provisió, carrera professional, etc.) es donen suport mútuament, i tot això per intentar donar resposta a les necessitats organitzatives.

L'any 2000 vam acceptar el repte de canviar la base de l'anterior model de gestió (el lloc de treball) per un model que, complementant la informació que l'anterior aportava, se centrés a valorar, potenciar i tenir cura de l'aportació de les persones en la nostra vida organitzativa.

Si ja l'aposta per aquest nou model representava per nosaltres un gran repte (complexitat del model, manca de referències, etc.), aquest objectiu és encara més important si tenim en compte que hem de con-

jugar la gestió dels instruments d'RH desenvolupats amb l'anterior model amb el projecte d'implantació del nou, i el disseny i la gestió dels nous instruments que, a poc a poc i des del model de competències, hauran de substituir o modificar els anteriors.

Amb aquesta comunicació volem compartir la nostra experiència, els resultats de moltes hores de reflexió en equip. Primer, per comprendre el model i la seva lògica, que no és fàcil; i segon, per valorar les nostres necessitats i veure com des del model podíem ajudar a superar-les.

En aquesta comunicació hem intentat relacionar els elements constituents del nostre model amb els principis que, des del pla teòric, ens enviava el model de gestió per competències: veure el perquè i la utilitat que cadascun dels seus elements té en el model.

Introducció

La gestió per competències és una de les eines més noves que el management ha desenvolupat per afavorir la millora contínua de les organitzacions. Com és habitual en aquests temes, el desenvolupament del coneixement teòric ve seguit d'aplicacions pràctiques en el sector privat, experiències que, la majoria de les vegades, ens parlen dels avantatges de la seva aplicació. Poques vegades trobem experiències en l'àmbit públic que puguin constatar "les suposades bondats del sistema".

Aquest document tracta de recollir una experiència pràctica en un àmbit, diguem-ne, un tant diferencial, com és una administració pública local. En concret, tracta de reflectir el camí corregut per la Diputació de Barcelona en la implantació d'un nou model de gestió, la gestió per competències.

Presentem aquesta comunicació organitzada en tres grans apartats:

1. **Anàlisi de les característiques diferencials dels models de gestió per competències.** En aquest apartat es fa una explicació dels elements consubstancials i diferencials d'aquest model de gestió, cosa que el model reclama per a una correcta implantació.
2. **Resposta a aquestes característiques diferencials des del projecte de gestió per competències de la Diputació de Barcelona.** Aquest punt tracta de re-

collir com hem traslladat aquells principis de caire teòric a les metodologies i en les eines de gestió presents en el nostre model.

3. **Estat del projecte i reflexió dels elements que configuren el nostre model.** Per finalitzar, informem “de l'estat actual” de la implantació del model, ja que és massa d'hora per presentar resultats de tipus quantitatiu. Anàlitzem com ens estan funcionant aquestes metodologies i eines, de manera que els lectors estiguin “advertits” dels plantejaments que cal evitar i dels aspectes que cal potenciar.

Anàlisi de les característiques diferencials dels models de gestió per competències

No aprofundirem gaire en aquest punt, ja que la bibliografia sobre aquest tema és molt abundant. Sí que volem destacar els que, segons la nostra opinió, són els elements diferencials d'aquest model de gestió. Un dels elements que criden més l'atenció d'aquest model és la solidesa dels plantejaments conceptuals, dels “principis rectors”. La gestió per competències no és un conjunt de tècniques, ni tampoc una metodologia de gestió d'RH; la gestió per competències afecta tota l'organització i “dibuixa i demana” un nou model organitzatiu, una nova cultura, sobretot pel que fa a les relacions que l'organització manté amb el seu entorn i amb les persones que hi treballen.

Segons el pes que tenen els diferents principis en la configuració del projecte, els hem diferenciat en dos grans grups:

1. Principis rectors de caire “estructural”. Aquests principis són a la base i són els que donen sentit al model. D'aquest tipus, en destaquem dos de molt relacionats:
 - La gestió per competències ha de créixer emmarcada en un projecte d'empresa, d'organització, amb una consideració estratègica.
 - És un model directament relacionat amb la millora dels resultats organitzatius, per la qual cosa apareix vinculat estretament amb els models d'innovació i de millora organitzativa.
2. Principis rectors de caire “filosòfic”. Estan més relacionats amb com ha de ser el model. Orienten el seu projecte d'implantació i defineixen el corpus teòric en què s'han de basar els instruments de gestió. En aquest apartat, en destaquem els següents:

- La gestió per competències ha d'incorporar les persones com un dels elements més importants per fer possible l'estratègia corporativa.
- L'objectiu és dotar l'organització d'uns recursos humans més preparats, més flexibles i més polivalents.
- La gestió per competències guarda estretes relacions amb els plantejaments de la gestió del coneixement organitzatiu.

Entendre bé què hi ha de diferent en aquest model pot condicionar l'èxit o el fracàs de la seva implantació.

Resposta a aquestes característiques diferencials des del projecte de gestió per competències de la Diputació de Barcelona

Passar de la teoria a la pràctica és un exercici difícil i, quan no tens referents pròxims, encara més. Moltes han estat les hores que l'equip ha dedicat a reflexionar sobre aquests "principis rectors" per tal de visualitzar quins serien els elements que ens permetrien "baixar-los" a la realitat de la nostra organització.

Principis rectors de caire estructural

Comencem pel més important.

- **La gestió per competències s'ha d'emmarcar dins d'un projecte d'empresa/organització**

Tres són els elements del nostre projecte que, segons el nostre parer, ens ajuden a establir aquesta vinculació:

- a) El seu origen.
- b) La definició d'un model propi adaptat a les nostres necessitats i a l'estratègia corporativa.
- c) La lògica utilitzada a l'hora de definir les competències incloses en el nostre Diccionari.

a) *L'origen del model*

La gènesi del model, cal situar-la en una etapa crítica de la nostra història organitzativa.

L'any 2000 conflueixen dues circumstàncies que fan que la Diputació de Barcelona s'interessi per les possibilitats que aquest nou model de gestió ofereix per respondre a les noves necessitats que la nostra corporació té plantejades: la primera no pot ser més estratègica, la valoració del Pla de mandat 1996-1999; la segona, que també afecta la totalitat de l'organització, està determinada per la finalització de l'Acord sobre condicions de treball dels funcionaris de la Diputació de Barcelona 1996-1999 i la signatura dels Pactes socials (2000-2003).

- **L'avaluació del Pla d'objectius 1996-1999** posa de manifest l'impacte que la (re)evolució social i tecnològica que s'ha succeït en els últims anys ha tingut en el funcionament i l'organització de les administracions públiques, en general, i de la Diputació, en particular.
Les demandes dels ciutadans i ciutadanes i, en el nostre cas, dels ajuntaments, com els “nostres clients” directes i, al mateix temps, intermediaris amb els primers, han augmentat tant en quantitat com en qualitat: tenen noves necessitats que demanen noves respostes. Fins fa pocs anys, un gran nombre de demandes dels ajuntaments eren, podríem dir, “tancades”. Eren demandes que podien trobar-se en els catàlegs dels nostres serveis: un centre de dia, un pla urbanístic, una escola, etc. Davant de demandes d'aquest tipus, la capacitat de resposta d'una organització tan compartimentada com la nostra era més que suficient. D'un temps ençà, s'ha produït un canvi substancial en moltes de les demandes que rebem dels ajuntaments. Ja no parlen solament de necessitar tal cosa o tal altra (producte tancat), sinó que expressen que tenen problemes complexos (d'immigració, violència de gènere, barris deprimits...) que necessiten solucions integrals. Des d'aquest punt de vista, la necessitat de treballar transversalment esdevé una necessitat organitzativa de primer ordre.
- **Finalització de l'Acord sobre condicions de treball dels funcionaris de la Diputació de Barcelona 1996-1999 i la signatura dels Pactes socials 2000-2003.** En el capítol VIII –Promoció i Formació– d'aquest nou document es fonamenta la necessitat de donar resposta a les expectatives de carrera professional dels nostres treballadors i treballadores. La proposta resultant hauria de tenir en compte els elements que, de manera re-

petitiva, anaven apareixent en els diferents esborranys de l'Estatut bàsic de la funció pública. És en aquest context, en el compromís d'elaborar una carrera professional per als nostres empleats i empleades, que apareix per primera vegada la voluntat d'estructurar-la d'acord amb plantejaments propers a la gestió per competències.

b) Un model propi

Aquesta visió organitzativa és la que determina que cada organització hagi de definir el "seu" model de competències, d'acord amb les seves estratègies i amb les seves necessitats, i fa poc aconsellable importar mimèticament el model d'una altra organització.

A l'hora de definir el nostre model vam partir de dos pressuposicions:

- Hauria d'incorporar elements que afavorissin l'associació amb l'estratègia corporativa.
- Ser una evolució lògica del model integral de gestió d'RH que la Diputació de Barcelona ha anat desenvolupant des de 1994. Hauria d'aportar la informació necessària per permetre el funcionament integral dels diferents subsistemes (carrera, selecció, formació-desenvolupament...) que haurien de desenvolupar-se amb el nou model.

Amb aquestes premisses, la reflexió interna ens va portar a incloure tres tipus de competències a gestionar:

- a)* Les competències corporatives
- b)* Les competències qualitatives
- c)* Les competències tècniques.

D'aquests tres tipus, les competències corporatives, com el seu nom indica, estan expressament pensades perquè el model doni suport a l'estratègia corporativa. Són cinc competències, han estat escollides per l'alta direcció (un grup de vint-i-dos coordinadors i directors de Serveis, amb la col·laboració de personal directiu) i es concreten en qualitats de l'organització. Són les competències relacionades amb els trets definitoris de la nostra missió i els nostres valors, que re-

flecteixen una manera de ser professional que tots els empleats de la corporació han de fer servir com a guia de la seva actuació.

Les competències que van ser identificades són les següents:

- **Aprenentatge permanent i innovació.** Aquesta competència vol reconèixer els esforços que fa el personal de la corporació per mantenir-se “al dia” en els coneixements i les habilitats pròpies del seu camp professional, i generar una cultura orientada a la millora contínua mitjançant l’anàlisi crítica de com s’estan fent les coses. Està directament relacionada amb la necessitat de gestionar el coneixement i el talent intern de la nostra organització. Recull la voluntat de la corporació de ser un referent tècnic dins la gestió pública, en general, i en el suport municipal, en particular.
- **Compromís amb el servei al ciutadà.** Està vinculada al compromís corporatiu d’actuar amb transparència, ètica i vocació de servei. Vol promoure, directament o mitjançant els ajuntaments, la participació de la ciutadania en la presa de decisions i en la valoració dels serveis públics.
- **Orientació als ajuntaments.** Està vinculada directament amb la missió de la nostra organització. Intenta definir un estil de col·laboració basat en la identificació de les necessitats dels ens locals i en l’oferiment d’una alta qualificació tècnica, amb un escrupolós respecte a l’autonomia local en la seva presa de decisions.
- **Orientació als resultats.** Està vinculada a la voluntat de ser eficaços i eficients en el compliment de les nostres funcions, i curosos en l’ús dels recursos públics. Aquest principi ha d’orientar l’actuació dels professionals de la corporació, potenciant una gestió orientada a resultats.
- **Transversalitat i treball en xarxa.** Està vinculada a l’estratègia de fomentar el treball transversal, internament, i en xarxa, externament. Ha d’ajudar a superar els compartiments interns i posar l’accent en el desenvolupament de processos de prestació de serveis que donin respostes globals als problemes complexos que pateixen els nostres ajuntaments.

Amb la intenció d’orientar l’actuació de les persones d’acord amb els objectius de l’organització, les competències corporatives figuren en tots els perfils professionals que s’han definit. La seva presència i el seu pes varia segons que sigui un perfil d’un lloc de treball que està molt relacionat amb la missió i els resultats de la nostra organització (un tècnic/a que treballa en el territori), o que hi tingui una relació més feble (tècnic/a intern).

La gestió d'aquestes competències tenen un tractament diferencial en el desenvolupament dels diferents instruments de gestió d'RH:

- Són les que tenen prioritats per ser desenvolupades.
- Han d'orientar els mecanismes d'avaluació en els processos de selecció o provisió.
- Poden tenir un "pes" diferent en el desenvolupament de futurs models d'avaluació (rendiment, carrera professional...).

Tenim tan assumit que el model ha d'afavorir l'estratègia de la nostra organització que, encara que no haguem implantat tot el model, el devenir corporatiu (projecte RESET, Reflexió estratègica 2007) ens pot obligar a fer un replantejament de les competències corporatives actuals per adaptar-les a una nova realitat.

c) *La lògica utilitzada a l'hora de definir les competències incloses en el nostre Diccionari*

El Diccionari de competències de la Diputació de Barcelona és el "mapa de capacitats" que les persones de l'organització han identificat com a clau perquè la Corporació pugui assolir els objectius. Com ja hem dit anteriorment, hi apareixen tres tipus de competències:

- **Corporatives.** S'associen amb l'estratègia corporativa. Fins a 5.
- **Qualitatives.** Orientades a plasmar com s'han de fer les coses i com han d'actuar les persones en la nostra organització. Fins a 13.
- **Tècniques.** Associades als productes que els diferents serveis de la corporació ofereixen als ajuntaments o a les línies de gestió internes que els fan possibles (RH, gestió pressupostària, contractació, etc.). Fins a 108 (per ara).

Cadascuna d'aquestes competències consta d'una definició que emmarca el contingut de la competència i de cinc nivells de realització (A-B-C-D-E). Les competències corporatives i qualitatives amplien la descripció de cada nivell amb diferents indicadors de conducta. Aquestes competències també tenen un sisè nivell, el més baix, que denominem Z, que, en cas que es doni, recull comportaments per sota del mínim acceptat en la nostra organització.

Per ordenar els diferents comportaments professionals en aquests cinc nivells, hem dissenyat una metodologia, uns criteris tècnics que es basen en tres lògiques: la lògica d'ordre, la lògica evolutiva i la lògica organitzativa.

- D'ordre. El nivell de competència A recull comportaments professionals més bàsics que el nivell B; el B, més bàsics que el C... i així fins arribar al més complex, el nivell E.
- Evolutiva. Dominar el nivell A serveix de preparació per arribar al nivell B, i així successivament fins arribar al nivell E. És un criteri basat en la psicologia evolutiva; així, per arribar a comportar-se com una persona de 16 anys, un noi o una noia han de dominar prèviament les habilitats, les normes de comportament i les responsabilitats pròpies dels 12 anys. En la seva evolució “no hi ha salts”.
- Organitzativa. La gestió per competències intenta ajudar l'organització a assolir els seus objectius mitjançant la contribució i la implicació dels seus recursos humans. Això fa que, en moltes ocasions, els diferents apartats en què s'estructura la informació referent a cada competència (el seu nom i la definició, la descripció dels nivells i els exemples d'actuació) s'aprofitin per posar de manifest unes normes d'actuació i unes maneres de fer que l'organització vol potenciar o, per contra, eradicar.

La importància d'aquest missatge corporatiu està per sobre de l'aplicació *tècnica* de les dues primeres lògiques.

Aquesta adequació del model a l'estratègia corporativa comporta una última conseqüència en la seva aplicació. Té a veure *amb qui* ha de liderar la implantació del projecte.

Relacionat amb aquest tema, la nostra experiència ens ha fet arribar a la conclusió que, perquè un projecte d'aquestes característiques s'implanti amb èxit en una organització, cal que convisquin de manera conjunta i coordinada tres tipus de lideratge: el lideratge estratègic o polític, el lideratge directiu i el lideratge tècnic. Sembla clar que els dos primers solament poden ser de la mateixa organització. Pel que fa al tercer nivell, el tècnic, vam decidir que el nostre model es desenvoluparia amb recursos interns i amb assessoraments puntuals de persones o empreses externes. En el nostre cas, vam comptar amb un assessorament inicial d'ESADE en la definició del projecte i en la valoració dels primers productes.

Si volem que el model s'adeqüi a l'estratègia, les necessitats i la cultura organitzativa, es fa imprescindible que el lideratge de definició i d'implantació del projecte sigui conduït per un equip intern.

Des del primer moment vam considerar que, si volíem que el model donés suport a l'estratègia corporativa, hauria d'incorporar determinats elements, trets culturals, etc., que solament podien sorgir de l'organització. Des del nostre punt de vista, l'externalització, o un seguiment feble des de dins de l'organització de la definició o de la implantació del model, dificulta l'associació amb les necessitats i els plans organitzatius, i limita els possibles avantatges de la seva implantació.

Aquest plantejament, el lideratge tècnic intern del projecte, necessita que l'organització compti amb equips d'RH amb potencialitat. Aquesta potencialitat és evidenciada per les característiques tècniques i l'adequació a les necessitats organitzatives dels instruments de gestió d'RH que s'han fet servir fins ara. A tall d'exemples:

- a) En el camp del desenvolupament: és més fàcil evolucionar cap als models de desenvolupament de persones, que la gestió per competències incorpora en els seus plantejaments, des d'equips que han aprofundit en el disseny de "formació a mida" o associada a quelcom dels objectius estratègics de l'organització, que des d'equips que no han fet aquesta associació (estratègia - suport formatiu) i que han apostat per models de catàleg obert de cursos, sense associar, ni tan sols, la formació als requeriments dels llocs.
- b) En l'avaluació: no és el mateix implantar una avaluació en termes de competències en una organització que no ha "tastat" mai aquest instrument, que en una altra que té una ampla experiència en aquest camp.
- c) En la selecció – provisió: no és el mateix incorporar l'entrevista per competències en una organització que ja recull una proposta metodològica semblant (una entrevista malgrat que sigui "sense competències") en els seus reglaments de provisió, que en una altra que no ha fet servir mai aquesta metodologia.

Així doncs, el nivell tècnic assolit per l'equip que ha de liderar el projecte des d'RH, pot condicionar la implantació dels elements tècnics del model.

Passem ara al segon principi estructural.

- **Els models de gestió per competències estan directament relacionats amb la millora dels resultats corporatius**

La implantació d'un model d'aquestes característiques, d'alta dificultat tècnica, demana grans esforços organitzatius. La incorporació del model afectarà plenament l'antiga cultura organitzativa, els seus processos de gestió, els seus mecanismes de presa de decisions..., i això crearà unes tensions que caldrà gestionar i resoldre.

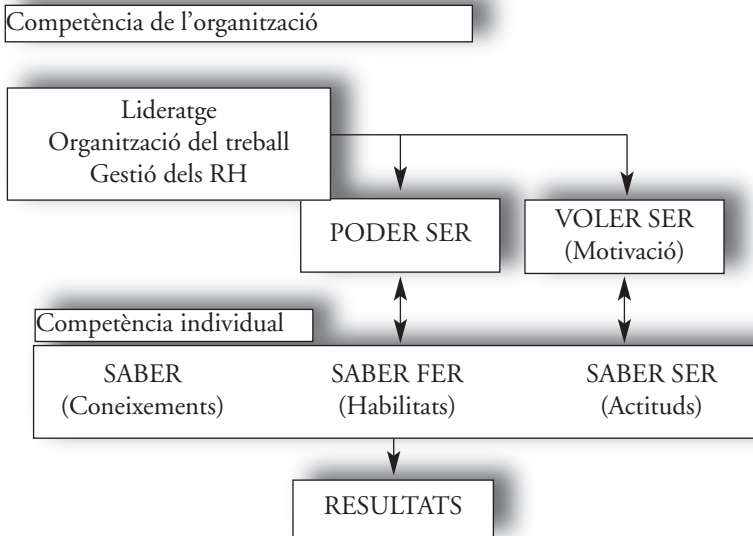
Assumir aquest "desgast" solament s'entén quan, amb l'aposta pel model, es visualitza clarament que, darrere, hi haurà una millora dels resultats organitzatius. La finalitat d'aquests models no és desenvolupar millors instruments de gestió de RH (selecció, formació-desenvolupament, provisió de llocs, carrera professional...); això no és més que un dels mitjans que l'organització pot fer servir per millorar els seus resultats.

Partir d'aquesta pressuposició ha estat bàsic per estructurar el nostre model. A més de tenir competències específicament pensades per abordar aquest aspecte (*Orientació a resultats*, com a competència corporativa, o *Seguiment i avaluació de la gestió*, de caràcter tècnic, pensada per ajudar a implantar en la nostra organització un quadre de comandament integral), en el nostre model hi ha altres elements destinats específicament a assolir aquest objectiu. El més important, per les conseqüències que se'n deriven en tot el projecte, és el concepte de *competència*, que ha de donar coherència i "suportar" el model. Aquesta ha estat una de les decisions més importants que hem hagut de prendre.

El concepte de *competència* en el model de la Diputació de Barcelona

Definicions de competències, en vam trobar moltes i molt diverses, però cap s'adaptava plenament a la nostra visió. De la reflexió de l'equip impulsor del projecte tècnic, vam consensuar una definició que incorporés aquesta visió organitzativa. El concepte de *competència* que orienta el nostre projecte es representa en el quadre 1.

Diputació de Barcelona



Des d'aquest punt de vista, creiem que, per millorar els resultats, no ens podem quedar amb la gestió del nivell individual de les competències de les persones (àrea d'actuació dels instruments d'RH).

Per donar suport als objectius corporatius hem de reflexionar com els elements que componen les competències de l'organització (estil directiu i de comandament, model d'organització del treball o quin és el model de gestió d'RH en l'organització) ajuden o dificulten aquest objectiu.

Tots tres factors són clau i, com es pot esbrinar, necessiten d'una actuació continuada en el temps, i des de diferents fronts, per donar els seus fruits. Passem a exposar algunes de les actuacions realitzades fins ara.

Som conscients que la gestió per competències necessita el suport de models descentralitzats d'RH que ajudin a gestionar la "competència que es produeix en

el lloc de treball”. Això exigeix, segons el nostre parer, desenvolupar fórmules que apropin la gestió a la realitat dels serveis i responsabilitzar més els comandaments intermedis en la presa de decisions respecte dels seus recursos humans.

Pel que fa a l'apropament de la gestió d'RH a la realitat dels serveis, ja fa anys que utilitzem una xarxa de col·laboradors formada pels responsables i referents d'RH dels diferents serveis de l'organització. D'altra banda, estem donant els primers passos per redefinir la missió del nostre personal tècnic i apropar-lo a la figura d'assessor dels serveis en matèria d'RH, reservant per a RH la missió de desenvolupar i impulsar els instruments i eines de gestió.

Pel que fa al rol que han de jugar els comandaments intermedis (caps d'unitat i de secció) en el desplegament d'aquest model de gestió, hem de dir que el considerem fonamental.

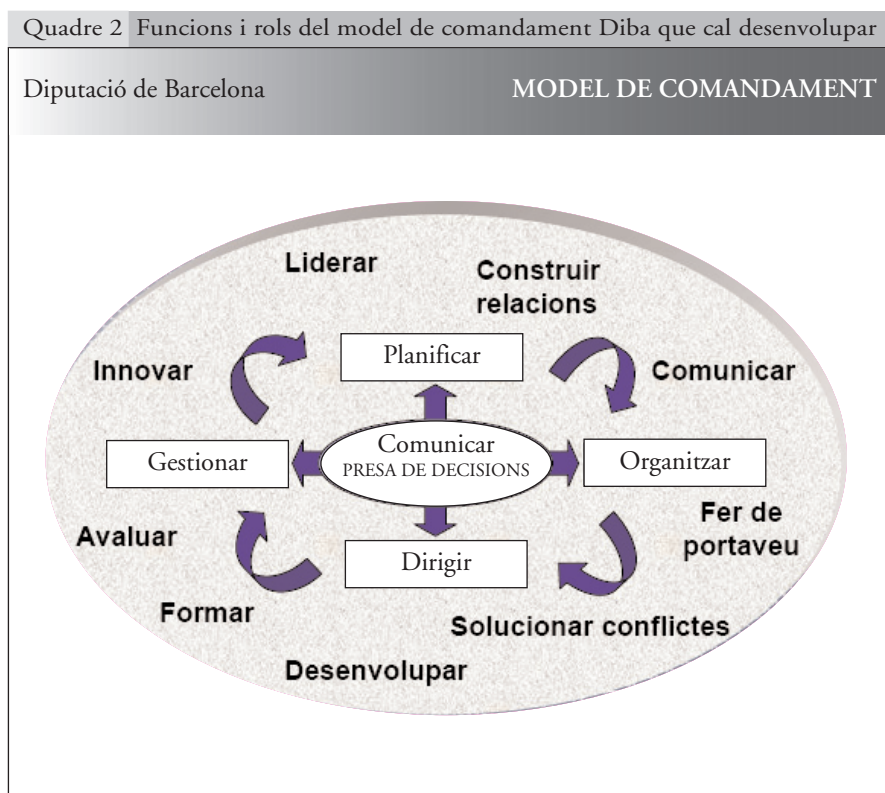
Aposta per un nou model de comandament

Tradicionalment, a les administracions públiques, el rol del comandament intermedi ha estat poc definit i valorat: les descripcions funcionals d'aquests llocs s'han quedat, moltes vegades, en això, en descripcions. Diversos són els factors que han condicionat el seu arrelament:

- Moltes vegades la creació o la cobertura del lloc està més pensada per premiar persones que es distingeixen pel seu compromís o per la seva vàlua professional. Això fa que les persones que ocupen aquests llocs per aquests motius no tinguin cap interès per assumir plenament les responsabilitats del nou lloc: continuen sentint-se part de l'antic grup de treball i no volen que les noves tasques “els allunyin de la seva professió”. No existeix el convenciment de formar part d'un col·lectiu específic de l'organització.
- En els cas dels/les comandaments que exerceixen com a tal, la col·laboració que els hem demanat gairebé mai ha passat del “control i presència” i aplicació bàsica de les normes que configuren les relacions laborals de les nostres organitzacions. La seva implicació en els procediments d'avaluació o la seva participació activa en el desenvolupament dels seus RH encara estan menys generalitzades. En part perquè tampoc els les hem demanades.
- L'existència de serveis centrals forts ha acabat per justificar aquesta renúncia dels quadres intermedis a desenvolupar aquestes funcions. La frase “això és de Recursos Humans”, és comú en les nostres organitzacions.

Aquesta reflexió ens ha portat a qüestionar el que fins ara ha estat el nostre model de comandament. El resultat d'això ha estat l'aprovació pel Ple Corporatiu d'un nou model de comandament (vegeu el quadre 2), que recull les funcions i els rols principals que han de desenvolupar les persones que ocupen i ocupin aquests llocs de responsabilitat.

Per tal que aquesta “figura remodelada” vagi calant en la nostra organització estem treballant en diferents vies:



- **Acollida i “culturitzzació”.**
Estem portant a terme un conjunt d'actuacions, que s'inicien en el mateix procés de provisió, que tenen com a objectiu general fer l'acollida de les persones que s'incorporen a llocs de comandament. En aquesta acollida se'ls ex-

plica ell model de comandament (noves funcions i rols que haurà de desenvolupar), es fa una presentació, si es el cas, de la nova estructura organitzativa i es determina un calendari de seguiment que finalitzarà en la identificació de les necessitats de desenvolupament més urgents. També està prevista en aquest període una formació, de “bateig”.

- **Capacitació.** Considerem que el rol que han de tenir els comandaments intermedis (caps d'unitat i caps de secció) en la implantació de la gestió per competències és bàsic, ja que aquests són els que veritablement es troben prop de la “competència real”, la que es dóna en el lloc de treball.

Des del bon començament vam pensar que seria imprescindible dissenyar un programa de desenvolupament de les competències requerides per fer realitat el nou model de comandament. Les funcions i els rols previstos en aquest nou model han estat la base per “dibuixar” els perfils professionals d'aquests llocs de treball.

Per la seva banda, el contingut d'aquests perfils professionals ha guiat la definició dels diferents elements (objectius i continguts dels mòduls, metodologies didàctiques, productes de treball, sistema de tutories, etc) que configuren el programa de desenvolupament de competències directives que, amb el suport docent i reconeixement acadèmic de la Universitat Autònoma de Barcelona, estem adreçant als nostres caps d'unitat (nivell de postgrau) i caps de secció (nivell de màster).

- **Modificacions en els procediments de provisió.** En els processos de provisió, estem demanant projectes o memòries orientades a introduir millores organitzatives, en lloc de demanar estudis teòrics o descriptius de les unitats organitzatives a proveir. També en aquest àmbit hem fonamentat jurídicament i estem incorporant paulatinament metodologies pròpies dels models de competències (entrevistes focalitzades, adaptació del *currículum vitae* europeu –europass–, etc.).
- **Fer visible la seva responsabilitat en la gestió de persones.** Si volem potenciar els nostres comandaments, caldrà dotar-los de més responsabilitats en la gestió dels seus recursos humans, sobretot pel que fa al seu rol de director i desenvolupador de persones. Des d'aquest punt de vista, hem fet que el nivell de responsabilitat i de presa de decisions d'aquests comandaments, en la implantació del model d'avaluació per al desenvolupament, en el cas de l'avaluació de persones que ocupin llocs base, se centri en els dos primers nivells de comandament (unitat i secció) reservant l'actuació dels directius a nivells més estratègics de l'avaluació.

Un altre element clau en el nostre model, que també ha estat condicionat per

aquesta visió de “contribució a resultats” és la lògica emprada per definir els nostres perfils professionals. Tot i que dels perfils en parlarem més extensament més endavant, sí que cal comentar les característiques més directament relacionades amb aquesta visió de millora organitzativa. Els nostres perfils estan descrits:

- En clau organitzativa: els perfils més exigents (22 competències entre corporatives, qualitatives i tècniques) estan reservats per als llocs de treball més relacionats amb la missió específica de la corporació, el suport municipal.
- Considerant que les competències de caire qualitatiu (corporatives i qualitatives pròpiament dites en el nostre model) tenen més relació amb els resultats que les competències tècniques. Per aquest motiu, a mesura que el lloc de treball està més relacionat amb els resultats organitzatius, el pes del perfil es va traslladant (en nombre i nivell de competències) de la part tècnica a aquesta visió qualitativa.
- Amb una visió de futur: els perfils no donen resposta als requeriments actuals del lloc sinó que tracten de projectar el lloc en el temps. Els perfils estan pensats per desenvolupar-se en un temps aproximat de deu anys. A més a més, les diferents etapes fins arribar-hi conformen el nostre model de carrera professional.

Principis rectors de caire “filosòfic”

Si els principis “estructurals” impacten clarament en “per a què” serveix el model, aquests principis, de caire més filosòfic orienten “com” s’han de fer les coses, “què se ha de tenir en compte”.

Els més importants, pel fet diferencial que presenten en comparació amb altres models de gestió és que:

- **La gestió per competències ha d’incorporar les persones com un dels elements més importants per fer possible l’estratègia corporativa**
- **La gestió per competències es basa en un acord, en un consens, entre l’organització i les persones que hi treballen**

Per definició, la gestió per competències “és un model de gestió d’RH que tracta d’ajudar a assolir els objectius de l’organització mitjançant la implicació, la participació i el desenvolupament de les persones que la integren”.

Aquest plantejament representa una reivindicació de l'humanisme a les organitzacions enfront d'anteriors plantejaments segons els quals l'èxit de les organitzacions depenia d'altres factors allunyats de l'element humà: l'estratègia, els processos interns, la planificació, etc. Conceptualment, la gestió per competències ve a dir que qualsevol plantejament orientat a la millora organitzativa està condemnat al fracàs si no incorpora el factor humà: no hi ha projecte (de millora, de qualitat, etc) sense persones.

Assumit, per la seva contundència, aquest plantejament, la pregunta que ens vam fer va ser: què podem fer, des del model, perquè les persones "s'impliquin, participin i es desenvolupin"?

La resposta va ser: perquè s'impliquin en la utilització del model, cal que les persones siguin informades de cada pas que dóna el projecte, que participin activament en el procés d'implantació i s'incorpori la seva presència en la presa de decisions de tots els processos en què participin i que tinguin relació amb el seu desenvolupament o amb la seva activitat professional en l'organització. És a dir, cal "treballar" amb totes les persones que conviuen a l'organització: empleats i empleades, directius/ives i quadres de comandament i agents socials.

Incorporar, des del seu inici, les diferents persones que hauran d'aplicar tot allò (instruments, eines, etc) que resulti de la implantació del model ha estat un punt clau a l'hora d'abordar les diferents fases del projecte.

Fases generals del projecte

El projecte per a la implantació del nou model de gestió de recursos humans per competències en la Diputació de Barcelona ha centrat els seus esforços en l'elaboració de tres grans productes que són bàsics per a la implantació del model:

- a) El Diccionari de competències de la Diputació de Barcelona
- b) Definició dels perfils professionals
- c) Definició dels nous models i procediments d'avaluació i desenvolupament.

Els projectes parcials que han possibilitat el seu assoliment han estat marcats per una voluntat d'incorporar totes les persones de l'organització en la seva elaboració.

- a) **El Diccionari de competències de la Diputació de Barcelona.** El projecte que ens ha permès elaborar aquest Diccionari ha estat estructurat en dues

fases: fase d'identificació i fase de definició de competències professionals. Totes dues han estat pensades per afavorir la participació de les persones de la nostra organització.

La fase d'identificació tenia com a objectiu identificar les competències professionals, tècniques i qualitatives, més importants de la nostra organització. Per mitjà de la utilització de diferents tècniques col·laboratives (grup nominal) o participatives (entrevistes, qüestionaris, etc.), vam facilitar la participació de més de 600 persones en aquesta fase.

La fase de definició tenia com a objectiu concretar el contingut general de la competència i, per al nostre model, de cada un dels nivells de competència (5) que tenim. Cada competència tècnica (en tenim 108, fins ara) ha estat validada de manera directa o indirecta (mitjançant un/a col·laborador/a) pel directiu "responsable" de la competència a l'organització.

- b) **Definició dels perfils professionals.** Des del punt de vista de l'elaboració de perfils, el producte resultant de la fase anterior, el Diccionari de competències de la Diputació de Barcelona, no deixa de ser "una gran matriu" formada per les diferents competències en l'eix de les abscisses, i els cinc nivells de gradació en l'eix de les ordenades. És la base sobre la qual es dibuixaran els perfils dels llocs i de les ocupacions.

Per abordar aquesta etapa, davant de la falta de criteris o de referents externs, el que vam fer va ser definir els criteris generals que configuren el marc de referència per a la definició de perfils professionals en la Diputació de Barcelona (vegeu els quadres 3 i 4). Aquests principis, els vam posar a l'abast dels agents socials per a la seva anàlisi i discussió.

Aquest criteris donen seguretat tècnica, però no afavoreixen per si mateixos la participació de les persones. Aquesta participació l'hem cercada en el procediment que va des de l'elaboració tècnica inicial fins a la seva aprovació normativa final.

Quadre 3 Criteris per a la definició de perfils I

Diputació de Barcelona

CRITERIS PER A LA DEFINICIÓ DE PERFILS I

Definir el perfil des d'una òptica organitzativa.
Recollir competències clau per a l'estratègia de l'organització/servei.

Tenir en compte referències externes: nivells de qualificació europea, mòduls professionals o certificats de professionalitat.

Apuntar a l'excel·lència però sense tensionar l'organització.

Metodologia participativa per tal de consensuar i compartir els resultats.

Quadre 4 Criteris per a la definició de perfils II

Diputació de Barcelona

CRITERIS PER A LA DEFINICIÓ DE PERFILS II

Dibuixar perfils orientats a futurs.
Crear "espais" per estructurar la carrera professional.

Incorporar tant competències tècniques com qualitatives per afavorir el desenvolupament de tots els instruments d'RH.

Recercar homogeneïtat en els perfils d'un mateix grup de titulació.

És necessari establir mecanismes de revisió i actualització de perfils.

Els perfils de les ocupacions/llocs més relacionades amb la consecució dels objectius organitzatius han de ser més exigents tant en el nombre de competències com en el nivell d'exigència.

En aquesta etapa, definició de perfils professionals, hem d'establir diferents formes de col·laboració: no és el mateix procediment quan es tracta d'aprovar el perfil professional d'un lloc de treball aïllat, que quan s'aborda un gran col·lectiu professional.

A l'hora de definir els perfils professionals, vam considerar bàsica la participació i la implicació dels directius i directives dels diferents serveis de la corporació ja que, més enllà de la seva opinió estrictament tècnica, són, dins del model, els encarregats d'oferir una visió de futur del lloc de treball (més polivalència, ampliació del marc d'actuacions...) i de reflexionar com el perfil que "dibuixi" pot ajudar o dificultar l'assoliment dels objectius estratègics que tingui definits.

A banda de la relació "individualitzada" que mantenim amb cada equip directiu en l'aprovació dels seus perfils professionals específics, hem organitzat fins a tres grups de treball intern, formats per directius de la corporació, que tenen com a missió definir els perfils d'alguns col·lectius professionals que, atesa la seva dimensió o singularitat, requereixen una reflexió més profunda, compartida i estratègica:

Equip 1. Format per directius/ives dels serveis centrals (Secretaria, Intervenció, RH, Contractació, Logística), que han definit els perfils de les professions transversals (personal administratiu, secretaris/àries, tècnics de gestió, etc.).

Equip 2. Format per directius/ives responsables de serveis amb una gran dimensió de plantilla i, per tant, amb un alt nombre de comandaments. Han definit el perfil comú a qualsevol directiu i comandament d'acord amb el nou model de la corporació.

Equip 3. Format per directius/ives de serveis la missió fonamental dels quals és la prestació de serveis als municipis de la província. Estan definint el tronc comú (tècnic i qualitatiu) que ha de ser la referència de tot el personal tècnic que treballa amb els ajuntaments.

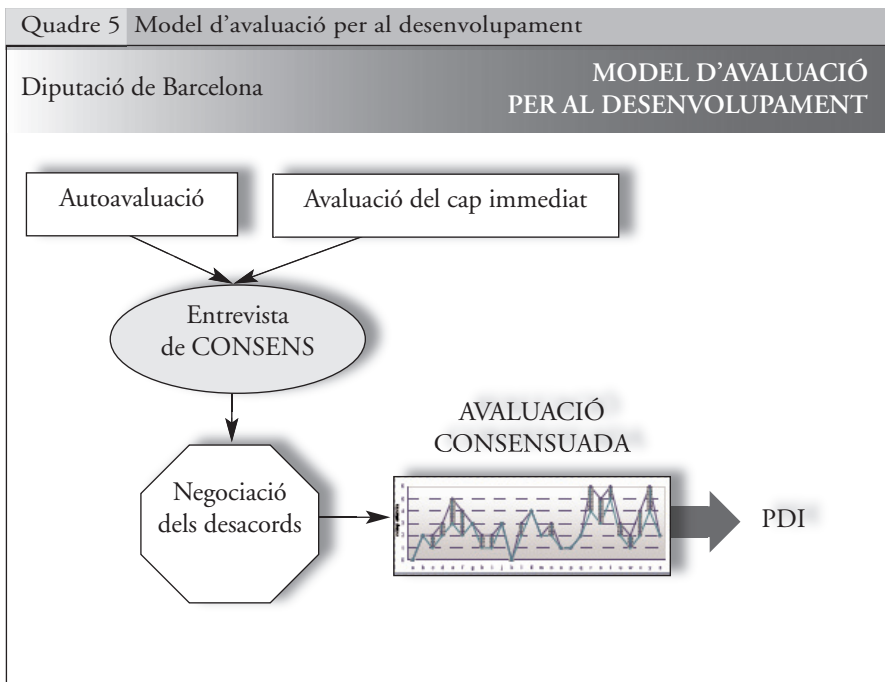
Aquest treball participatiu, segons la nostra visió, està llançant un missatge clar a la resta de l'organització: aquest no és un projecte d'RH, és un projecte de tots, en el qual RH té un rol de lideratge tècnic.

- c) **Definició dels nous models i procediments d'avaluació i desenvolupament**
El pas següent, una vegada definits i aprovats els perfils professionals, és comparar fins a quin punt les competències que demostra la persona en el seu lloc de treball estan molt a prop o molt lluny dels requeriments expressats en el seu perfil. Des d'aquest punt de vista, el "perfil" és un element clau en el desplaçament del model ja que, a més d'informar les persones de quins

són els requeriments, en termes objectius, als quals haurà de respondre, conté la base de la informació que hauran d'utilitzar els diferents instruments d'RH.

Un d'aquests instruments és l'avaluació, ja que per definició és l'instrument que ha de situar la persona respecte del perfil que tingui assignat.%

Si, com dèiem abans, la gestió per competències intenta que l'organització tingui uns recursos humans més preparats, flexibles i polivalents, vam definir que un tret característic del nostre model hauria de ser l'orientació del desenvolupament de les persones. Així va sorgir el nostre model d'avaluació per al desenvolupament, que és definit per les característiques generals que apareixen en el quadre 5.



Sembla clar que si la finalitat d'aquest model d'avaluació és orientar el desenvolupament de les persones, cal incorporar de ple dret les persones en la definició del seu futur immediat, tant en el procediment d'avaluació (a través de l'autoavaluació), com en el de desenvolupament (mitjançant la definició del seu pla de millora personal).

Per finalitzar aquest punt, cal dir que si hi ha una paraula que resumeix gran part de tot allò que s'ha dit fins ara en aquest apartat, és la paraula *consens*. solem dir entre nosaltres que la gestió per competències és un model molt sistemàtic però que, en tractar amb persones, la seva aplicació pràctica no pot ser, en cap cas, cartesiana.

Quan parlem de participació i de consens no podem oblidar-nos d'una part de les organitzacions que tenen un alt impacte en el desplegament de qualsevol política de recursos humans: els agents socials.

La seva aposta pel model va quedar reflectida ja en els seus orígens, amb la signatura dels Pactes socials 2000-2003, punt de partida inicial del projecte. Des d'aquell moment i fins l'actualitat, hem establert una relació basada en la informació i la participació contínua. Cal dir que, en la recerca d'aquesta transparència i en intentar fer desaparèixer qualsevol desconfiança cap al model, han tingut la mateixa capacitació teòrica, compartint fins i tot grups de treball amb el personal tècnic encarregat de liderar la implantació del projecte.

Per tal d'afavorir aquest coneixement del model i de les seves implicacions és fonamental que el seu desplegament vingui acompanyat d'un exhaustiu pla de comunicació que arribi a totes les parts implicades.

Estat del projecte i reflexions finals

Estat del projecte

En data d'avui continuem treballant en diferents línies d'actuació:

- **Seguim treballant i consensuant perfils professionals** amb els equip directius dels serveis i amb diferents equips per als col·lectius transversals. És previst que aquesta feina es perllongui fins l'any 2007, data en què preveiem que ja tindrem definits de manera consensuada entre el 80% i el 90% dels perfils, restant tan sols els perfils associats a llocs singulars.
- Aquest treball de consens amb els serveis en l'elaboració de perfils ens està obligant a **actualitzar el Diccionari** (modificar algunes competències o incorporar-ne de noves), segons el "seu negoci" i les seves expectatives de futur.
- **Definició i aplicació del nou model d'avaluació per al desenvolupament.** Paral·lelament al treball de definició de perfils, hem definit el corpus teòric i metodològic que donés coherència a aquest model, agafant com a principi

clau i nou la incorporació i la responsabilització de la persona en els procediments d'avaluació i desenvolupament.

Pel que fa a la seva aplicació, quan ja ha estat consensuat un perfil professional amb un equip directiu, el següent pas és aprovar-lo "formalment" (per decret). A aquesta aprovació formal segueixen un conjunt d'accions destinades a **informar** les persones i els seus comandaments immediats del contingut del perfil, i **capacitar-les** en la utilització de les metodologies i eines del nou model.

- **Desenvolupament de les eines informàtiques de gestió.** Amb la gestió per competències apareix una nova informació que hem d'incorporar als nostres sistemes habituals de gestió. Les preguntes clau en aquest aspecte, i que ens han portat moltes hores de treball, no és tant amb quina aplicació gestionarem les competències (ho fem en SAP), sinó amb quina informació que ja tenim l'associarem, per exemple amb l'estructura organitzativa i de llocs de treball i, el més important, com la tractarem d'acord amb els requeriments dels diferents instruments de gestió.
- **Enquadrament jurídic normatiu del nou model i de les seves eines de gestió.** La gestió per competències planteja un nou marc de relacions i de responsabilitats dins de l'organització que cal ordenar, consensuar i informar.

Reflexions finals

És un model de gran dificultat tècnica, tant en la seva concepció com en el seu desplegament. Requereix un bon "maneig conceptual" per part de les persones que dissenyaran o faran servir els diferents instruments d'RH. Aquesta complexitat conceptual pot condicionar l'impacte del model.

En la seva implantació pot trobar resistències internes (basades en la cultura organitzativa, en l'estil de direcció, etc.), o externes (els principis inspiradors del model estan poc recollits i desenvolupats en la norma). Preveiem (i acceptem) que, en una primera etapa, l'aplicació del model presentarà diferències significatives entre els diferents serveis de la corporació.

Tot i que prioritzem la participació i la comprensió per part de les persones, el ritme d'implantació és lent. Aquesta lentitud ve determinada per diferents factors:

- Complexitat de la nostra organització
- Manca de referents externs. Aquesta manca d'experiències ens ha fet dedicar

grans esforços per definir el nostre model conceptual, i el disseny intern de cadascun dels instruments de gestió.

- Pensar en la integrabilitat futura del model ens ha obligat a dedicar grans esforços a la recerca d'informació dels diferents col·lectius professionals.
- El fet de tenir en funcionament un model integral d'RH, que ha estat citat com un avantatge clar per a la seva implementació en l'organització, esdevé en aquest punt, “velocitat d'implantació”, un punt feble, ja que la gestió dels diferents processos de gestió implicats demanen una atenció, per part de l'equip tècnic, que disminueix la dedicació que demana la implantació del model.
- I també considerem que un cert grau de “lentitud” és necessari si volem que el model sigui consensuat, participatiu i comprensible.

Utilitzades ja les metodologies d'avaluació per al desenvolupament, podem dir que:

- Aquesta metodologia demana unes capacitats i actituds en els quadres intermedis de l'organització (persones clau en la seva aplicació) que no han estat demandades fins ara (d'escolta activa, de recerca de consens, de negociació, etc.) i que exigiran un gran esforç de capacitació.
- Les persones han valorat positivament el plantejament general del model i el rol que el model els ha reservat.

Existeix poc coneixement extern sobre l'aplicació pràctica del model i, el que hi ha, és car.

Conclusions

Més enllà del significat legal del terme, associat a responsabilitats d'institucions i persones, i pròxim a la seva concepció de “competència professional”, d'un temps ençà, la paraula *competència/es* està sent contínuament utilitzada des de diferents àmbits. Avui en dia sentirem a parlar de “competències” des dels mòduls professionals i els certificats de professionalitat; també des de l'àmbit universitari ens parlen de “l'esperit de Bolònia”, per la necessitat d'adaptar els plans d'estudis al model europeu, i que els obliga a pensar menys en “coneixements” i més en termes de “competència pràctica”. I, finalment, el proper Estatut de l'empleat públic proposa aquest model com un element clau en la millora de les ad-

ministracions públiques i el presenta com una referència en el desenvolupament de les polítiques de gestió dels nostres RH.

La clau de la seva incorporació en una organització, pública o privada, és veure el model com una part de l'estratègia, al costat i al mateix nivell del pla d'inversions o d'infraestructures. Amb una voluntat ferma d'aplicació i amb la voluntat, a diferents nivells, de resoldre els problemes que la seva incorporació a la vida de l'organització segur que comportarà.

Un dels estudis més seriosos que s'han fet en el panorama empresarial espanyol ha estat el d'una famosa consultora (Arthur Andersen, 1999), que va passar una enquesta entre els directius d'RH de les principals empreses que tenien implantat aquest model de gestió i es va posar de manifest que les dues principals barreres per a la seva implantació eren la cultura organitzativa (74% dels enquestats) i la manca de suport directiu (54%).

La necessitat de la seva implantació està fonamentada en una revaloració de l'element humà. Poques vegades ens parem a analitzar, en termes econòmics, el cost dels nostres equips de treball. Pensem que, per a una part molt important de les nostres organitzacions, les que "gestionen coses", davant l'absència de grans inversions en maquinàries o equips, és el capital més important que ens toca gestionar. Malgrat això, no prestem de vegades molta atenció i cura al "recurs" humà. Ben al contrari, si ens instal·len, per exemple, un ordinador (amb un preu aproximat de 1.000 €), demanem un seguit de cursos de diferents aplicacions informàtiques per "aprofitar tot el seu potencial", demanem una clau d'accés perquè "el que allà tinc és molt important", demanem que sigui netejat amb un producte no abrasiu "perquè si no es fa mal bé", etc.

Un altre factor d'èxit rau a saber adaptar el model a les teves necessitats i possibilitats. Aquest és un model que, si alguna cosa es pot recomanar, és que no copiï el model d'una altra organització, ja que aquesta organització l'haurà definit d'acord amb les seves característiques i no pas amb les d'altres.

Idees força

- La gestió per competències és un potent model de gestió d'RH que dona suport al desenvolupament de l'estratègia corporativa afavorint la participació i la implicació de les persones.
- Per aprofitar tot el seu potencial, quant a la millora organitzativa, cal que actuï donant suport a la implantació d'altres elements estratègics (direcció per objectius, quadres de comandament integral, avaluació del rendiment, etc.).

- La gestió per competències necessita que els nivells directius i de comandament desenvolupin nous rols associats, tant a l'avaluació i al desenvolupament d'RH, com a la introducció de mètodes de millora contínua en la seva organització del treball.
- És necessari que el coneixement del model arribi a totes les persones de l'organització, per la qual cosa és imprescindible desenvolupar mecanismes participatius i de consens en la seva definició i implementació.
- La gestió per competències és un acord entre la persona i l'organització, que ha d'estar basat en la transparència i la confiança mútua: l'organització ha d'afavorir la participació de les persones en tots aquells instruments d'RH que els afectin, però també les persones han d'assumir les seves responsabilitats en els mecanismes d'avaluació i de desenvolupament professional.

Propostes per a la implantació del model en una administració pública

- Proposta 1. Definir clarament el projecte d'empresa-organització i definir el rol que ha de tenir el model de gestió d'RH en el desenvolupament de l'estratègia.
- Proposta 2. Establir clarament els tres nivells de lideratge i de presa de decisions. Identificar les persones que resoldran els problemes que tot canvi de cultura genera.
- Proposta 3. Definir clarament l'abast del model quant als àmbits de gestió d'RH que hauran de desenvolupar-se. Aquesta decisió condiona el model tècnic (tipus de competències, nivells o graus, necessitat de suport extern, etc.).
- Proposta 4. Acompanyar la implantació del model amb un exhaustiu pla de comunicació.
- Proposta 5. Preveure els projectes interns que pot ser necessari desenvolupar per donar resposta a les necessitats que planteja el model: capacitació directiva, capacitació de l'equip intern d'RH, etc.
- Proposta 6. Donar cabuda en la seva definició i implantació a la participació de tots els col·lectius de l'organització que hauran de "convivre" amb el model: polítics, empleats i empleades, agents socials, directius externs a RH, etc.
- Proposta 7. Tenir paciència, no defallir i ser constants.

EXPERIÈNCIA DE L'AVALUACIÓ DEL DESENVOLUPAMENT MITJANÇANT LA GESTIÓ PER COMPETÈNCIES A L'AJUNTAMENT DE MANLLEU. EXTENSIÓ A ALTRES INSTRUMENTS DE RECURSOS HUMANS: DIFICULTATS I APRENENTATGES

M. Carme Noguer i Portero

Coordinadora de Recursos Humans de l'Ajuntament de Manlleu

RESUM

Partint de la premissa que els recursos humans d'una organització són la base en una estratègia de modernització d'una Administració pública i alhora són la clau per garantir el seu bon funcionament i la millora de la qualitat dels serveis públics, l'Ajuntament ha apostat per la implementació d'un sistema d'avaluació del desenvolupament dels seus recursos humans mitjançant la gestió per competències, per poder, així, integrar els objectius de l'organització amb els de la persona, relacionant l'avaluació, al seu torn, tant amb la millora de la gestió com amb la responsabilitat i la motivació dels empleats públics. Solament si s'aconsegueix la implicació dels empleats públics en la millora de l'Administració –dotant-la de major agilitat i eficàcia– aquesta s'adaptarà a les noves demandes socials. Per tant, la millor estratègia és implantar un sistema que es nodreixi del treball de tots i que sigui fruit de la participació de tots els agents que hi estan implicats –avaluadors, avaluats, representants sindicals i responsables polítics–, de tal forma que el resultat final sigui la suma de les aportacions individuals recollides, analitzades i elaborades de forma conjunta. Encara que l'objecte d'aquest treball consistirà a desenvolupar a grans trets el procés seguit en una corporació local de grandària mitjana per a l'elaboració i la implementació de l'avaluació del desenvolupament basat en un sistema de gestió per competències, amb caràcter previ cal fer un incís en la motivació que

ens va dur a plantejar-nos aquest nou enfocament de gestió dels nostres recursos humans, ja que aquest és el punt d'origen a partir del qual s'ha d'emmarcar el desenvolupament de tot el projecte.

Motivacions i objectius

L'Ajuntament¹ va aprovar el 2001 la relació de llocs de treball de l'organització, instrument orientat, fonamentalment, a establir la missió i les funcions assignades a cada lloc de treball, a enquadrar cada lloc dins l'organigrama global de l'organització i a oferir una escala retributiva producte de l'aplicació del manual de valoració utilitzat *ad hoc*.

A partir de l'aplicació d'aquest instrument a tota la corporació (assignació de llocs, política retributiva, establiment de requisits i criteris de provisió, etc.), sorgeix un debat a l'entorn de la necessitat de buscar fórmules que permetin realitzar un pas endavant en la gestió global dels recursos humans, per tal que el centre d'atenció sigui la manera que cada individu desenvolupa el lloc de treball assignat en cada moment en lloc de les tasques i funcions en si mateixes i les tasques que el lloc porta aparellades.

És un paradigma absolutament acceptat que, en un ambient cada vegada més dinàmic i canviant, el focus de qualsevol organització ha d'estar en l'eficàcia i l'eficiència en la prestació de serveis i en l'obtenció dels seus resultats. En aquest sentit, existeix una plena consciència que només si aconseguim la implicació i una major professionalització de tots els empleats públics en la millora de l'Administració —dotant-la de major agilitat i eficàcia— es podrà aconseguir donar resposta a les noves demandes que sorgeixen de la societat civil i a les quals ha de donar resposta el govern local.

De forma general podem dir que en l'actualitat la ciutadania es caracteritza

1. Manlleu és un municipi de 20.080 habitants (dades de 30 de juny del 2006), situat a la Catalunya Central (Osona). L'Ajuntament disposa per a l'exercici 2006 d'un pressupost ordinari de 14.680.575,09 euros i té una plantilla de personal de 217 persones —deixant a banda les persones que ocupen llocs de treball de naturalesa conjuntural, que són 45—, repartides en un 48% de personal funcionari i un 52 % de personal laboral. En els ens instrumentals que en depenen (organisme autònom, societat municipal i fundació privada d'iniciativa pública) no s'aplica aquest model de gestió.

per constituir una societat desperta —que viu en un entorn cultural complex com a conseqüència del creixent fenomen de la immigració, que té accés a un volum extraordinari d'informació gràcies a la revolució tecnològica i de les telecomunicacions i que ha desenvolupat una defensa aferrissada de principis i valors d'ètica pública— que es troba en constant procés d'evolució.

Aquest marc de constants canvis ideològics i culturals exigeix al sector públic treballar en un continu procés de modernització cap a models de gestió més flexibles, àgils i eficaços, però sense disminuir la seva funció essencial de garantia dels drets civils i de les llibertats públiques dels ciutadans.

D'altra banda, és ben coneguda aquella màxima que “*si no mesurem una activitat, procés o resultat, difícilment podrem distingir entre l'èxit o el fracàs*” i, consegüentment, “*si no podem reconèixer l'èxit, no el podrem recompensar*” i, segurament, “*si no recompensem l'èxit acabarem recompensant el fracàs*”², que no serem capaços de corregir, ja que no l'hem reconegut ni identificat.

Aquesta necessària capacitat de valoració crítica —a partir d'unes premisses que evidencien la necessitat d'establir un sistema d'anàlisi que identifiqui com es porta a terme el treball que té encomanat cadascuna de les persones de l'organització—, juntament amb la resta d'aspectes abans esmentats, són els que van fer sorgir la necessitat d'introduir un mecanisme que permetés conèixer, de manera continuada i individual respecte de cadascun dels treballadors municipals, aquesta actuació professional en cada moment.

Es tractava, per tant, de treballar cap a la implantació d'un nou sistema de gestió pública que facilités i, alhora, conduís cap a la implantació d'aquest canvi i que, al mateix temps, afavorís el desenvolupament integral de les persones que integren la nostra organització.

Després de valorar diferents alternatives sobre quin instrument d'avaluació del desenvolupament del nostre capital humà era el més idoni, finalment la corporació va apostar per la implantació d'un sistema de gestió per competències.

Al parlar d'un sistema de gestió per competències (SGC, en endavant), ens referim a un instrument de recursos humans que afavoreix, d'una banda, l'alineació del capital intel·lectual d'una organització amb els seus objectius i resultats i, d'una altra, fomenta el desenvolupament professional i progressiu de les persones.

Tot aquest procés es porta a terme, alhora, mitjançant la realització d'una **avaluació contínua del desenvolupament d'un lloc, en un període de temps i**

2. D. Osborne i T. Gaebler, *La reinvençió del Gobierno*, Paidós, 1994.

en un context determinats, sobre la base no tant de les funcions atribuïdes a cada moment, sinó del desenvolupament continu que cada individu realitza de la missió que se li assigna amb caràcter general, d'acord amb unes capacitats, habilitats i comportaments prèviament identificats com a idonis per desenvolupar, amb èxit, un lloc de treball, independentment dels canvis més o menys periòdics que s'efectuïn sobre les tasques efectivament assignades al lloc.

És a dir, els comportaments, habilitats i coneixements identificats i valorats de forma positiva per a cada perfil professional són un excel·lent indicador del que l'organització espera de cada persona que en forma part, de manera que el que es vol aconseguir és que cada empleat centri tot el seu esforç i atenció a desenvolupar aquestes competències i no d'altres que no són tingudes en compte en l'avaluació del desenvolupament.

És per aquest motiu que des del principi vam tenir clara la importància de prendre un enfocament conductual en el sistema d'avaluació, en el sentit de focalitzar els esforços en la identificació de quins són els millors comportaments per a l'assoliment dels objectius marcats, en lloc de destinar esforços i recursos a amidar i controlar el funcionament diari de tasques de naturalesa comuna.

Un dels aspectes cabdals en el moment d'iniciar un projecte que presenta una complexitat important va ser el **d'establir clarament l'estratègia** que es pretenia desenvolupar amb aquest treball i quins havien de ser els objectius que es pretenien assolir, per tal de poder dissenyar el sistema d'acord amb les expectatives previstes i avaluar, *a posteriori*, el seu grau de compliment.

Teníem clar que la definició concreta dels objectius podria –i seria bo que així fos pel fet de ser aquesta una eina viva, rica i canviant– anar variant durant el desenvolupament d'aquest sistema al llarg dels anys –encara més si tenim en compte que el model es dissenya per tal que tingui una permanència a mitjà i llarg termini–, si bé abans d'iniciar-se la primera fase de disseny del procés sí que calia tenir ben presents els objectius que es pretenien assolir amb la seva implementació.

Els nostres **objectius** en el moment de posar en marxa aquest nou sistema es recullen, de forma sintètica, en la relació que es detalla a continuació, sense que l'ordre pel qual s'esmenten suposi cap mena de prioritització o jerarquització. Alguns estaven presents des de l'inici del projecte i d'altres es van anar establint al llarg del desenvolupament del procés:

- La implantació d'un **sistema d'avaluació dels recursos humans que integri els objectius de l'organització amb els de la persona** que els porta a terme, de tal manera que es generin compromisos o implicació personal amb l'organització i els seus resultats.

- L'assoliment d'una **eina eficaç per a la gestió del canvi i la millora de la gestió**, a través d'un *feed back* constant entre la informació analitzada a través dels indicadors establerts i la demanda de noves competències vinculada al desenvolupament de noves tasques o objectius de l'organització.
- L'increment de la **motivació i la satisfacció** del conjunt dels treballadors.
- L'increment de **rendiment** d'acord amb els objectius assignats, centrant l'esforç i les energies a assolir un grau d'excel·lència en les competències identificades per a cada perfil professional.
- L'establiment d'un **model de carrera professional vinculat directament al resultat de l'avaluació per competències** que inclogui el conjunt de l'organització i que es basi en la progressió en el mateix lloc de treball. Així s'evita inflacionar l'estructura orgànica per afavorir la millora professional del nostre personal.
- La introducció d'un canvi cultural mitjançant la **generalització en l'ús de les TIC** (tecnologies de la informació i la comunicació).
- L'establiment d'un sistema de gestió de recursos humans focalitzat en **com actua cada persona en el seu lloc de treball**, i en el qual prevalgui l'anàlisi de l'individu per sobre de la col·lectivitat.
- La introducció d'un **model de lideratge i direcció** en el qual el paper de l'avaluador és clau a l'hora de planificar, organitzar, dirigir i controlar la tasca encomanada d'acord amb l'objectiu marcat per l'organització.
- L'obtenció d'un sistema que afavoreixi la **millora contínua i el desenvolupament o creixement professional** de les persones que a cada moment integren l'organització, mitjançant eines i recursos de formació basats en noves formes d'aprenentatge, i en l'interès i la iniciativa de cada persona. Aquesta passa a ser la responsable última del seu desenvolupament professional.

El model de la gestió per competències a l'Ajuntament de Manlleu

El procés d'implementació del nou model va ser llarg i laboriós, tant pel que fa a la complexitat del sistema i la dificultat d'adequar-lo a una administració pública caracteritzada per una relació extensa de perfils professionals, com pel nombre i les diferents característiques i motivacions dels actors que eren presents en el projecte.

Intentarem, tot seguit, resumir breument en què va consistir el projecte d'e-laboració del nou sistema, exposant cadascuna de les fases del procés i aturant-

nos, en forma d'incís, en aquells aspectes que pensem que poden tenir més interès de ressaltar per endegar un model d'aquestes característiques.

En aquest punt cal destacar el fet que des del principi es va apostar per la necessitat de **constituir una comissió de seguiment de tot el procés** de disseny d'aquest nou model, integrada per persones que representessin tots i cadascun dels agents implicats en un sistema d'aquestes característiques: electes, directius, agents socials i responsables i tècnics de recursos humans. D'aquesta manera, l'evolució del projecte era seguit per tots els futurs usuaris i beneficiaris del sistema, per tal que tinguessin coneixement, de primera mà, dels passos seguits, les fites aconseguides i el camí que en cada moment quedava per recórrer.

Paral·lelament, es va definir un **pla de comunicació interna** específic per a aquest projecte que inclogués el conjunt de l'organització, per tal que tothom tingués accés a conèixer el grau de desenvolupament en què es trobava el projecte en cada moment, els passos que s'estaven duent a terme i la direcció que s'empenia. S'evitava, així, un enrareïment del clima laboral pel possible impacte negatiu que podia suposar la introducció d'un nou model d'avaluació que afectava el conjunt de l'organització i s'esmoreïa la "rumorologia" que podia sorgir al voltant de tot aquest sistema, que per la seva complexitat i longitud temporal fàcilment es podia produir.

Reprenent el fil de la configuració d'aquest nou model, l'establiment d'un sistema d'avaluació del desenvolupament vinculat a la introducció del sistema de gestió basat en competències requeria, amb caràcter previ, la definició del perfil de competències necessari per a cada lloc –i l'elaboració prèvia d'un directori de competències per a l'organització– i la posterior avaluació de l'adequació persona/lloc. Aquesta avaluació comportava, alhora, la configuració d'un instrument d'avaluació idoni per mesurar el grau de desenvolupament de cadascuna de les competències del seu perfil per part de cada treballador i el grau de desviament respecte del perfil definit com a excel·lent o òptim en cadascun dels llocs de treball.

Pel que fa al procés dut a terme, aquest es va estructurar en **quatre fases** i en els períodes temporals que a continuació s'assenyalen:

- **Fase de disseny:** últim trimestre del 2002, 2003 i primer trimestre del 2004
- **Fase d'implantació:** segon trimestre del 2004
- **Fase d'aplicació:** juny del 2004 en endavant
- **Fase de desenvolupament/utilització resultats:** any 2005 en endavant.

Pel que fa a la **fase de disseny**, aquesta és, per la complexitat, la que va re-

querir una atenció més acurada i que s'exposarà de forma detallada, amb la corresponent temporalització.

Els treballs duts a terme en aquesta fase van ser, un cop definits l'estratègia, les motivacions i els objectius a assolir amb aquest nou sistema de gestió pública, els següents:

1. Anàlisi i agrupació dels llocs de treball
2. Elaboració del directori de competències
3. Disseny dels perfils competencials segons l'assignació i la gradació de les competències del directori
4. Elaboració de l'instrument d'avaluació.

Anàlisi i agrupació dels llocs de treball

L'anàlisi dels llocs de treball constitueix la condició prèvia i essencial abans d'endinsar-se en l'elaboració del directori de competències i de l'instrument d'avaluació, ja que aquest procés servirà de base per identificar no tan sols les competències, les aptituds i les habilitats requerides, sinó també els comportaments que aquestes qualitats incorporen.

En el nostre cas, la classificació de l'ampli ventall de llocs de treball que integren l'organització es va dur a terme sobre la base de famílies de lloc associades per similituds en la missió (no ja en les tasques) del lloc. A partir d'aquí es va fer una diferenciació entre llocs de treball genèrics –que es van agrupar, al seu torn, en famílies de llocs– i llocs de treball específics –aquells perfils que per la seva idiosincràsia difícilment podien associar-se a cap altra família. Dins d'aquesta segona categoria, al seu torn, es va fer una distinció entre llocs específics ocupats per un nombre important d'efectius –p. ex., agents de Policia Local– i llocs específics singulars –p. ex., tresorer.

Aquesta classificació va servir de base per a la determinació de la tècnica a seguir en la identificació de les competències que s'exposarà a continuació, ja que es va adaptar aquesta a les necessitats i particularitats de cada tipus de perfil professional. D'aquesta manera, finalment van resultar 2 tipus de llocs: llocs transversals o genèrics (aquells que es repeteixen orgànicament en diferents àrees municipals o que poden agrupar-se per similituds, que es van concretar en 14 grups) i llocs específics (aquells que per la seva especialitat o idiosincràsia no permeten la generalització i requereixen una anàlisi individualitzada), diferenciant-

se al seu torn entre els ocupats per un nombre important d'efectius (3 grups) i els específics i singulars (7 llocs).

Elaboració del directori de competències

L'elaboració del directori o diccionari de competències és un dels processos que va suposar una major complexitat, ja que requeria la identificació, la definició i la gradació per nivells de desenvolupament de les competències pròpies de tots i cadascun dels perfils professionals que integren la corporació. Tenint ben present que la identificació de competències ha de ser específica per a l'organització en particular, va ser necessari identificar un conjunt de comportaments reals i observats que corresponguessin a aquells desitjats i provadament reeixits a l'organització.

Al mateix temps, la constatació que no existia cap model en el mercat extrapolable de forma directa a la nostra organització, tant per la poca aplicació d'aquest sistema en el sector públic del nostre país —a diferència del nostre entorn comparat, on gaudeix d'un alt grau d'implantació³ com per la necessària adaptació a la realitat pròpia de cada organització,⁴ de tal forma que serveixi de resposta a una determinada política pública, feia que embarcar-se en un projecte d'aquestes característiques suposés un repte amb una dosi d'incertesa per a tot aquell que s'ho plantegés seriosament. I més encara si tenim en compte la complexitat de l'entorn en el qual les administracions locals ens trobem (gran diversitat de serveis i llocs de treball, marc normatiu a voltes poc ajustat amb la possibilitat d'implantació de nous sistemes de gestió,⁵ existència d'una impor-

3. Així és en casos com el de Bèlgica, els Països Baixos, Finlàndia, França, Alemanya o el Regne Unit. En el cas de la funció pública britànica (civil service), un estudi publicat el 2000 revela que el 80% dels departaments i agències posseeixen un model basat en competències i que la resta hi està treballant. Farnham (D.) i Horton (S.), "HRM Competency Framework in the British Civil Service", a S. Horton i altres (2002), *Competency Management in the Public Sector: Variations on a Theme*, Amsterdam, IOS.

4. La necessitat d'adequar el model de competències i l'organització a la qual ha de servir és un aspecte de caire estratègic que han assenyalat destacats experts en aquest àmbit, com és el cas del professor R. Boyatzis (1982), *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*, New York, Wiley.

5. En aquest sentit, el projecte d'Estatut bàsic de l'empleat públic significa un pas endavant en la línia de la instauració i la generalització de l'avaluació contínua dels nostres recursos humans.

tant pressió social en el sector públic, manca d'expertesa i d'experiències rellevants en aquest àmbit, etc.).

Abans d'entrar a analitzar el procés d'elaboració del directori, cal que ens aturem a assenyalar la definició de la qual vam partir per elaborar el directori de competències, ja que aquesta ens va ser d'utilitat, alhora, per classificar les competències identificades segons quin era el seu vessant.

Seguint Boyatzis,⁶ la competència es defineix com “una característica subjacent en una persona, que està causalment relacionada amb una actuació reeixida en un lloc de treball”. Partint d'aquesta definició i avançant en l'anàlisi de les destreses, habilitats, coneixements i característiques que formen el conjunt de les competències, podem concloure que la competència s'estructura d'acord amb tres components fonamentals: saber actuar, voler actuar i poder actuar, situant-se els dos primers en mans de cada individu, i l'últim esdevé un factor relacionat amb el context en el qual es troba l'empleat a cada moment (*policy style*) i amb els mitjans i recursos disponibles i al seu abast. Aquests són realment els condicionaments de l'efectivitat en el desenvolupament de les seves competències.

Tal com s'assenyala, les competències es troben absolutament vinculades amb l'anàlisi de les activitats professionals i amb els aspectes necessaris per desenvolupar excel·lentment les missions que aquestes impliquen, motiu pel qual un sistema d'aquestes característiques esdevé una eina idònia per a una gestió dels recursos humans incardinada en l'estratègia de l'organització.

A continuació descriurem breument quin va ser el procés que es va seguir fins a l'obtenció del directori propi de competències, si bé abans cal que ens deturem un moment en un aspecte que ja hem assenyalat anteriorment però que cal tenir ben present.

L'eix estratègic de tot el procés va ser assolir **la participació de tots i cadascun dels agents implicats en l'elaboració, la implantació i l'aplicació del sistema**, de manera que el resultat final constituís el fruit de les aportacions individuals recollides, analitzades i tractades conjuntament. Un element clau en la definició i posada en marxa d'aquest sistema –igual que en moltes d'altres polítiques de recursos humans– és tenir sempre present que el procés és tant o més important que el resultat a obtenir, ja que és durant l'elaboració del projecte (recollida d'informació, grups de treball, etc.) que s'intueix i es comença a produir la gestió del canvi (pel que fa a la cultura, de valors, de processos, de conduc-

6. R. Boyatzis (1982.), *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*, New York, Wiley.

tes...). Aquest és un dels objectius buscats –i dels més difícils d’assolir– en la implantació d’aquest sistema.

Constatada aquesta premissa, l’elaboració del directori de competències per part de la corporació va seguir les etapes següents.

1. Identificació de competències genèriques i específiques

Aquest procés va consistir en la identificació de les competències assignades a cada perfil professional mitjançant l’establiment de grups de treball (*focus groups*) integrats per: persones representatives dels diferents perfils professionals (+/- 5 persones), 2 consultors de recursos humans (intern i extern, per dotar de major objectivitat aquest procés) i un avaluador/cap (encarregat de la futura avaluació d’alguns dels llocs objecte d’anàlisi).

Encara que les tècniques de determinació de competències poden ser múltiples (entrevista d’incidents crítics, inventari de conductes excel·lents, *assessment* de competències, *focus groups*, panel d’experts), es va seguir la via dels grups de treball i, en aquests, es va desenvolupar una adaptació de l’entrevista d’incidents crítics o *behavioural event interview*.⁷

L’objecte de treball d’aquests grups era, d’acord amb una metodologia prèviament establerta, la identificació i la definició de les capacitats professionals i els comportaments necessaris per al desenvolupament excel·lent d’un determinat perfil professional. Al mateix temps, en la sessió –que tenia una durada aproximada d’un dia– s’incentivava un debat i l’anàlisi de conductes considerades reeixides durant l’acompliment d’un lloc, plasmant-les en forma d’evidències de comportament que permetessin en el futur avaluar l’acompliment d’aquestes competències (indicadors).

Per facilitar aquest treball i la preparació de la sessió, es va elaborar una base de dades de recollida d’informació. Aquesta eina es posava telemàticament a disposició de les persones que participaven en cada grup de treball d’un determinat perfil professional o família de perfils –amb caràcter previ a la sessió–, per poder processar així la informació obtinguda i organitzar-la de forma més estructurada abans que tingués lloc la sessió corresponent.

Ahora, aquesta eina va ser molt útil també per justificar l’elaboració final

7. D. McClelland (1973), «Testing for competence rather than for “intelligence”», *American Psychologist*, pàg. 1-14.

del perfil competencial de cadascun dels llocs de treball, ja que aquest perfil va sorgir de la informació lliurada i debatuda per part dels mateixos ocupants del/dels lloc/s. Aquesta etapa va suposar prèviament elaborar una classificació minuciosa dels llocs de treball existents en l'organització mitjançant grups de famílies, de la forma indicada anteriorment.

2. Identificació de competències clau o estratègiques

La identificació de les competències clau o *core competences* per part dels responsables polítics es va dur a terme a través d'un procés previ participatiu de les persones que havien pres part en els grups de treball d'identificació de les competències dels diferents perfils professionals, a partir del qual es van acabar fixant per part dels responsables polítics els àmbits d'actuació considerats estratègics per a la legislatura vigent.

Les competències corporatives es van caracteritzar, d'acord amb la seva naturalesa, com un valor absolut no susceptible de ser anivellat, de manera que les conductes associades a aquestes suposen la seva aplicació o la inobservança totals de la competència per part d'una persona, sense matisos.

Es va aprofitar, al seu torn, la fase de desenvolupament del directori de competències per establir els valors corporatius que regirien l'actuació municipal –de totes les persones que integren l'organització, tant en el seu vessant intern com extern– durant tota la legislatura, introduint així tota l'organització en una cultura de valors desconeguda fins al moment.

En aquest sentit, tal com ja s'ha assenyalat, va ser molt profitosa la informació obtinguda a través dels qüestionaris emplenats per tots i cadascun dels participants en els grups de treball respecte a l'opinió dels participants sobre quin creien que hauria de ser el valor que hauria de presidir l'actuació de l'organització municipal. En finalitzar tot el treball amb els grups, aquesta informació, de forma anònima, es posava a la disposició del govern municipal, amb una relació dels valors més destacats per ordre decreixent.

3. Anàlisi i tractament de la informació

Finalitzat tot aquest procés va ser necessari dur a terme un procés d'homogeneïtzació de la informació obtinguda en els diferents grups de treball (en alguns casos es feia referència a competències idèntiques sota denominacions o amb

lleugers matisos diferents), per tal de poder arribar a obtenir, en l'etapa següent, definicions úniques, pròpies i unívokes del significat de cadascuna de les competències que passarien a integrar el directori de la corporació.

4. Classificació tipològica del directori de competències

Es va classificar la relació de competències identificades i validades en tres grans grups:

- **Competències estratègiques o clau:** es deriven de la missió, visió i estratègia de l'organització i representen aquelles característiques que han de desenvolupar totes les persones que la integren. Es pot resumir en “allò que s'ha de fer perquè l'estratègia organitzativa triomfi”.
- **Competències qualitatives:** integren les característiques personals, actituds i motivacions que han de distingir els membres d'una organització (voler ser, voler fer).
- **Competències tècniques:** són aquells coneixements i habilitats necessaris per al desenvolupament de les missions i funcions associades als diferents llocs de treball de l'organització (*know how* o saber, saber fer).

5. Fixació de denominació i definició de competències

En aquesta fase es va establir la denominació i la definició de les competències identificades (prèviament classificades segons el criteri assenyalat anteriorment). Així es dotava d'una noció unívoca, pròpia i específica per a l'organització del significat, abast i contingut de cadascuna de les competències.

6. Anivellació de competències

Un cop elaborat el directori es va fer la gradació, en cinc nivells de desenvolupament ascendents, del repertori de competències obtingut i es va elaborar una definició precisa del significat de cadascun d'aquests cinc nivells per a cadascuna de les competències.

Fruit del treball desenvolupat fins al moment s'obté el directori o manual de competències, amb el format que es mostra a continuació.

Disseny dels perfils competencials i fixació del perfil lliandar i excel·lent

Un cop obtingut el directori o manual de competències de la nostra organització, calia avançar en el procés d'assignació de competències a cada perfil professional i, a continuació, establir la gradació del nivell de desenvolupament de la competència que es considerava idoni per a cada lloc de treball.

L'associació de les competències rellevants per a cada perfil professional es va fer d'acord amb la informació obtinguda amb els grups de treball –tant en les sessions com en l'etapa prèvia de recollida d'informació relativa a les habilitats, coneixements i comportaments que s'havien de assolir per desenvolupar amb èxit un determinat lloc de treball– i es va validar, de forma individual, mitjançant entrevistes amb els responsables jeràrquics de cadascun dels llocs de treball. D'aquesta manera es va detectar la manca, en algun cas, de competències considerades necessàries per desenvolupar una ocupació i l'existència d'altres que esdevenien supèrflues o poc rellevants per a l'exercici professional concret.

Ara bé, encara que per definició una competència és específica per a un perfil professional, en una organització concreta i en un moment determinat, es produeix la situació –i de fet, en bastants casos– que **una mateixa competència pot estar transversalment present en diferents llocs de l'organització**, per la qual cosa la major especificitat associada al perfil es troba en l'actuació que porta aparellada un determinat nivell de la competència. És a dir, una competència es tradueix en diferents graus de comportament, des dels menys excel·lents als més excel·lents, sempre formulats en termes positius o acceptables, mai des del vessant de conductes no esperades o no desitjables.

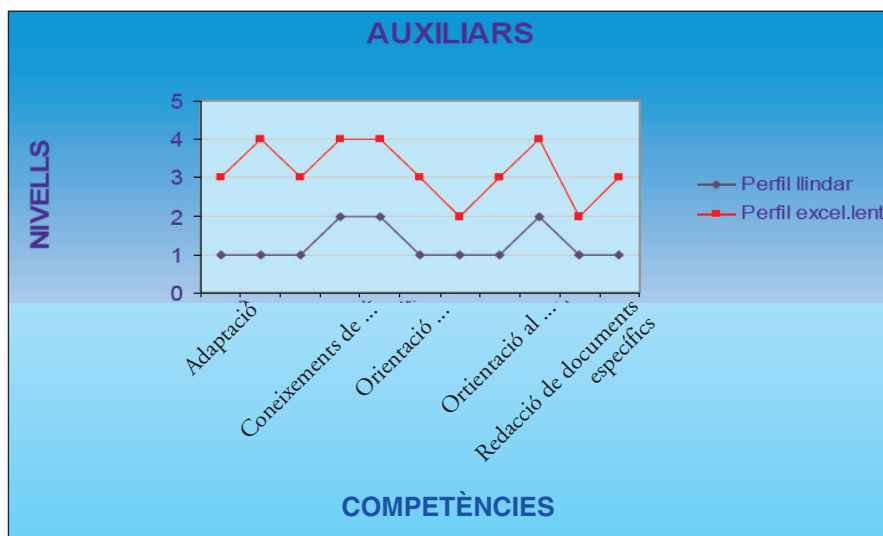
Això permet que, finalment, s'elabori un **directori de competències per a la corporació**, on, a més de figurar totes les competències considerades rellevants, també es troben definits cinc graus o nivells –en el nostre cas, de menor a major dificultat o complexitat– de conductes concretes, reals i observables, associades totes a la mateixa competència, que permeten definir amb precisió la presència o l'absència de determinada competència.

Un cop fixat el perfil competencial per a cadascun dels llocs de l'organització, vam passar a efectuar **la gradació de cadascuna de les competències associades a cada perfil competencial sobre la base de cinc nivells de progressió ascendent**: nivell 0 (per desenvolupar); nivell I (desenvolupada en grau inicial);

nivell II (desenvolupada en grau mitjà); nivell III (desenvolupada en grau alt); nivell IV (desenvolupada en grau màxim).

Aquesta determinació de nivells per a cada perfil professional va presentar una complexitat afegida, en el sentit que es va procedir a delimitar **dos nivells de desenvolupament per a cada perfil professional**, ja que des de bell antuvi s'havia establert, com a un dels objectius del projecte, la fixació d'un sistema de competències que es pogués extrapolar a un model de carrera professional propi i específic per a la nostra organització, que inclogués tots els treballadors i que es nodrís directament del resultat de l'avaluació del desenvolupament.

Es mostra, a continuació, un exemple del perfil competencial d'auxiliar, on es pot observar la distància que es produeix entre ambdós nivells de desenvolupament (llindar o estàndard i excel·lent).



És per aquest motiu que vam creure en la conveniència, per no parlar de la necessitat, d'establir dos nivells de desenvolupament en cada perfil i per a cadascuna de les competències que aquest porta aparellades: un nivell llindar o estàndard i un nivell excel·lent per a cadascuna de les competències associades i segons la dificultat tècnica del lloc, la responsabilitat, la direcció i supervisió de persones associades a aquest, etc.

Fruit d'aquesta etapa es va obtenir el perfil competencial de cada lloc de treball de l'organització, el qual, alhora, va ser objecte de validació específicament per part de cada responsable d'àrea, per tal de consensuar el grau d'exigència i dificultat exigint en cada nivell.

A banda d'aquest treball intern amb cada responsable tècnic dels perfils associats als llocs de treball que es trobaven sota la seva dependència, també es va dur a terme un treball rigorós de comprovació i verificació, per tal que **els graus de dificultat existents entre els nivells llindar i excel·lent de tots i cadascun dels perfils competencials aprovats fossin, percentualment, equivalents, amb un marge de distància d'un +/-5%.**

Calia tenir ben present que el grau de dificultat d'assolir el nivell excel·lent de cada perfil competencial havia de ser similar dins de l'organització, ja que els beneficis i avantatges que aquest esforç suposava per a cada persona, des de la perspectiva de l'organització, eren similars en funció dels llocs de què es tractessin.

Aquesta **necessària verificació de respecte a un principi d'equitat interna** era fonamental per a l'èxit del sistema i per a la seva acceptació, tant pels mateixos avaluats com per als agents socials, ja que, si aquest criteri de respecte proporcional del nivell de dificultat per assolir un determinat tram competencial no s'hagués tingut present, s'haurien produït importants disfuncions entre les persones de la mateixa organització.

Cal destacar també d'aquesta etapa la importància que s'estableixi un **marge de desenvolupament entre el nivell llindar i el nivell excel·lent**, ja que, tal com abans hem esmentat, un dels instruments als quals es pretenia aplicar l'avaluació derivada del SGC és el de la carrera professional i, concretament, un model de carrera basat en la trajectòria de l'avaluació contínua del desenvolupament. Així, a mesura que s'incrementés, percentualment, el grau d'assoliment del nivell excel·lent del mateix perfil competencial s'aniria incrementant també la trajectòria de la carrera professional en el lloc de treball, mitjançant l'assoliment de nous trams i, per tant, de majors compensacions econòmiques.

Elaboració de l'instrument d'avaluació de competències

Una vegada obtingut el directori de competències, el perfil competencial de cada lloc i el seu nivell llindar i excel·lent, es va abordar l'elaboració de l'instrument d'avaluació de competències.

L'objectiu era avaluar individualment totes i cadascuna de les persones que integren l'organització i determinar el *gap* o distància existent entre l'actuació de

la persona i el perfil competencial en el nivell excel·lent del lloc que aquesta persona ocupa. Aquesta és una eina essencial per dotar de sentit i d'eficàcia tot el sistema.

L'instrument que es va elaborar és comú per al conjunt de l'organització, si bé presenta alguns trets diferencials l'avaluació de l'avaluador quan aquest ocupa el màxim nivell tècnic de l'organització, encara que això no significa que les persones que ocupin aquests llocs es trobin excloses de la seva pròpia avaluació, d'acord amb el perfil competencial definit.

Prèviament a l'anàlisi de l'instrument d'avaluació dissenyat, cal deturar-nos en assenyalar en què consisteix el procediment d'avaluació vinculat a l'anàlisi de competències. S'entén que aquest és "un procediment continu, sistemàtic, orgànic, en cascada, d'expressió de judicis al voltant de l'actuació de les persones d'una organització i relacionat amb el seu treball habitual. L'avaluació té una òptica històrica i de futur, i pretén integrar els objectius de l'organització amb els de l'individu".⁸

Com es va configurar, doncs, l'eina d'avaluació del desenvolupament vinculada al SGC?

Quan ens vam plantejar com es duria a terme l'avaluació, l'aspecte fonamental que ens preocupava era intentar assolir un **alt grau d'objectivitat**, de tal forma que l'eina no pogués ser titllada d'arbitrària o que patís una excessiva dosi de subjectivitat, ja que aquest era el principal argument que generava recels dins de l'organització a l'hora de plantejar la instauració d'un mecanisme d'avaluació contínua del desenvolupament, i més si tenim en compte l'impacte futur que aquesta avaluació tindria sobre aspectes que afectarien la carrera professional i, indirectament, les retribucions complementàries.

El fet que la clau de volta del sistema d'avaluació residís en la figura de l'avaluador –el responsable directe de la persona avaluada– i que, lògicament, dins de l'organització hi hagués un nombre rellevant i amb característiques diferenciades d'avaluadors, era una oportunitat per aconseguir **interioritzar un veritable model de direcció de persones**, on els responsables d'aquesta competència assumissin plenament el seu paper, i, alhora, una debilitat o, des de la perspec-

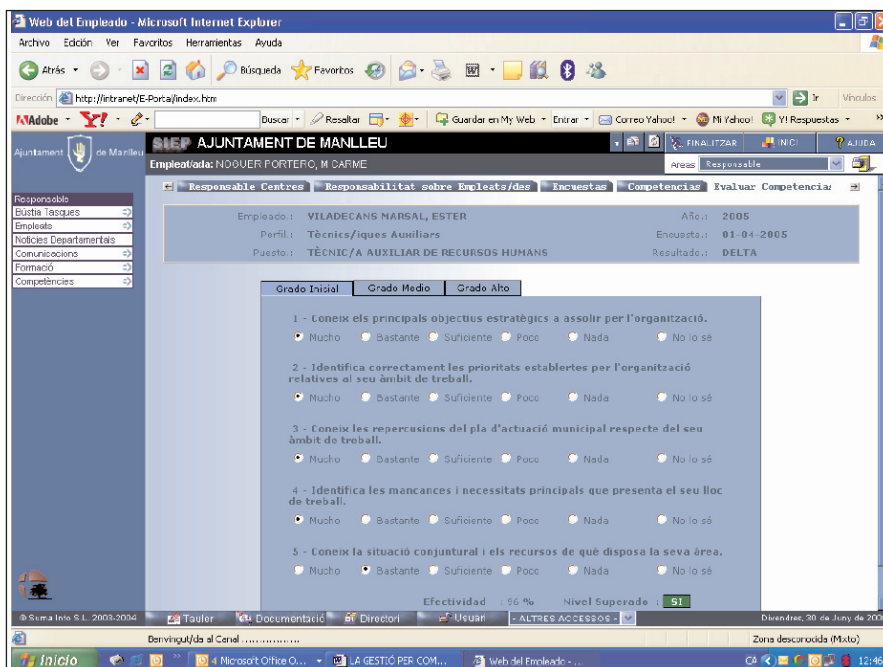
8. M. Salvador Serna (1997): *Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans*, Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.

tiva dels agents socials, una amenaça, pel fet que els criteris d'aquests avaluadors podien ser molt dispars i, en canvi, els resultats de la seva avaluació serien automàticament traslladables a la resta d'instruments de gestió de recursos humans que abans hem esmentat, amb els consegüents beneficis que això podia suposar per a alguns col·lectius i perjudicis per a d'altres.

La primera qüestió a abordar, doncs, era la d'**identificar i establir patrons de comportament desitjables per a cada nivell de progressió establert en totes i cadascuna de les competències identificades i associades a un determinat perfil professional**, que permetessin objectivar, en la mesura que fos possible, els comportaments que es consideraven idonis i imprescindibles per entendre's assolit i/o superat un determinat nivell de desenvolupament de cada competència associada al perfil competencial.

Per aquest motiu, es va elaborar una llista suficientment exhaustiva, individualitzada, objectiva i mesurable per a cada perfil professional, de conductes associades a una competència que l'organització considera satisfactòries o associades a comportaments excel·lents d'acord amb cadascun dels graus establerts. Cal fer especial èmfasi en la importància que **la conducta o comportament associats al nivell de cada competència han de ser observables per un avaluador externament, han de ser expressats sempre en termes positius o desitjables i, alhora, la seva avaluació ha de ser prou senzilla** per evitar caure en el contrasentit que suposaria una major complexitat per avaluar un determinat nivell d'una competència que l'actuació en si mateixa.

Una vegada establerts aquests indicadors de comportament per a tots i cadascun dels perfils professionals en funció dels diferents nivells de progressió associats com a llindars i com a excel·lents de cadascuna de les competències, es va elaborar el **qüestionari d'avaluació**.



A tall de curiositat, cal assenyalar que el fruit del treball que hem analitzat anteriorment va produir al voltant de 2.800 indicadors de gestió formulats en termes d'evidències de comportament, que es repartien entre els diferents perfils professionals prèviament elaborats i definits.

En alguns casos, alguns indicadors són comuns a mateixos nivells de desenvolupament d'una determinada competència de diferents perfils professionals (p.ex.: els indicadors de nivell inicial de la competència "Treball en Equip" són iguals per a tots aquells perfils que tenen associada aquesta competència en grau de desenvolupament I), però quan es fa referència a competències més específiques d'alguns col·lectius, o que requereixen un alt grau de concreció, o que presenten una enorme especificitat, la formulació de l'indicador és única per a aquell nivell de desenvolupament d'aquella competència. Aquesta, realment, va ser la situació que es produïa en un percentatge molt elevat de casos.

En aquest punt, val la pena fer un incís en un aspecte que no hem tractat fins ara però que a ningú se li pot escapar després d'haver seguit l'elaboració d'aquest projecte, com és el tema del suport tecnològic de la implementació d'aquest nou sistema.

Tot i que no ens estendrem a analitzar la plataforma tecnològica que dona suport a tot el projecte, sí que cal fer referència a la necessitat imprescindible de disposar d'una eina informàtica que permeti recollir, tractar, analitzar i gestionar tot el maremàgnun de dades i d'informació que es va generar en la fase de disseny i d'elaboració del directori de competències, dels perfils competencials i, fonamentalment, del qüestionari d'avaluació ajustat a cadascun dels diferents perfils competencials.

La necessitat de disposar d'una tecnologia que donés suport al projecte la vam vincular també a un altre objectiu –que en el nostre cas era molt rellevant–, com era el d'aprofitar aquest projecte per generalitzar l'ús de les tecnologies de la informació i de la comunicació per al conjunt de la plantilla municipal.

Un cop elaborats els qüestionaris d'avaluació, el nostre objectiu era facilitar el seu accés al conjunt d'actors que havien d'intervenir en el procés d'avaluació, ja que, des del principi, el projecte s'havia caracteritzat per la seva transparència absoluta i per la participació i la implicació de tothom. Per tant, calia dissenyar una eina que permetés, en línia, l'accés i la consulta a tota la informació que es generava al voltant de l'avaluació, tant en el moment en què es portava a terme, com des d'una perspectiva històrica i amb unes projeccions clares de futur.

El mecanisme d'avaluació que vam dissenyar, i que estem utilitzant anualment, és una **plataforma electrònica que es troba integrada en el mateix portal de l'empleat -el Canal-**, a través de la qual i **mitjançant tecnologia web** cada persona pot accedir, en funció del rol que té assignat i del seu perfil professional, a tota la seva informació –històrica i recent– vinculada a l'avaluació del desenvolupament. Des d'aquesta eina telemàtica cada empleat consulta el resultat de la seva avaluació anterior, el seu qüestionari actual i les accions i recursos associats per a millorar el seu desenvolupament futur.

L'avaluació, en el nostre cas, es basa en donar resposta a un qüestionari al qual té accés el comandament immediat de la persona avaluada, perquè pugui emetre el seu judici sobre les conductes allí reflectides i el grau d'acord o desacord (de més a menys) que observa en l'avaluat. El qüestionari també és emplenat per part de la persona avaluada, ja que vam considerar important també que es duqués a terme l'**autoavaluació** per part de tothom i que el resultat d'aquesta quedés recollit any rere any.

Aquest qüestionari es combina amb una **entrevista de devolució presencial de la informació**, en la qual l'avaluador exposa a la persona avaluada el resultat del seu judici en funció de les competències associades. Alhora, l'avaluat coneix en primera persona els motius i els aspectes més destacats del resultat de la seva actuació passada, al mateix temps que s'estableixen pautes, consells i eines a la seva

disposició per millorar els *gaps* detectats de forma immediata, de manera que les futures avaluacions permetin detectar que s'han produït canvis en els aspectes millorables de la seva actuació. Aquí l'avaluador exerceix un **paper de mentor o conseller**, que dona suport a l'avaluat i li recomana quins aspectes ha de millorar per assolir millor els objectius de desenvolupament excel·lent prèviament definits.

L'**avaluació** inclou anualitats senceres, sempre va referida a períodes vençuts i es caracteritza, tal i com hem vist, pels aspectes següents:

- **Transparència durant el procés**, ja que el resultat del qüestionari es processa en funció de la puntuació obtinguda en cada factor i es genera una gràfica individual a disposició de l'avaluat a través del portal, que permet observar clarament on es troben els aspectes a millorar mitjançant les competències prioritzades per al proper exercici.
- **Incidència global**, al no estar exclòs cap col·lectiu de l'organització.
- **Caràcter vertical**, ja que cada persona és avaluada per la seva superior immediata i així successivament.
- **Vocació integradora** amb els objectius de la pròpia organització a cada moment establerts.

Val la pena destacar també la **importància de la capacitat de tots els quadres encarregats de l'avaluació** amb caràcter previ a la realització d'aquesta, ja que els avaluadors han de ser formats per tal que es familiaritzin amb l'instrument d'avaluació, en la formulació de preguntes que estimulin les respostes conductuals (i no conceptuals) i en l'establiment de criteris homogenis per al conjunt de l'organització, perquè l'existència d'un elevat nombre d'avaluadors podria suposar l'obtenció de resultats molt diferents, segons el criteri més o menys rígid o més o menys flexible de cadascun d'ells. És, per tant, cabdal arribar a un consens en tots aquests aspectes abans d'endinsar-nos plenament en l'avaluació pròpiament dita. Altrament, aquesta eina podria conduir a una pèrdua de motivació i a un enrarament del clima laboral de l'organització.

Pel que fa a l'anàlisi de l'actuació de les persones que ocupen el darrer esglau de l'escala administrativa, aquesta va ser una qüestió objecte d'un especial debat, tant a l'hora de dissenyar el model –major nombre de competències associades al perfil competencial en qüestió, major grau de dificultat en l'assoliment del nivell excel·lent del propi perfil competencial, etc.- com a l'hora de la seva implementació.

Després d'un debat amb els ocupants d'aquests llocs respecte a la conve-

niència i/o necessitat d'establir un mecanisme d'avaluació que abastés també els màxims responsables d'àrees municipals i que presentés unes característiques similars a les de la resta de personal, la conclusió va ser unànime: la clau de volta i la credibilitat del sistema residia en la necessària avaluació per competències de totes les persones de l'organització, independentment de quina fos la seva posició orgànica.

A partir d'aquí, el debat es va centrar en quin havia de ser el mecanisme que permetés dur a la pràctica aquesta voluntat, ja que la dificultat es trobava a **identificar alguna persona capacitada per "avaluar l'avaluador"**. Al final es va acordar que l'avaluació dels avaluadors/caps d'àrea es duria a terme combinant tres mecanismes alhora:

- **L'autoavaluació:** les competències tècniques serien objecte d'autoavaluació, a través de la resposta a un qüestionari basat en indicadors o evidències de comportament similar al de la resta de personal, ja que difícilment es podria aconseguir dur a terme una avaluació rigorosa per part d'alguna altra persona amb capacitat per emetre un judici objectiu del grau de desenvolupament d'aquestes competències en cadascuna de les persones que ocupen aquesta tipologia de llocs, en tenir ben present que l'especialitat de les funcions i matèries de cadascuna d'elles dificultaven obtenir aquesta expertesa en altres persones de l'organització diferents del mateix avaluat.
- **L'avaluació per part de l'electe:** algunes competències relacionades amb les habilitats associades al perfil competencial serien objecte d'avaluació per part de l'electe –alcalde o regidor delegat d'àrea, depenent dels casos–, que hauria de combinar aquesta avaluació amb una entrevista de devolució, on s'analitzessin els aspectes forts i els aspectes a millorar dels comportaments relacionats amb aquestes competències.
- **L'avaluació per part dels col·laboradors:** les competències relacionades amb les funcions de desenvolupament de persones, direcció d'equips de treball, amb les habilitats interpersonals i la comunicació –entre d'altres–, serien avaluades per alguns dels mateixos col·laboradors, mitjançant un sistema de mostra, on les persones són escollides a l'atzar, i se'ls encomana la tasca de respondre el qüestionari vinculat amb els indicadors d'aquestes competències, juntament amb una entrevista de devolució al mateix comandament, per tal de comentar els principals aspectes de l'avaluació.

L'avaluació dels caps d'àrea presenta, com s'ha mostrat, un major grau de complexitat, que, en gran manera, està marcada per la necessària maduresa

de l'organització –i, òbviament, dels membres que la componen– per acceptar i assumir el resultat d'una avaluació d'aquestes característiques, ja que, en altre cas, difícilment es pot plantejar la introducció d'un sistema com aquest, per les reticències dels col·laboradors/avaluadors a haver d'assumir, seriosament, un rol d'avaluador del seu responsable.

Un horitzó proper: anàlisi del grau d'assoliment dels objectius marcats i de l'avaluació dels resultats obtinguts

Una experiència molt positiva per a l'organització ha estat la de poder començar a veure el fruit de l'esforç esmerçat en el disseny i implementació d'aquest nou instrument, dos anys després d'iniciar-ne l'aplicació a la totalitat de persones que presten els seus serveis en aquesta administració.

A banda d'haver pogut **analitzar el grau de creixement professional** de les persones en el seu lloc de treball –tant des de la perspectiva de categories professionals com d'àmbits d'actuació- i d'haver-se produït una millora substancial entre la primera avaluació –on es va donar un 39% de plantilla que no assolía el nivell lliandar o estàndard del seu perfil competencial-, la generalització de l'instrument d'avaluació i del mateix sistema ha tingut molts altres efectes beneficiosos. Podem destacar, entre d'altres, els següents:

- Una **major assumpció de responsabilitats** per part de totes les persones de l'organització i, especialment, per part de totes aquelles que tenen assignat un rol de comandament.
- Una **elevada motivació per a la millora contínua i per al desenvolupament professional** de la pràctica totalitat de la plantilla, en haver-se assignat a cada persona un seguit de competències prioritzades per millorar i haver-se dut a terme diferents accions per totes i cadascuna de les persones per treballar aquesta millora professional.
- Una **millora de la comunicació interna**, que s'ha vist afavorida per la dinàmica en què es basa l'avaluació i pel seguiment que requereix el desenvolupament de les accions de millora associades a les competències prioritzades per part de cada persona.
- Una **generalització** de la totalitat de la plantilla en l'**ús de les tecnologies de la informació i de la comunicació**, en haver-se produït una total substitució dels processos administratius vinculats amb recursos humans del suport paper

cap a la tramitació electrònica i haver-se vinculat la gestió de tot aquest procés d'avaluació i desenvolupament a una plataforma virtual.

Tot i que pugui semblar paradoxal, per a nosaltres és un èxit i un orgull haver obtingut uns resultats inicials de l'avaluació, a simple vista, tan baixos –en termes de percentatge de persones que no assolien el nivell llindar del seu perfil–, ja que aquest índex és un clar indicador del grau de rigorositat i responsabilitat assumit pels avaluadors a l'hora d'emprendre una tasca complexa i a voltes poc gratificant, que han aplicat de forma òptima i han aprofitat per reorientar-la cap a la millora professional de cadascuna de les persones assignades a cada àmbit organitzatiu. Deturar-se, anualment, a avaluar com s'estan desenvolupant cadascun dels llocs de treball que cada responsable jeràrquic té assignats és una excel·lent excusa per afrontar, de forma positiva i amb un objectiu de major professionalització, tots aquells aspectes de millora o canvi que les obligacions del dia a dia habitualment ens impedeixen considerar.

Passem, a continuació, a analitzar alguns dels instruments als quals s'ha extrapolat el SGC en la nostra organització, deturant-nos, breument, en algunes de les valoracions i experiències obtingudes en cada cas.

Algunes pinzellades entorn de l'abast del sistema de gestió per competències a l'Ajuntament de Manlleu

La formació i el desenvolupament de les competències

Com s'ha esmentat a l'inici, en el moment de la implantació del SGC a la corporació municipal es va acordar extrapolar els resultats de l'avaluació a diferents instruments de recursos humans, entre els quals destaca la introducció d'un model de desenvolupament professional aplicable al conjunt de persones que es troben vinculades a l'organització amb una relació estable –tant de tipus administratiu com laboral–, que permeti oferir al conjunt dels treballadors públics oportunitats d'aprenentatge i de creixement professional.

Quan es parla de desenvolupament professional es fa referència a la vessant àmplia del concepte, que incorpora tant un pla de formació individual com de carrera administrativa, que ajudi a planificar de forma integral la carrera professional.

El **pla de desenvolupament professional** es basa, fonamentalment, en dues grans qüestions:

- El **contracte de desenvolupament**⁹ subscrit entre cada treballador i la corporació, mitjançant el qual s'acorda portar a terme un seguit d'accions de desenvolupament encaminades a millorar en l'exercici professional de determinades competències, a través de l'orientació que ofereix la Guia de recursos per al desenvolupament de competències, a disposició de les persones que integren l'organització en el portal de l'empleat –el Canal– esmentat anteriorment.
- El **model de carrera administrativa** basat en el sistema dual de promoció horitzontal dins el lloc de treball –mitjançant el progressiu assoliment de nous trams de desenvolupament professional del lloc– i promoció interna vertical –mitjançant la superació del corresponent procés selectiu de caire restringit– cap a d'altres llocs de treball de l'organització.

La carrera professional serà objecte d'anàlisi específica en l'apartat següent. Ens centrem ara en el contracte de desenvolupament de competències, que s'articula a través d'un instrument denominat *Guia de recursos per al desenvolupament*.

L'objectiu d'aquesta eina és facilitar als treballadors de l'Ajuntament el seu desenvolupament professional, mitjançant una mena de manual que recull una relació de suggeriments i propostes d'activitats i recursos –per reflexionar, per treballar tot sol, per treballar amb els companys i per treballar amb el cap– amb l'objectiu de desenvolupar cadascuna de les competències del directori aprovat per la corporació.

La millora en l'exercici professional de les competències vinculades a cada lloc de treball té el seu origen, doncs, en un contracte tàcit de desenvolupament professional, que es basa, fonamentalment, en la interrelació de tres actors:

- Des de **Recursos Humans** es pren el compromís d'elaborar i implementar una Guia de recursos per al desenvolupament professional, que faciliti al personal al servei de l'Ajuntament l'assoliment de les habilitats, comportaments i coneixements idonis per a l'exercici professional. Amb aquest instrument, es pretén oferir les eines i l'accés als recursos necessaris al conjunt dels treballadors municipals, per tal de facilitar-los l'aprenentatge i el creixement professional de forma global i integradora.

9. En la línia del “contracte psicològic” que assenyalen D. M. Rousseau i J. M. Sparks (1993) a “The contracts of individuals and organisations”, a L. L. Cummings, B. M. Staw (eds.), *Research in organizational behaviour*, vol. 15, Greenwich, JAI Press.

- Els **avaluadors** prenen el compromís ferm d'oferir l'ajuda i el guiatge necessaris a les persones que en depenguin en cada moment, per facilitar-los també el procés d'aprenentatge i millora professional. L'avaluador pren especial protagonisme a l'hora d'exercir el rol de mentor o guia del conjunt de persones que porten a terme l'activitat professional sota la seva dependència. D'aquesta manera, pren un paper de facilitador per a l'accés i el desenvolupament dels recursos adients per a la millora professional.
- Cadascuna de les **persones que presten serveis a l'Ajuntament** esdevenen responsables de la seva carrera, de tal manera que cadascú pren el compromís de dur a terme les accions acordades en els períodes de temps establerts, i hi destinen el temps i els esforços necessaris per a l'assoliment o la millora de les competències vinculades al seu perfil professional.

Un pla de carrera ambiciós

Pel que fa al model específic de carrera administrativa aprovat el 2005 per l'Ajuntament de Manlleu, aquest presenta una dualitat de projeccions, ja que, per una banda, engloba la **promoció professional** referida a l'assoliment progressiu de nous trams de desenvolupament professional dins un mateix lloc de treball —que porten aparellada l'adquisició i el canvi ascendent del grau personal dins de l'interval corresponent al grup de classificació en el qual cada persona es troba i, per l'altra, engloba també la promoció interna pròpiament dita, entenent per aquesta el canvi de plaça i de grup de classificació (E a A) cap a l'immediatament superior un cop s'assoleix de forma percentualment més elevada el perfil competencial associat al lloc de treball que hom ocupa en cada moment.

La promoció es plasma, per tant, en cinc etapes que suposen, en primer lloc, un increment correlatiu del grau personal amb la limitació que marca l'interval del seu grup de classificació i, a continuació, es traslladen cap a una doble opció: la permanència en el lloc i la percepció d'un complement retributiu de naturalesa variable denominat "premi a l'excel·lència" o bé el desenvolupament de nous llocs de treball (lloc pont i lloc de destinació) vinculats directament amb el lloc d'origen que ocupava inicialment. La provisió d'aquests llocs suposa la necessària adquisició de nous coneixements i habilitats, d'acord amb la progressió que paral·lelament efectua la persona en el seu perfil competencial.

En dissenyar aquest nou model de carrera administrativa s'ha tingut en compte, per tant, un aspecte que esdevé clau, com és establir un itinerari professional de llocs de treball que fixa una projecció lògica i de caire estratègic —en

basar-se en una hipòtesi de creixement de 12-15 anys)– de la totalitat de llocs de treball que en aquests moments integren la corporació.

Es tracta, doncs, d'oferir un model de caire global, amb una perspectiva a llarg termini, d'evolució i millora, de tal manera que aquest itinerari afavoreixi i faciliti la progressió del capital humà a mesura que les seves capacitats, habilitats i coneixements s'incrementen substancialment.

El model de carrera professional se centra en un itinerari professional definit a partir de la situació inicial (lloc origen) que presenta la persona en el moment que assoleix una relació estable amb l'Ajuntament i que progressa de forma ascendent, d'acord amb la progressió en l'assoliment del perfil competencial definit com a excel·lent per al lloc de treball que ocupa.

La carrera professional basada en l'ocupació continuada d'un lloc de treball respon al doble objectiu d'incidir positivament en el desenvolupament i la consolidació de les habilitats, les aptituds i les capacitats necessàries per excel·lir en l'exercici professional i, a continuació, de retenir el talent del qual es disposa. Així, aquest model de carrera permet la successiva consolidació de trams de reconeixement professional superiors al del nivell establert pel mateix lloc de treball, de tal manera que es produirà una dissimilació entre el nivell del lloc i l'assolit per la persona com a recompensa als seus mèrits professionals.

Amb els condicionants que es detallen en la regulació d'aquest instrument, el model de carrera plantejat es fonamenta en dos mecanismes, que actuen de forma complementària, d'acord amb les necessitats de cada lloc de treball i amb el desenvolupament professional assolit per cada treballador:

- La **progressió en el lloc o carrera horitzontal**, que consisteix a romandre en el lloc de treball i millorar professionalment a través de l'assoliment progressiu dels diferents trams establerts fins al desenvolupament –a nivell excel·lent– de totes les competències que el perfil competencial porta aparellades. L'assoliment de cada tram ha de suposar l'accés progressiu i ascendent a una compensació personal més elevada, sense que, en cap cas, això suposi la variació de les retribucions associades al lloc de treball. L'accés a nous trams i, per tant, la variació de les retribucions complementàries se supedita a un procés de convocatòria pública, regit fonamentalment pel resultat de l'avaluació periòdica i contínua, que és la que acredita l'assoliment dels nivells corres-

ponents de les competències professionals associades a cadascun dels perfils de llocs de treball.

En esgotar els cinc trams de desenvolupament o de progressió, l'itinerari professional estableix una doble opció: l'assoliment del premi a l'excel·lència –consistent en una retribució variable basada en una productivitat, vinculada a l'assoliment de la totalitat del nivell excel·lent del perfil competencial i la seva permanència en aquest nivell de desenvolupament– o l'accés a un nou lloc de treball.

- La **promoció interna o vertical** d'acord amb l'itinerari professional prèviament dissenyat. Aquest segon vessant de la carrera administrativa suposa un pas més en la configuració d'un sistema complex, amb vocació de permanència, que permeti albirar les persones que formen part d'aquesta organització i quines expectatives possibles poden arribar a assolir en la seva vida professional. La promoció vertical comporta el canvi de lloc de treball i, si és el cas, de grup de titulació, i porta aparellada necessàriament la superació del corresponent procés de provisió o de selecció, en funció de si es produeix només un canvi de lloc o també de grup.

Aquesta promoció es fonamenta en la definició prèvia d'un itinerari professional lògic –que respon a les necessitats de l'organització i del servei públic objecte de cobertura– i està directament vinculada a l'assoliment de noves competències en relació amb una mateixa família de perfils professionals. Així, una vegada esgotats els trams establerts respecte d'un determinat lloc de treball, la persona no veu escapçades les seves expectatives legítimes de millora, en beneficiar-se de la promoció implícita al nou lloc de treball que passarà a ocupar, el qual li oferirà novament la possibilitat de superar els diferents trams de progressió professional que aquest porta aparellats.

La vertebració d'aquesta opció de promoció vertical s'ha de supeditar a l'acreditació obligatòria d'una òptima avaluació professional i de l'assoliment d'un determinat tram de promoció professional en el lloc de destinació, per evitar situacions poc desitjables de foment de l'acceleració de la carrera de persones amb un baix assoliment del seu perfil professional, en detriment d'aquelles que han mostrat un esforç i treball continu cap a la seva millora professional.

La clau de volta d'ambdues variables de la carrera administrativa rau en el resultat de l'avaluació professional de les persones interessades a prendre-hi part, ja que, tal com es pot observar, el **requisit fonamental per tal d'accedir a aquest model de carrera és l'anàlisi del resultat de l'avaluació professional.**

Es tracta, per tant, de recompensar les persones que destinen un esforç a la seva millora professional en el decurs diari, de tal manera que caldrà primar els desenvolupaments excel·lents per sobre dels resultats estàndards. L'accés als **itineraris professionals** estarà, doncs, condicionat per dues variables:

1. **L'existència de necessitats organitzatives** que requereixin la cobertura de determinades funcions i el desenvolupament d'habilitats i capacitats concretes
2. **L'acreditació d'uns resultats** en les progressives i periòdiques avaluacions professionals altament **profitosos i superiors** al nivell considerat com a ordinari.

Així doncs, el que cerquem és fomentar la continuïtat i la perseverança en l'assoliment de noves competències i de millors resultats al llarg d'un període temporal molt dilatat, mitjançant mecanismes que permetin actuar en consonància, i evitar l'existència de traves que dificultin aquesta motivació des del mateix punt de sortida.

EL FULL DE RUTA: Claus i oportunitats del desenvolupament d'un sistema de gestió per competències

Aspectes clau del procés desenvolupat / Conclusions

- Importància de l'elecció de la tècnica d'identificació i definició de competències més adequada a la cultura de cada organització.
- Preeminència d'un criteri de flexibilitat en l'elaboració de perfils competencials i de descripcions de competències, ja que cap lloc de treball té un contingut fix en el temps. Un mateix lloc pot ser desenvolupat de forma diferenciada per persones diferents. És per això que cal evitar les descripcions que impliquin un alt grau de rigidesa respecte de les funcions i missions d'un lloc de treball i les anàlisis de llocs que perdin de vista la necessària adaptabilitat.
- Classificació de les competències identificades segons el criteri lògic més idoni a l'instrument de gestió que es pretengui obtenir i a la forma com es vulgui aplicar.
- Obtenció d'una relació de competències, amb una denominació i una definició unívokes i concretes, que tots els membres de l'organització puguin comprendre, per tal de facilitar posteriorment la comprensió i l'aplicació de l'instrument d'avaluació. Algunes competències tenen una vocació universal

o general, però d'altres presenten un perfil absolutament cenyit a un sector, àmbit o àrea d'actuació.

- Foment d'un procés altament participatiu en el moment de la determinació del directori de competències, dels perfils professionals competencials i dels indicadors associats als diferents nivells de desenvolupament competencial. Si el procés d'analitzar conductes, classificar-les i anivellar-les el du a terme una sola persona hi ha el risc d'obtenir una elevada dosi de subjectivitat. Aquesta patologia es pot minimitzar si se cercar el consens en la categorització de competències, encara que això suposi un major esforç i temps destinat a aquest treball.
- Validació dels perfils competencials obtinguts per part dels caps d'àrea i de les persones responsables de la seva avaluació, ja que en definitiva l'èxit del sistema depèn de la correcta avaluació i la seva posterior aplicació i desenvolupament. D'aquesta manera l'avaluador podrà introduir en aquesta fase totes les modificacions que cregui necessàries per ajustar el perfil competencial a aquell efectivament desitjat com a excel·lent o reeixit.
- Existència d'un pla de comunicació interna del treball. El procés de determinació dels perfils de competències desitjats per a cada lloc de treball requereix una participació àmplia del personal de l'organització i dels seus representants; per tant és important lliurar informació perquè els membres de l'organització en comprenguin el sentit i la utilitat que té, per aconseguir que es comprometin a participar-hi i se sentin responsables del seu resultat.
- Aprenentatge del procés desenvolupat, en ser especialment significatiu el fet que "té més importància el procés en si mateix que el mateix resultat, ja que és durant aquest que es produeix el veritable canvi que l'organització cerca, d'acord amb la seva estratègia prefixada".
- Existència d'un clima laboral que afavoreixi el plantejament i la introducció d'un nou model de gestió de les persones d'una organització: baix nivell de conflictivitat social, bona predisposició a la introducció de canvis per part de l'organització, elevada implicació de les persones que hauran de liderar el sistema, consens entre els avaluadors respecte de la bondat de l'eina, etc.
- Capacitació i formació dels comandaments en el nou sistema i en la dinàmica de l'instrument d'avaluació –per evitar la tendència a puntuacions mitjanes i l'efecte d'halo, que no permet discriminar les diferents dimensions presents en una avaluació–, juntament amb una verificació de la validesa dels qüestionaris, per evitar que les diferents avaluacions no siguin gaire similars, ja que això podria significar que els responsables no distingeixen entre dos conceptes massa propers o mal definits.

- Accés immediat de totes les persones sotmeses a l'avaluació al resultat obtingut i a una devolució dels aspectes més destacats d'aquest resultat, ja que tota avaluació suposa, per si mateixa, un retorn dels resultats obtinguts a la persona que l'ha duta a terme.

Idees força

- Tradicionalment, quan –en comptades ocasions– hem introduït sistemes d'avaluació del rendiment, aquests s'han basat més en criteris generals d'apreciació global que no pas en l'observació de conductes concretes i individualitzades que permetessin demostrar l'existència de comportaments adequats en termes d'èxit o profit. Alhora, aquests sistemes sovint s'han caracteritzat per dues notes clarament negatives: altes dosis de subjectivitat i una manca total d'assumpció de responsabilitats per part de qui exercia el rol d'avaluador, emparat en una postura de clara elusió del conflicte real o potencial. L'avaluació per competències focalitza l'atenció en l'avaluació per al desenvolupament, en detriment de l'avaluació per al control.
- Un sistema de gestió per competències (SGC) aconseguix una integració vertical –els objectius de la persona s'alineen amb els de l'organització– i una integració horitzontal –mitjançant l'articulació d'una estructura indissolublement vinculada de tots els instruments de gestió de recursos humans. Al mateix temps es veu clarament difuminat el concepte tradicional de lloc de treball, sobre el qual habitualment ha pivotat la gestió dels recursos humans a l'Administració pública.
- La implementació d'un SGC afavoreix la creació d'un nou espai d'aprenentatge continu i constant, basat, així mateix, en un alt nivell d'implicació i de responsabilitat –en una actitud– per part de cada persona en el moment d'establir el seu propi pla de desenvolupament professional –en el qual l'organització assumeix un paper de facilitador o de mentor clau en el desenvolupament de competències. Constitueix el que podríem anomenar “la gènesi d'un nou model de gestió del coneixement”.
- L'adquisició de noves competències –i la millora de les actuals– és una activitat que es porta a terme en el marc de l'exercici professional, ja que l'aprenentatge de competències es produeix durant la pràctica laboral diària, a través de l'experiència, i no de forma prèvia o allunyada de l'entorn de treball. El pla de desenvolupament de les competències i la trajectòria professional esdevenen, doncs, dos vessants d'un mateix element.

- Un sistema d'aquestes característiques requereix l'existència d'una arquitectura organitzativa que n'afavoreixi la implementació i d'un lideratge potent, en què la figura del personal directiu i avaluador pren un especial protagonisme, ja que l'èxit o el fracàs del nou sistema rau, en gran manera, en la capacitat i voluntat d'aquestes persones per assumir el repte que aquest model depara.

Propostes

1. Abans d'introduir un nou model de gestió cal definir quina utilitat li volem donar, què volem aconseguir (objectius, estratègia), perquè si no difícilment podrem avaluar si ho hem aconseguir i les desviacions produïdes. Si no marquem la fita on volem arribar, és molt possible que el camí emprès ens mení cap a una altra direcció. Al mateix temps, cal dur a terme un treball previ de sensibilització quant a la introducció del canvi cultural que aquest nou model suposa.
2. Cal construir un model de competències que s'adeqüi a l'Administració a la qual ha de servir, ja que la realitat pròpia de l'organització ha de marcar l'establiment d'un llenguatge comú, d'un directori de competències propi, etc. A la vegada, serà bo que altres aspectes relacionats amb la innovació, la millora contínua o la qualitat estiguin vinculats també amb la lògica d'aquest sistema.
3. És convenient dissenyar un sistema que permeti estendre'l a altres instruments, destacant la formació per competències i el desenvolupament i la carrera professionals, ja que així s'aprofita l'esforç i els recursos destinats a l'elaboració del projecte cap a altres àmbits cabdals per configurar una política integral de recursos humans.

Agraïments

Volem agrair la participació de l'Àrea de Govern Local de la Diputació de Barcelona i el suport i el compromís que han aportat les persones que han col·laborat en la configuració d'aquest nou model de gestió i, especialment, a la Neus Guzman Valverde, sense les quals el sistema que aquí es presenta difícilment existiria.

Annex

Breu descripció del model teòric de l'avaluació i de la seva translació sobre la promoció horitzontal a l'Ajuntament

Tal com hem exposat anteriorment, en el SGC de l'Ajuntament de Manlleu el personal s'avalua anualment en funció del lloc de treball que ocupa, el qual està associat a un perfil professional que anomenarem P , que té una estructura que es defineix com:

C_j competència j , amb $j = 1, \dots, K$

N_{ji} nivell i de la competència j

N_{js} nivell estàndard de la competència j

N_{je} nivell excel·lent de la competència j

on $N_{jp}, N_{js}, N_{je} \in [1,4]$, $N_{is} < N_{je}$, $N_{ji} \leq N_{je}$

I_{jip} indicador número p de N_{jp} és a dir, del nivell i de la competència j , amb $p = 1, \dots, 5$

A partir d'aquesta estructura del sistema s'elabora un qüestionari mitjançant el qual l'avaluador mostra el seu grau d'acord o desacord respecte del comportament recollit en cada indicador I_{jip} , amb les opcions següents:

- NO HO SÉ
- GENS
- POC
- SUFICIENT
- BASTANT
- MOLT

Pel que fa al càlcul del resultat de l'avaluació, la primera funció R que cal aplicar al qüestionari respost per l'avaluador/a ens dona el percentatge d'assoliment de cada indicador respecte a l'assoliment del nivell, i es defineix com:

$$R(I_{jip}) = R(j,i,p) = \begin{cases} 0 = \text{NO HO SÉ o GENS} \\ 6 = \text{POC} \\ 12 = \text{SUFICIENT} \\ 16 = \text{BASTANT} \\ 20 = \text{MOLT} \end{cases}$$

A continuació apliquem la funció G , que calcularà si cada nivell N_{ji} és superat o no, i es defineix com:

$$G(N_{ji}) = G(R(I_{jip})) = G(j,i) = \begin{cases} \bullet 0 \text{ si} \\ \sum_{p=1}^5 R(I_{jip}) < 73 \\ \text{o bé} \\ \text{i} \neq \text{e i } \sum_{p=1}^5 R(I_{jip}) + \sum_{p=1}^5 R(I_{j(i-1)p}) < 99 \\ \bullet 1 \text{ si} \\ \sum_{p=1}^5 R(I_{jip}) + \sum_{p=1}^5 R(I_{j(i+1)ip}) \geq 99 \\ \text{o bé} \\ \text{i} = \text{e i } \sum_{p=1}^5 R(I_{jip}) \geq 73 \end{cases}$$

Finalment aplicarem F que ens donarà la valoració global de l'enquesta i el seu impacte sobre la carrera professional –en el vessant de promoció horitzontal mitjançant l'assoliment progressiu de diferents trams en el mateix lloc de treball–, que es defineix com:

$$F(G(I_{jip})) = F(j, i, p) = \left\{ \begin{array}{l} \bullet \text{ FORA DE CARRERA si } Q < 40 \\ \text{o bé} \\ \exists j \text{ tal que } \sum_{i=e}^e G(N_{ji}) - N_{js} < 0 \\ \bullet \text{ RIEROL } \quad 40 \leq Q < 55 \\ \bullet \text{ RIERA } \quad 55 \leq Q < 70 \\ \bullet \text{ RIU } \quad 70 \leq Q < 85 \\ \bullet \text{ DELTA } \quad 85 \leq Q < 100 \\ \bullet \text{ MAR } \quad Q = 100 \end{array} \right.$$

$$\text{on } Q = \frac{\sum_{i,j=1}^{e,k} G(N_{ji}) \times 100}{\sum_{j=1}^k N_{je}}$$

IMPACTE DE LA PRODUCTIVITAT VARIABLE I LA CARRERA PROFESSIONAL DEL PERSONAL MÈDIC I D'INFERMERIA DE L'INSTITUT CATALÀ DE LA SALUT

Joan Gené Badia

Professor associat del Departament de Salut Pública de la UB. Metge del CAPSE

Pedro Gallo de Puellas

Professor agregat de la Facultat de Ciències Econòmiques i Socials de la UIC. Director de la Fundació SENY. Professor associat de la UB

Lluís Fornies

Director de Recursos Humans i Organització de l'Ajuntament de Barcelona

RESUM

L'any 2003, a l'Institut Català de la Salut (ICS) es va implementar una retribució variable per als metges vinculada a la qualitat assistencial i es va introduir la carrera professional per a metges i infermeres. Al cap de tres anys de la introducció, presentem algunes reflexions sobre el seu impacte en la qualitat de vida dels professionals, en la satisfacció dels usuaris i en els principals indicadors de qualitat del servei que presten els professionals dels equips d'atenció primària de l'ICS.

Els elements crítics de l'èxit són: *a)* que el nou model retributiu s'emmarcava dins d'un projecte global de reforma basat en la introducció de la direcció clínica a l'atenció primària; *b)* que es va seguir una metodologia participativa i transparent durant tot el procés; i *c)* que les fites fixades pel model eren objectives, assolibles i, sobretot, acceptables per part dels professionals.

Les avaluacions mostren que es van assolir al voltant del 70% dels objectius fixats, el que demostra que la metodologia emprada va ser l'adequada i que, malgrat la manca d'experiències prèvies, les fites fixades eren assolibles.

Fruit del nou model retributiu, els metges van declarar un increment de les demandes que els posa el sistema, encara que dintre d'uns límits tolerables, segurament atribuïble a la productivitat variable. No obstant això, tant els metges com el col·lectiu d'infermeria van millorar la seva valoració del suport directiu. Els agrada que la direcció clarifiqui el que espera de cadascun d'ells i reconegui el desenvolupament i la trajectòria professional.

Els resultats globals de l'enquesta de satisfacció dels usuaris no ha variat de forma significativa respecte als anys anteriors. Una anàlisi multivariant mostra que l'increment de les demandes dels metges associat a la productivitat variable repercuteix negativament sobre la satisfacció dels usuaris. Per tant, un esquema massa agressiu en la fixació d'objectius podria tenir un efecte negatiu sobre la satisfacció final dels usuaris. Per contra, la carrera professional millora la sensació de suport directiu, i en el col·lectiu d'infermeria aquest augment s'associa a una major satisfacció dels usuaris.

S'assoleix una major puntuació global en la qualitat de la prescripció de medicaments, però aquesta millora és similar a l'aconseguida en els tres anys anteriors, en els quals els únics estímuls per a la millora eren la formació i el *feedback* de la informació sobre la seva activitat. L'únic subgrup que ha millorat significativament la seva prescripció és el dels metges que partien d'uns nivells més baixos de qualitat en la prescripció. En conjunt, el cost de l'incentiu econòmic introduït ha estat àmpliament cobert per l'estalvi que ha induït en la factura de farmàcia.

L'any 2003, per primera vegada en la història de l'Institut Català de la Salut (ICS), es va implementar una retribució variable per als professionals assistencials, vinculada a la qualitat assistencial i al desenvolupament professional. Tant pel gran nombre de beneficiaris potencials com per la inversió econòmica que implica la iniciativa, es pot suposar que ha estat un procés complex en el disseny, en què han participat els professionals, de negociació difícil i llarg en el temps. Al cap de tres anys de la seva introducció, presentem tant les reflexions dels qui vam participar en el procés com les primeres dades del seu impacte sobre la qualitat de vida dels professionals, sobre la satisfacció dels usuaris i sobre els principals indicadors de qualitat de servei. A

partir d'aquesta experiència, desitgem mostrar els factors que poden explicar el bon resultat final i, d'aquesta manera, contribuir a facilitar la tasca per als qui vulguin iniciar iniciatives similars.

L'avaluació se centrà en els professionals d'atenció primària, perquè són els que han estat objecte de l'avaluació longitudinal per part dels autors. El nou model retributiu incorporava dos elements fonamentals: la retribució variable vinculada a objectius de qualitat predefinits anualment, i la carrera professional.

Entenem que els elements crítics de l'èxit són: *a)* que el nou model retributiu s'emmarcava dins d'un projecte global de reforma basat en la introducció de la direcció clínica; *b)* que es va seguir una metodologia participativa i transparent durant tot el procés; i *c)* que les fites fixades pel model eren objectives, assolibles i, sobretot, acceptables per part dels professionals.

Participació

L'equip directiu va entendre, des del principi, que era impossible introduir un model que modifiqués l'estatut dels professionals sense la seva participació directa. Així, la participació es va convertir en un requisit necessari per a l'èxit, malgrat que, com es comenta més endavant, no era una condició suficient. La metodologia emprada havia de ser, a més, adequada per a una organització de 32.000 persones.

Sens dubte, hi havia la necessitat de canviar el model retributiu. Aquest era un tema latent, per exemple, en les enquestes de clima laboral realitzades periòdicament als professionals d'atenció primària. Mostraven que, malgrat que els professionals presentaven una alta motivació intrínseca, percebien un baix suport directiu i sentien insatisfacció salarial. Altres estudis paral·lels, com l'enquesta referent als valors professionals que contribuïa a la creació d'un codi ètic, van aportar elements addicionals de reflexió.

En general, per tant, els professionals desitjaven un augment de les seves retribucions, però preferien que s'apliqués seguint un model que discriminés positivament, que reconegués la qualitat assistencial i l'activitat, que valorés el desenvolupament professional i que incorporés incentius vinculats a objectius. Els aspectes més operatius del disseny del model retributiu es van consultar mit-

jançant reunions amb tots els directors i els adjunts d'infermeria dels equips d'atenció primària, grups focals amb líders professionals i unes jornades de reflexió amb líders mèdics i d'infermeria.

Lògicament, aquesta metodologia no va agradar a tots els col·lectius, en especial a algunes persones de les estructures de gestió que haurien desitjat estar més implicades en el procés. No obstant això, la participació dels professionals assistencials va fer possible validar una proposta inicial de la direcció estratègica i arribar a la negociació sindical comptant amb el suport professional sobre les grans línies directrius del model.

Compromís amb el model

Les forces i els agents socials desitjaven eliminar el greuge comparatiu de les retribucions catalanes respecte a les altres autonomies. La situació era especialment greu i evident en el cas dels metges d'atenció primària. Després d'una llarga i tensa negociació, el 29 d'octubre de 2002 es va arribar a un acord important que van signar els sindicats majoritaris: CEMSATSE i Comissions Obreres. L'acord impulsava millores retributives per a tots els col·lectius professionals de la institució. En els metges, l'increment retributiu es materialitza en la productivitat variable vinculada a objectius de qualitat assistencial i en la carrera professional. Les infermeres van obtenir una millora lineal, així com l'esmentada carrera professional. La resta de col·lectius van veure incrementades les seves retribucions de forma lineal, ja que es va considerar que no era el moment adequat i, segurament, el model tampoc els era aplicable.

Malgrat que no disposàvem d'evidències suficients en el nostre context per afirmar que el pagament per l'assoliment d'objectius millorés la qualitat del servei assistencial ofert a la població, és important assenyalar que tots els signants de l'acord érem partidaris d'introduir la productivitat variable, almenys per als facultatius. És més que probable que aquesta opinió estigués condicionada per l'experiència anterior de trams retributius que reconeixien el professional que es comprometia a accomplir certes activitats o a millorar la qualitat del servei, així com per la cultura de la incentivació per objectius que hi havia en equips gestionats per altres entitats.

Creiem que aquesta iniciativa també va ser acceptada perquè era congruent amb les estratègies adreçades a millorar l'atenció clínica. Actualment es tendeixen a abandonar les intervencions centrades en un abordatge individual sobre els professionals mitjançant la formació continuada, les auditories clíniques i el *peer*

review, per passar a implementar estratègies més globals i sistemàtiques, com el projecte de direcció clínica que hem citat. En aquestes noves estratègies s'aposta per la medicina basada en l'evidència, les guies de pràctica clínica i els estàndards de qualitat de la prescripció, l'avaluació, la implicació dels professionals i els incentius econòmics. Els països capdavanters en atenció primària també estaven realitzant les primeres experiències de retribució variable per objectius.⁴

Com en qualsevol negociació sindical en l'àmbit de l'Administració pública, vam comptar amb la dificultat addicional de fer coincidir l'acord i la negociació de les forces socials amb la voluntat dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya que, d'una manera o altra, es veien afectats pels resultats de l'acord: Departament de Salut, Departament de Governació –Funció Pública– i Departament d'Economia i Finances.

Productivitat variable lligada a objectius de qualitat

Objectius en cascada

El marc acordat amb els agents socials i les institucions s'havia de desplegar i completar amb molt detall. Es van fixar els objectius generals del conjunt de la institució, els de cada àmbit assistencial, primària i hospitals, i, dins d'aquest marc, es van establir els dels diversos hospitals i àmbits d'atenció primària, serveis, equips i finalment, professionals. Es va emprar un sistema de cascada, de manera que cada directiu rebia els objectius del nivell superior i, a continuació, fixava i pactava els objectius dels nivells inferiors que gestionava. Amb aquesta metodologia, finalment era el director de l'equip d'atenció primària qui, una vegada pactats els objectius del seu equip amb el director del servei, acabava negociant els objectius assistencials de cadascun dels professionals del seu equip. El compromís de fixació d'objectius realitzat el primer trimestre del 2003 acabava reflectint-se en un document que signava cada professional i que identificava cada indicador de mesurament, la meta fixada i l'incentiu econòmic específic per a cadascuna de les franges de consecució. Es van fixar tots els objectius el primer trimestre del 2003 per tal que poguessin ser avaluats en el mateix període de l'any següent. S'ha seguit la mateixa dinàmica en els anys posteriors.

Tots els professionals implicats en el procés van rebre una formació específica sobre les característiques del model i les tècniques bàsiques de negociació i consens.

Metodologia simple i avaluació basada en registres institucionals

Els objectius predeterminats (taula 1) cobrien els diferents àmbits d'atenció primària i, en conjunt, recollien els aspectes essencials del producte assistencial. De tota manera, el model no només perseguia la seva acceptació per part dels professionals, sinó que també desitjava ser comprensible i motivador.

Així, es va fixar un nombre reduït d'objectius i es van emprar pocs indicadors, essencialment els mateixos per a tots els professionals. Només variava la meta que s'havia d'assolir, una fita que es marcava individualment atenent a la història i les condicions específiques del centre de pertinença. Un conjunt d'objectius eren de grup (assistencials, satisfacció de l'usuari, clima laboral i equilibri pressupostari) i altres s'avaluaven per a cada professional (temps d'espera, qualitat de la prescripció, gestió de la incapacitat laboral). Els de grup suposen el 80% de l'import del complement del director de l'equip, però només afectaven el 40% del complement del facultatiu.

Vam procurar que la majoria d'indicadors es recollissin mitjançant registres ja institucionalitzats i mecanitzats, que no fossin manipulables per part dels professionals. Es van emprar les dades de les agendes de cita prèvia, els registres de facturació de la prescripció i de gestió de la incapacitat temporal, així com els resultats de les enquestes de satisfacció i de qualitat de vida laboral realitzades a cadascun dels equips. Les auditories clíniques només es van realitzar de forma manual en els centres que encara no estaven informatitzats amb el programa eCAP. Es va prestar una atenció especial a unificar la metodologia de codificació, registre i avaluació.

Hem de destacar el reduït nombre de reclamacions i litigis que ha generat la iniciativa. Segurament és atribuïble al fet que els objectius eren elaborats en cascada i es negociaven i pactaven entre professionals i directius.

La carrera professional

Simultàniament, es va introduir un model de carrera professional que tenia unes característiques pròpies de l'àmbit en el qual s'aplicava. Desitjava motivar i incentivar els professionals, apostar per l'excel·lència i actuar com a element de discriminació positiva envers els bons professionals. És un sistema de promoció professional amb nivells, al qual els professionals tenen cada any l'oportunitat d'accedir de forma totalment voluntària. Permet que cada professional planifiqui el seu desenvolupament professional. La carrera professional està vin-

culada al professional mateix i el canvi de nivell no suposa una modificació del lloc de treball. Abasta tota la vida laboral i ha de servir de palanca de canvi de l'organització. Està totalment desvinculada de la carrera de gestió, encara que hi ha una compatibilitat de les dues modalitats de carreres. Hi tenen accés tots els metges i les infermeres fixos de la institució.

Els nivells són: 1) facultatiu/infermera; 2) sènior; 3) expert; 4) referent sènior.

El canvi de nivell s'assoleix pels mèrits recollits a la taula II, que consideren bàsicament les millores de les competències professionals, la implicació amb els objectius de la institució, la formació continuada rebuda, les activitats docents i la recerca. Les competències professionals es mesuren amb un qüestionari estandaritzat que respon el superior jeràrquic i que es contrasta amb els companys. Considera tant la interrelació amb l'usuari com el treball en equip.

L'avaluació del canvi de nivell de carrera es fa a escala corporativa amb quatre comissions: dues d'hospital (facultatius i infermeria) i dues d'atenció primària (facultatius i infermeria). En són membres fixos el director de la divisió corresponent, el director de recursos humans i un tècnic de recursos humans que actua com a secretari, a més del gerent d'àmbit d'atenció primària o gerent d'hospital, i el director de servei d'atenció primària o director mèdic o d'infermeria de l'hospital corresponent al centre del professional avaluat. Hi assisteixen, amb veu i sense vot, un professional de l'Agència d'Avaluació i Tecnologia Mèdica, un professional designat per l'Institut d'Estudis de la Salut i una persona designada per cada organització sindical que va signar l'acord.

Impacte del model

En les avaluacions realitzades, en els primers trimestres dels anys 2004 i 2005, els metges d'atenció primària van assolir al voltant del 70% dels objectius fixats, el que mostra que la metodologia emprada va ser l'adequada i que, malgrat la manca d'experiències prèvies en la seva utilització i aplicació, es van marcar unes fites assolibles per part dels professionals.

L'experiència ens permet extreure conclusions per a futures edicions, especialment pel que fa a objectius, indicadors i metes. A continuació s'assenyalen algunes d'aquestes conclusions.

Qualitat de vida professional

L'enquesta de qualitat de vida laboral realitzada abans d'introduir la carrera professional i la retribució variable per objectius va canviar de forma significativa.

Els metges, i no les infermeres, expliquen que hi ha un increment de les demandes que els posa el sistema, però sempre dintre d'uns límits tolerables. Aquest efecte s'atribueix a la productivitat variable, ja que la mesura no afectava els professionals d'infermeria. Fa pensar també que la fixació d'uns objectius excessivament rigorosos o inassolibles pot arribar a augmentar l'estrès professional d'un col·lectiu que darrerament està mostrant el seu nivell d'insatisfacció pel rol que ha adoptat dins del sistema sanitari.

Els dos col·lectius van millorar la seva valoració del suport directiu. Els metges van aprovar els seus directius, malgrat que abans els suspèien de forma continuada. Suposem que es valora positivament que l'estructura directiva es vegi forçada a clarificar el que espera de cadascun dels seus subordinats i que coincideixi a reconèixer el desenvolupament professional. Tot i això, és difícil destriar l'impacte de la tasca directiva de l'impacte de la incentivació econòmica.

Satisfacció dels usuaris

Els resultats globals de l'enquesta de satisfacció dels usuaris no han variat de forma significativa respecte als registres dels anys anteriors. Segurament, en l'entorn sanitari, aconseguir mantenir-se en un nivell elevat de satisfacció ja és una fita més que suficient.

Una anàlisi multivariant més acurada de l'efecte del model retributiu sobre els usuaris mostra que la productivitat variable vinculada a la qualitat assistencial augmenta la sensació de demanda del sistema als metges, cosa que repercuteix negativament sobre la satisfacció dels usuaris. Això fa pensar que un esquema retributiu per objectius massa agressiu pot tenir un efecte paradoxalment negatiu sobre la satisfacció dels usuaris. Per contra, la carrera professional millora la sensació de suport directiu i, en les infermeres, aquest augment s'associa a una major satisfacció dels usuaris. Possiblement, la carrera, que no influeix tan directament sobre l'activitat clínica diària i que fa coincidir els valors professionals amb els de les estructures directives, té un impacte més positiu sobre els usuaris.

Prescripció farmacèutica

La qualitat de la prescripció, mesurada amb un indicador sintètic que avalua el grau d'adequació al perfil ideal de prescripció d'un metge d'atenció primària, tenint en compte la prevalença esperada de les malalties i la millor evidència disponible per tractar-les, ha millorat en aquests dos anys. Però l'increment interanual global de la puntuació que ha experimentat és similar a l'aconseguit en els tres anys anteriors, en els quals els únics estímuls per a la millora eren la formació i el *feedback* de la informació sobre la seva activitat. Curiosament, quan s'analitza per subgrups, s'observa que l'únic subgrup que ha millorat en la prescripció és el dels professionals que, malgrat els esforços formatius, no milloraven la seva indicació farmacèutica, és a dir, els que partien d'uns nivells més baixos de qualitat de la prescripció. Tot i això, en conjunt, el cost de l'incentiu ha estat àmpliament cobert per l'estalvi que ha induït en la factura de farmàcia. Catalunya, que tradicionalment experimentava un creixement de la seva despesa farmacèutica per sobre de la mitjana espanyola, ha passat a moderar molt aquest creixement i actualment es comporta per sota de la mitjana.

Potser, per tal d'augmentar l'efecte motivador d'aquesta dimensió, es podria plantejar incrementar el seu pes específic. De tota manera, sempre serà difícil competir amb els incentius atípics que hi ha en aquest àmbit. L'experiència, una vegada comprovada la relació inversa entre qualitat de la prescripció i la despesa farmacèutica per càpita que s'havia experimentat amb anterioritat amb aquest indicador.

Indicadors clínics

L'experiència ha confirmat que els incentius econòmics milloren de forma significativa els objectius vinculats a realitzar una activitat, com la informatització i el registre de les incapacitats laborals. D'altra banda, també han afavorit la picaresca. Per exemple, el nombre de pacients hipertensos ben controlats ha millorat globalment, però en alguns casos només és un efecte informàtic. Alguns professionals registren en les caselles numèriques els bons resultats de control de la tensió arterial i, en canvi, posen els mals resultats en forma de text per evitar que siguin reconeguts pels programes informàtics que avaluen els registres clínics.

L'experiència, doncs, no permet assegurar que el model hagi millorat la qualitat assistencial.

Reflexions cap al futur

El model de carrera professional i de retribució variable forma part d'un sistema integral de quadre de comandament (*balanced score card*) que tracta d'alinear des de quatre perspectives els objectius estratègics d'una organització. Els objectius, o valors, que es potencien han de ser coherents amb els objectius institucionals: en aquest cas, la qualitat assistencial, la formació, la docència, la recerca i la innovació i el compromís amb l'ICS. És indubtable que els mecanismes d'avaluació establerts, vinculats a la carrera professional i la retribució variable són un element molt potent de difusió dels valors i de la potenciació d'una determinada cultura «empresarial».

La introducció d'aquest sistema de carrera horitzontal en el lloc de treball, lloc que el professional fa créixer amb el seu propi creixement professional i que justifica la millora retributiva amb l'ampliació del seu impacte en l'organització, allibera de pressió la carrera jeràrquica tradicional que pot utilitzar nous sistemes de provisió, uns perfils més adaptats a la gestió i el comandament i una millor provisió per a professionals orientats degudament.

El nou model retributiu ha començat a generar cultura: cultura de participació, visió estratègica, discriminació positiva i avaluació. Cal advertir, però, que el model implantat no és un fi en si mateix, sinó, ben al contrari, un instrument valuós i poderós per a una gestió més moderna d'una institució pública. Com a instrument, ha d'estar al servei del context, dels objectius de l'organització i de la visió estratègica que els futurs equips de direcció vulguin impulsar. Les organitzacions complexes necessiten instruments efectius i eficients adaptats al seu context propi, que canvia constantment. El repte consisteix a fer-los servir per innovar i millorar i no incorporar-los a la maquinària burocràtica com qualsevol altre procediment administratiu rutinari. Els directius estratègics i de línia han d'implicar-se directament amb l'instrument per tal que aquest instrument pugui actuar com una palanca de millora.

Agraïments

Agraïm tot el que hem après de tots els qui han participat en el projecte, en especial Alícia Granados, José J. Navas, Laura Sampietro-Colom, Antoni Gratacós, Françoise Aguado, Carles Pla, Margarita Coll, Lluïsa Montes, Lluís Cabado i Patricio Martínez.

Referències bibliogràfiques:

- Costa Pau, M. «Los médicos podrán ganar hasta 5.000 euros más si recetan mejor y mejoran la asistencia.» *El País Catalunya*, 11/04/2004:1-5.
- Gené Badia, J., Marzo, M. «La direcció clínica en l'atenció primària». *Fulls Econòmics del Sistema Sanitari* 2003; 37: 29-32.
- Gené Badia, J. «Macrogestión de la atención primaria inspirada en un modelo de calidad total: la experiencia del ICS». *Cuadernos de Gestión* 2002; 8: 192-6.
- Lanier, D., Roland, M., Burstin, H. i Knottnerus, J. A. «Doctor performance and public accountability». *Lancet* 2003; 362: 1404-7.
- Gené-Badia, J., Escaramis-Babiano, G., Sans-Corrales, M., Sampietro-Colom, L., Aguado-Menguy, F., Cabezas-Peña, C. i Gallo de Puelles, P. «Impact of economic incentives on quality of professional life and on end-user satisfaction in primary care». *Health Policy* [en premsa].
- Gené Badia, J. «La carrera profesional: ¿otra oportunidad perdida para mejorar la calidad de la atención clínica?». *Jano* 2005; 68: 33-6.

Gran part d'aquesta comunicació forma part de l'article:

Gené Badia, J. i Gallo de Puelles, P. «Retribución variable vinculada a la calidad asistencial». *Atención Primaria* 2004; 34: 198-201.

Taula I. Exemple d'objectius de qualitat assistencial

Núm.	OBJECTIU	PONDERACIÓ	INDICADOR	META
OBJECTIUS D'EQUIP		%		
1	Complir els objectius assistencials	10%	Contracte de direcció clínica de l'EAP.	
2	Millorar el grau de satisfacció de l'usuari	25%	Enquesta de satisfacció de l'usuari.	
OBJECTIUS INDIVIDUALS				
3	Disminuir els temps d'espera o incrementar la qualitat de les visites	25%	Temps mitjà d'espera / Durada de la visita (programació).	
4	Millorar la qualitat de la prescripció farmacèutica	15%	Tant per cent d'adequació a l'estàndard de qualitat establert.	
5	Millorar la gestió de l'IT	100%	Tant per cent d'IT informatitzada i correctament codificada.	

Taula II. Factors de la carrera professional

Factor	NIVELL 1	NIVELL 2	NIVELL 3	NIVELL 4	TOTAL FACULTATIUS	TOTAL DIPL. INFERMERIA
Activitat					55 crèdits	55 crèdits
Objectius					15 crèdits	20 crèdits
Competències						
Formació					15 crèdits	20 crèdits
Docència					10 crèdits	10 crèdits
Recerca amb l'organització					20 crèdits	10 crèdits
Compromís					20 crèdits	20 crèdits
Total facultatius	40 crèdits	65 crèdits	90 crèdits	110 crèdits	MÀXIM 135	MÀXIM 135
Total ATS/DUI i altres dipl. sanitaris	40 crèdits	55 crèdits	70 crèdits	90 crèdits	MÀXIM 135	MÀXIM 135

Taula III. Anys d'antiguitat mínims per sol·licitar un canvi de nivell

Nivell	
1	5 anys o més
2	11 anys o més
3	18 anys o més
4	25 anys o més

Conclusions

L'experiència ha resultat extremadament interessant i molt ben acceptada per professionals i gestors. Ara ha de ser objecte d'una avaluació rigorosa que permeti comprovar si, en efecte, ha servit per promoure la qualitat assistencial i el servei que oferim als ciutadans. Hem fet una primera aproximació i, més endavant, caldrà repetir-la emprant un ventall més ampli d'indicadors. En tot cas, creiem que ha contribuït a augmentar l'equitat interna en buscar el reconeixement econòmic dels professionals que oferien una millor qualitat de servei als ciutadans.

La incentivació econòmica és una palanca de canvi potent que, per introduir-se amb èxit, ha d'estar emmarcada en un projecte global de reforma i ha d'aplicar-se seguint una metodologia participativa, simple, transparent i objectiva, utilitzant indicadors que reflecteixin aspectes assistencialment rellevants. El rigor a l'hora d'implementar-la n'assegura la factibilitat. La complicitat del professional n'assegura el futur.

Idees força

1. Es possible introduir esquemes de retribució variable vinculats a la qualitat i de carrera professional que reconguin el desenvolupament professional en un entorn d'Administració pública.
2. El model aporta equitat interna (rigor i claredat) i competitivitat externa (volem els millors professionals en el sistema públic i, per tant, es busca atreure i retenir els millors).
3. El model busca la motivació individual, ja que discrimina positivament i permet créixer professionalment.

4. El model ha influït positivament en la percepció del suport directiu que tenen els professionals.
5. El cost de la incentivació ha quedat compensat pel seu efecte sobre la factura farmacèutica. Hem obtingut un retorn immediat de la inversió.
6. Uns esquemes massa agressius en la fixació d'objectius i fites poden augmentar excessivament la sensació de demanda dels professionals i repercutir negativament sobre la satisfacció dels usuaris.

Propostes

1. Seguir avaluant l'instrument, considerar un període més ampli de temps i emprar uns altres indicadors de resultats per tal d'aconseguir una visió més amplia de l'impacte global de la seva implementació.
2. Continuar afinant en la fixació d'objectius i fites per tal d'assolir una millor equitat interna.
3. Comparar els diferents models retributius variables aplicats dins de les organitzacions sanitàries, tant a Catalunya com a la resta de comunitats autònomes per establir *benchmarks* i *policy options*.
4. Vincular l'instrument al quadre de comandament integral de la institució.
5. Mantenir la implicació en el projecte dels directius estratègics i de línia, per evitar convertir un instrument de gestió i de canvi en un procediment administratiu més.

GESTIÓ DEL CANVI I POLÍTIQUES DE RECURSOS HUMANS PER A LA IMPLANTACIÓ D'UN NOU MODEL OPERATIU AL METRO DE BARCELONA

Marta Labata Salvador

Directora del Servei de Formació, Selecció i Avaluació de Polítiques de Recursos Humans de TMB

RESUM

1. La incorporació de la tecnologia, cap al Metro del futur

En els darrers anys s'està produint a l'entorn del Metro una millora tecnològica constant que permet disposar d'uns alts nivells d'automatització. Fruit d'aquesta transformació, el Metro de Barcelona es planteja una nova organització del treball que permeti aprofitar les noves prestacions per tal de millorar en diferents àmbits del servei públic i, en concret, es proposa millorar en matèria de seguretat en la circulació (minimitzant la possibilitat d'errors humans), en la disponibilitat tècnica del servei (minimitzant la possibilitat d'avaries) i en la millora de l'atenció al client (orientant les persones envers aquestes tasques).

En aquest context, FMB, mitjançant la negociació col·lectiva, es planteja suprimir la realització de les tasques més repetitives i rutinàries amb poc valor afegit per part del personal d'exploració i orientar-lo cap a la millora de l'atenció al client. Així, totes aquestes mesures ajuden a garantir, en un marc d'alta automatització, el manteniment i la sostenibilitat dels llocs de treball.

Per tot això, i entre d'altres mesures organitzatives, a través de la negociació col·lectiva, se suprimeixen les categories històriques de cap d'estació, taquiller/a i motorista, per crear-ne una de nova multifuncional: l'agent d'atenció al client.

Les funcions pròpies d'aquesta categoria són les que es deriven de tenir una dedicació exclusiva a l'atenció al client en la prestació del servei públic, tant en els aspectes d'informació com en la cura dels elements tècnics de l'entorn de les estacions, dels trens i de la circulació en la línia.

2. Pla estratègic de recursos humans per a la gestió del canvi

La creació del lloc d'agent d'atenció al client suposa un gran repte, ja que implica la transformació de tres llocs de treball amb un contingut funcional molt especialitzat, en un nou càrrec caracteritzat per la multifuncionalitat.

Per tal de dur a terme tot això, es va desenvolupar un pla estratègic per a la gestió del canvi basat en tres eixos: la formació, la comunicació i la selecció.

La comunicació i la formació tenien com a objectiu la implicació i la comprensió, per part del personal, del nou model, de la importància del projecte i del seu rol en l'evolució de la companyia.

Pel que fa a la selecció, val a dir que l'acord de jubilació parcial en el conveni col·lectiu representa també una oportunitat de renovació de la plantilla d'explotació que esdevé clau per a la consolidació del canvi.

1. La incorporació de la tecnologia, cap al Metro del futur

TMB té com a missió oferir una xarxa de transport públic que contribueixi a la millora de la mobilitat ciutadana i al desenvolupament de l'àrea metropolitana, així com garantir la prestació del millor servei al client, tot desenvolupant polítiques de responsabilitat social, en un marc de viabilitat i eficiència econòmica.

D'una altra banda, TMB té la visió de ser una empresa de transport i mobilitat ciutadana, referent a Europa per la seva contribució a la millora de la mobilitat en l'àrea metropolitana, a la sostenibilitat urbana i al medi ambient; per la qualitat tècnica oferta i per la qualitat percebuda pel ciutadà; per l'efi-

ciència dels seus processos i l'optimització dels recursos; per l'excel·lència dels seus treballadors, i pel seu compromís amb la societat i els ciutadans.

Amb aquest horitzó, TMB s'ha dotat d'unes eines de gestió que orienten totes les seves polítiques cap a la consecució d'aquesta missió i aquesta visió.

En aquest sentit, en els darrers anys s'està produint a l'entorn del Metro una millora tecnològica constant que permet disposar d'uns alts nivells d'automatització en diferents àmbits de l'explotació, com ara la conducció de trens, la venda automatitzada de títols de transport o el telecomandament des d'un centre de control d'instal·lacions i sistemes (circulació, energia, comunicacions, seguretat, accessos, etc.).

Fruit d'aquesta transformació, el Metro de Barcelona es planteja una nova organització de l'operació que permeti aprofitar aquestes noves prestacions per tal de millorar en diferents àmbits del servei públic i, en concret, es proposa millorar en matèria de seguretat en la circulació (minimitzant la possibilitat d'errors humans), en la disponibilitat tècnica del servei (minimitzant la possibilitat d'avaries) i en la millora de l'atenció al client (orientant les persones envers aquestes tasques).

En aquest context, l'any 2004, Ferrocarril Metropolità de Barcelona TMB (FMB en endavant) es planteja transformar el seu model tradicional d'explotació del Metro en una operació diferent. Per dur a terme aquest canvi, es dissenya un pla estratègic d'ampli abast que incorpora transformacions tecnològiques (automatització de la venda a través de màquines expenedores, inversió en nous trens, inversió en nous sistemes de seguretat, etc.), organitzatives (redisseny de processos organitzatius, canvis d'estructures organitzatives, creació de nous llocs de treball, etc.) i culturals (concreció de la missió i la visió de la companyia en comportaments i resultats determinats).

Cadascun d'aquests canvis, que són projectes de gran abast en si mateixos, ha contribuït a la consecució d'un nou model d'explotació que ha de permetre assumir els nous reptes de futur de la companyia i millorar la mobilitat de la ciutat de Barcelona.

De tots aquests projectes, en aquest treball se'n tractarà un que ha resultat absolutament central en el procés de canvi, com és l'extinció dels antics llocs de treball base de l'operació i la creació del lloc d'agent d'atenció al client.

En aquest sentit, FMB es planteja, mitjançant la negociació col·lectiva, suprimir la realització de les tasques més repetitives i rutinàries amb poc valor afegit per part del personal d'explotació i orientar-lo cap a la millora de l'atenció al client. Així, totes aquestes mesures ajuden a garantir, en un marc d'alta automatització, el manteniment i la sostenibilitat dels llocs de treball.

Per tot això, i entre d'altres mesures organitzatives, a través de la negociació col·lectiva, se suprimeixen les categories històriques de cap d'estació, taquiller/a i motorista, per crear-ne una de nova multifuncional, l'agent d'atenció al client (AAC), per a tots els treballadors que presten servei a l'exploració del Metro. És evident que tots aquests canvis en la base de la piràmide de l'empresa han significat, igualment, canvis en l'estructura de comandament.

Les funcions pròpies d'aquesta categoria són les que es deriven de tenir una dedicació exclusiva a l'atenció al client en la prestació del servei públic, tant en els aspectes d'informació com en la cura dels elements tècnics de l'entorn de les estacions, dels trens i de la circulació en la línia.

2. El nou model operatiu (NMO). La creació de l'agent d'atenció al client

La creació del lloc d'agent d'atenció al client suposa un gran repte, ja que implica la transformació de tres llocs de treball amb un contingut funcional molt especialitzat en un nou lloc caracteritzat per la polivalència o multifuncionalitat.

Històricament, els tres llocs de camp de l'exploració del Metro eren el cap d'estació i el taquiller/a, encarregats fonamentalment de la venda manual de títols de transport, i el motorista, responsable de la conducció dels trens.

Una característica fonamental d'aquests llocs i que condicionava profundament l'organització del treball era l'especialització. En el cas del taquiller/a i el cap d'estació, aquesta especialització implicava una gran rutina en les tasques i una dependència total del lloc físic de treball, ja que no era possible un sistema de venda de títols de transport alternatiu a la venda manual.

Pel que fa a la tasca del motorista, l'especialització requerida per al coneixement dels trens, la conducció, la resolució de possibles incidències, etc. comportava igualment un important component de rutina en el lloc de treball amb una considerable sensació de monotonia.

La introducció de la tecnologia ha permès, d'una banda, la introducció de la venda automàtica de títols de viatge i, de l'altra, una gran automatització de la tasca de conducció de trens.

La principal millora que aporta la venda automàtica és l'alliberació de les persones de la tasca de venda manual i de la liquidació de la recaptació, amb els consegüents problemes per recomptar, quadrar, etc. Per tant, es permet que aquestes persones es dediquin a la millora qualitativa del servei a través una major i millor atenció al client donant informació, vetllant contra el frau, as-

segurant l'estat correcte de les estacions, etc., i participant en activitats de millora contínua.

Pel que fa a la major automatització dels trens, la seva contribució a la millora del servei és significativa en l'augment de la qualitat tècnica (millora de freqüències de pas, menor nombre d'incidències, etc.) i de la seguretat (es minimitza la possibilitat d'errors humans).

Amb tots aquests canvis, es planteja la possibilitat que, ja que el personal d'estacions queda alliberat de la venda manual i de la liquidació i que la conducció de trens esdevé molt més senzilla i segura, els tres llocs de treball de camp n'esdevinguin un de nou que tingui com a característica essencial la polivalència o multifuncionalitat. Això permet una major flexibilitat en l'organització del treball (adaptació dels recursos a les necessitats de cada lloc i al moment de l'explotació).

Per dur a terme tot això, es va desenvolupar un pla estratègic per a la gestió del canvi basat en tres eixos:

- a) La negociació col·lectiva
- b) La formació i la comunicació
- c) La selecció.

La negociació col·lectiva va garantir el consens necessari per al desenvolupament del projecte, va implicar els representants dels treballadors en l'estratègia de canvi de la companyia per tal de facilitar un model operatiu de futur i va establir el marc normatiu essencial per a la implantació del canvi.

La comunicació i la formació tenien com a objectiu la implicació i la comprensió, per part del personal, del nou model, de la importància del projecte i del seu rol en l'evolució de la companyia, així com l'assumpció, per part dels AAC, de les competències necessàries per dur a terme el nou lloc de treball.

Pel que fa a la selecció, val a dir que la jubilació parcial a partir dels 60 anys, acordada en el conveni col·lectiu, així com l'increment de l'oferta possible per la introducció de nova tecnologia, representa també una oportunitat de renovació de la plantilla d'explotació d'aproximadament el 30% en tres anys.

A continuació, s'exposaran els trets fonamentals d'aquests tres eixos del projecte.

3. El canvi de model organitzatiu a través de la negociació col·lectiva

Com s'ha esmentat, la introducció de la tecnologia permetia una millora del servei des del punt de vista tècnic (millora de les freqüències de pas, seguretat tècnica, etc.), però calia treballar per a una major flexibilitat en la gestió de l'explotació que permetés adaptar-la al màxim a les necessitats del client.

Això és així perquè les necessitats del client varien segons el dia (laborable, festiu, un dia en què hi ha algun esdeveniment, etc.) o l'hora (nit, vall, punta) i, conjugades amb les característiques de l'estació (centre, perifèria, correspondència), condicionen les necessitats dels recursos i la seva gestió. Així, per exemple, des del punt de vista de la gestió no són iguals les necessitats d'una estació en un àrea de negocis un dilluns a les 8.30 del matí, que la mateixa estació un diumenge a les 16 hores.

En el model clàssic d'explotació, el lligam entre el personal d'estacions i la venda manual condicionava d'una forma del tot rígida la distribució dels recursos, ja que obligava a tenir una persona per taquilla durant tota la jornada. Amb la introducció de la venda automatitzada, cal aprofitar per trobar també una fórmula organitzativa que doni flexibilitat a la gestió, per tal que es puguin distribuir els recursos allà on realment aporten valor per al client: per exemple, que en una hora punta en una estació on hi ha un esdeveniment puguin reforçar-se els trens en circulació i la informació a l'estació, mentre que en una estació en una hora vall en un dia de poca activitat potser no es requereix la presència, si no hi ha cap incidència, del personal, que pot dedicar-se, posem per cas, a fer el primer nivell de manteniment.

Per aquest motiu, calia negociar un nou conveni col·lectiu que determinés un marc adequat per al canvi. Aquest conveni es va basar en els punts següents:

- Superar les rigideses laborals existents per tal de guanyar en flexibilitat i adaptació de l'oferta: millorant la capacitat i l'eficiència de la resolució d'incidències tècniques de primer nivell per part del personal d'explotació, creant llocs de treball més polivalents, minimitzant l'organització del treball basada en la "propietat" d'un determinat servei, etc.
- Millorar les condicions socials dels empleats: menys monotonia en els llocs de treball, jubilacions parcials, millors condicions econòmiques, elements de conciliació de la vida laboral i familiar, etc.
- Incrementar la satisfacció, la identificació i la implicació dels empleats: a través d'una nova estructura organitzativa que reforçava l'equip com a unitat organitzativa bàsica o millorant la identificació comandament-empleat.

- Reduir els costos operatius (fonamentalment de personal i de manteniment).
- Optimitzar la jornada de treball.

La signatura del conveni col·lectiu amb tots els sindicats, excepte un, va suposar el punt de partida imprescindible per a la posada en marxa del projecte, ja que establia un ampli consens sobre els temes fonamentals. D'entre les qüestions que preveu el conveni, totes adreçades de forma coherent per fer possible el canvi, cal destacar el consens sobre les qüestions següents:

- Necessitat i objectius del canvi. Aquest va ser el tema principal sobre el qual es va generar consens i sense el qual no haguessin estat possibles la resta d'acords. En aquest sentit, es va generar una gran consciència de la necessitat d'adaptar la companyia a una operació cada cop més automatitzada en què calia establir les condicions per millorar de forma eficient el servei al client.
- Supressió dels llocs de treball tradicionals de l'explotació i creació del lloc d'AAC.
- Signatura de la jubilació parcial del 85% de la jornada a partir dels 65 anys. Aquest fet permetia una important renovació de la plantilla a curt termini.

4. La comunicació i la formació

Com ja s'ha dit, el nou agent d'atenció al client no es concep només com una acumulació de llocs i de funcions, sinó com un nou lloc amb un nou rol organitzatiu que representa un veritable salt qualitatiu en la prestació del servei al client. I és aquí on es planteja el principal repte, en el canvi cultural a través de la transformació dels processos de llocs i dels rols.

En aquest sentit, l'AAC esdevé un lloc amb quatre grans dimensions:

- una dimensió social que requereix una clara orientació i vocació de servei al client;
- una dimensió tècnica envers les instal·lacions, que requereix una capacitat de resolució per tal d'integrar la funcionalitat dels equips com una part més de la qualitat i la confortabilitat del servei ofert al ciutadà;
- una dimensió tècnica envers la circulació, que vincula decididament l'agent d'atenció al client amb el concepte de circulació des d'una visió integrada del "procés de viatge" i amplia el concepte de la mera conducció d'un comboi d'una estació a una altra;

- i una darrera dimensió d'equip, que necessita una clara capacitat de relació interpersonal i un sentiment de pertinença.

Per tot això, la implantació de l'NMO a la xarxa ja existent requeria un esforç informatiu i formatiu importantíssim perquè els nous AAC no només poguessin assumir tècnicament les noves funcions sinó que també comprenguessin i compartissin la rellevància del seu paper en el canvi de la companyia.

Així, es va plantejar un pla de formació i informació amb els objectius següents:

1. Informar sobre el canvi del model organitzatiu i implicar el personal: abans de la posada en marxa de l'NMO en cadascuna de les línies, s'ha considerat imprescindible implicar el personal afectat respecte a la necessitat del canvi i garantir la comprensió de l'NMO, així com la importància de la seva contribució en l'èxit d'aquest important projecte de TMB.
2. Assegurar la formació tècnica necessària per assumir les noves funcions: aquest és un dels punts més crítics del projecte, ja que el nou model operatiu s'ha d'implantar amb la plantilla de la xarxa actual.
En aquest sentit, calia assegurar l'assumpció de les tasques de circulació per part d'una plantilla de 800 caps d'estació i taquillers/eres que fins aleshores havien estat orientats bàsicament a la venda de títols de transport des de la taquilla, espai en el qual es duia a terme pràcticament tota l'activitat per la dependència de la venda manual, de la seguretat i la custòdia dels títols i de la recaptació. D'altra banda, aquest lloc de treball quedava completament desvinculat de la circulació.
I, en un altre sentit, calia que el col·lectiu de 400 motoristes assumissin les competències necessàries per al desenvolupament del nou lloc d'AAC, especialment les vinculades a la venda de títols, coneixement de les estacions (obertura i tancament), etc.
3. Formar per tal de reforçar les habilitats necessàries per al desenvolupament del nou rol: aquesta formació pretén augmentar els recursos personals per afrontar les situacions quotidianes en les quals hi ha problemes tant amb el passatge com amb els companys. En aquest punt, cal destacar que, tot i que el personal ja feia algunes tasques d'atenció al públic, es circumscriuen a l'àmbit de la venda des de la taquilla. El nou rol de l'agent d'atenció al client exigeix sortir de l'àmbit físic de la taquilla i tenir una actitud proactiva per detectar i satisfer les necessitats del client. És per aquest motiu que aquesta formació ha estat un dels elements més ben valorats

pel personal en la implantació de l'NMO. Pel que fa als mètodes formatius, es va:

- a) intensificar la formació pràctica,
- b) intensificar la formació en el lloc de treball,
- c) implicar directament els comandaments en el procés formatiu,
- d) i utilitzar mètodes pedagògics alternatius als tradicionals (simulador, formació «on line», etc.).

En la pàgina següent, es mostra un quadre resum amb les principals accions formatives, el seu contingut i els principals objectius que es volia aconseguir amb cadascuna. Les dades corresponen a la formació feta fins a l'actualitat en les línies on ja s'ha posat en marxa el model, concretament a les línies L11, L2 i L5. Falta per fer, doncs, la formació de les línies L3 (finals de 2006), L1 i L4 (any 2007).

Acció formativa/informativa	Contingut	Objectiu	Personal afectat
Formació tècnica en trens	Formació en la conducció de trens: <ul style="list-style-type: none"> • Formar els AAC que provenen d'estacions en la conducció de trens • Formar tot el personal en els nous models de trens 	Garantir l'adquisició de les competències tècniques necessàries per part dels AAC multifuncionals	728 (18.047 hores)
Formació tècnica en estacions	Formació dels AAC que provenen de la conducció de trens en les funcions pròpies de les estacions (sistemes de venda, obertura i tancament d'estacions, atenció al client, etc.)	Garantir l'adquisició de les competències tècniques necessàries per part dels AAC multifuncionals	547 (6.733 hores)
Formació en primer nivell de manteniment	Formació en el primer nivell de manteniment d'instal·lacions i resolució d'incidències	Garantir l'adquisició de les competències tècniques necessàries per part dels AAC multifuncionals	318 (2.366 hores)
Sessió de presentació de l'NMO	Sessió informativa/formativa en què el director general del Metro s'adreça a tots els AAC en grups per explicar: <ul style="list-style-type: none"> • El nou model operatiu: característiques i principals objectius • El context actual i els principals reptes de futur d'FMB/TMB. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalitzar i unificar el missatge del projecte • Visualitzar la rellevància estratègica amb el projecte. 	530 (2.390 hores)
Taller sobre el rol de l'agent d'atenció al client	Sessió informativa/formativa en què el gerent de cada línia en la qual es posa en marxa el model s'adreça a tots els AAC de la línia en grups per explicar: <ul style="list-style-type: none"> • La descripció del lloc d'AAC • El rol de l'AAC: què se n'espera 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalitzar i unificar el missatge • Informar i implicar els AAC en el canvi • Clarificar dubtes 	530 (2.390 hores)
Formació en gestió de conflictes	Reforçar les habilitats dels AAC que els permetin desenvolupar les noves funcions fora de la taquilla i del tren, en contacte directe amb el client	Garantir l'adquisició de les competències genèriques necessàries per part dels AAC multifuncionals	178 (2.670 hores)

5. La selecció

El darrer element clau del projecte és la selecció, ja que l'acord de la jubilació parcial en el conveni col·lectiu donava una oportunitat única de consolidació de l'NMO amb la renovació del 30% de la plantilla de l'explotació en un període aproximat de tres anys, i incorporava professionals escollits ja amb el nou perfil d'agent d'atenció al client.

Per aquest motiu, la selecció va esdevenir, en aquest projecte més que mai, una eina estratègica imprescindible per al canvi. És per això que calia afinar al màxim el procés de selecció tant pel que fa a perfils, reclutament, proves i procediment, com pel que fa a la immersió en el futur lloc de treball (desconegut per la majoria del personal de nou ingrés).

Quant al perfil, les quatre dimensions de l'AAC (social, tècnica envers les instal·lacions, tècnica envers la circulació, i d'equip) obligaven a definir un perfil força més complex que en els antics llocs de l'explotació i que condicionaria essencialment el procés de selecció.

També cal destacar que, en el model anterior, el lloc de treball d'accés a l'explotació era sempre el taquiller/a o cap d'estació. Això requeria un perfil caracteritzat per col·laboradors orientats a establir una relació amb els clients basada en l'adquisició de títols de transport des de l'espai físic de la taquilla.

El nou rol es defineix com un conjunt de competències que integren els aspectes de coneixement tecnològic (primer nivell), d'interrelació social, d'integració en el treball d'equip i d'uns determinats trets de personalitat en l'entorn laboral.

D'aquest conjunt, cal destacar els següents aspectes:

- Orientació al client, demostrar sensibilitat envers la identificació, la resolució o la canalització de les necessitats dels clients, empatia.
- Adaptabilitat social (diferents tipologies de clients, diferents escenaris en les relacions interpersonals, etc.).
- Estabilitat emocional.
- Capacitat d'assimilació de nous conceptes de naturalesa tecnològica per garantir la utilització correcta dels equips, elements que possibiliten un primer estadi de restitució de la funcionalitat, així com la identificació i la comunicació, al Centre de Control, de les avaries o incidències que es puguin produir.
- Adaptabilitat al canvi, versatilitat i orientació cap a la millora.
- Aportació de capacitats mentals relacionades amb l'orientació espacial.
- Disponibilitat, flexibilitat en l'aportació.

	Què busquem	Com ho busquem
APTITUDS	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitat per comprendre i transmetre idees amb facilitat. • Capacitat per comprendre, analitzar i executar necessitats/demandes. • Assimilació de continguts del lloc de treball. • Rapidesa perceptiva i espacial. • Resistència a la monotonia. 	Proves psicotècniques que avaluen: <ul style="list-style-type: none"> • Raonament numèric. • Raonament verbal. • Comprensió d'instruccions complexes. • Intel·ligència general. • Raonament espacial. • Atenció/percepció. • Raonament abstracte. • Raonament mecànic.
ACTITUDS	<ul style="list-style-type: none"> • Orientat al client (afable, negociador, sensible, educat). • Estable emocionalment (situació personal definida i amb fites afins amb els objectius organitzatius). • Amb bon autocontrol. • Amb alta autonomia de decisió dins de les funcions pròpies del lloc. • Alta capacitat d'adaptació a situacions noves. Ser proactiu i anticipatiu. • Amb ganes d'optimitzar les seves funcions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Qüestionaris. • Dinàmiques grupals • Entrevistes individuals

El darrer repte important del procés de selecció dels nous agents d'atenció al client ha estat la formació inicial per assegurar que els nous professionals puguin acomplir plenament les seves funcions.

En aquest sentit, la formació de nou ingrés ha estat orientada fonamentalment a la consecució de tres grans objectius:

- Coneixement de TMB: missió, visió, principals polítiques de la companyia, estructura i funcionament de FMB, etc.

- Coneixements tècnics del lloc de treball: formació completa en matèria d'estacions (sistemes de venda, obertura i tancament d'estacions, etc.), primer nivell de manteniment, i formació en circulació i conducció de trens.

Pel que fa a la formació en la conducció de trens, consta de dos blocs:

1. El primer és el bloc teòric on s'emfatitzen els aspectes més lligats a la seguretat en la conducció i el coneixement del reglament de circulació i, d'altra banda, es fa una introducció en l'aula de les diferents parts que componen un tren.
 2. El segon bloc és un bloc pràctic on cada aspirant s'assigna a un conductor habilitador, que ha estat format específicament per impartir formació pràctica i avaluar l'assoliment dels objectius formatius per part de l'aspirant. D'aquesta formació, se'n fa un seguiment individualitzat i la seva durada pot variar en funció de cada aspirant.
- Formació en matèria d'atenció al client. Aquesta formació és essencial en el nou rol de l'AAC.

6. Nou model operatiu d'FMB, la concreció de la missió i la visió de TMB

La posada en marxa del nou model operatiu al Metro ha permès fer un pas més cap a la concreció de la missió i de la visió de TMB. En aquest sentit, a continuació es fa un breu resum de com s'ha anat concretant cada un dels elements amb la implantació d'aquest gran projecte estratègic de la companyia.

a) La concreció de la missió de TMB

TMB té com a missió oferir una xarxa de transport públic que:

1. **Contribueixi a la millora de la mobilitat ciutadana i al desenvolupament de l'àrea metropolitana:** amb el nou model operatiu, els alts nivells d'automatisme i la nova organització de l'explotació permeten donar un major i millor servei al ciutadà (increments de freqüència de pas, major seguretat tècnica i ciutadana, major i millor atenció al client, etc.).
2. **Garanteixi la prestació del millor servei al client:** el nou model millora els estàndards de qualitat, seguretat, confort i velocitat comercial, i ofe-

reix una resposta més àmplia a les necessitats integrals del client des d'un compromís de proximitat amb els ciutadans.

3. **Desenvolupí polítiques de responsabilitat social:** en el marc de la política d'RSC de TMB, la millora que suposa l'NMO contribueix a afavorir les condicions dels seus treballadors, així com la sostenibilitat mediambiental de l'àrea metropolitana (amb millors trens) i augmenta el dret a la mobilitat del ciutadà.
4. **Tingui un marc de viabilitat i eficiència econòmica:** el nou model operatiu, mercès a l'aplicació de les noves tecnologies associades a una operació molt més automatitzada i a una concepció organitzativa innovadora, contribueix a una major eficiència i qualitat.

b) La concreció de la visió de TMB

TMB té la visió de ser l'empresa de transport i mobilitat ciutadana referent a Europa

- **Per la seva contribució a la millora de la mobilitat en l'àrea metropolitana, a la sostenibilitat urbana i al medi ambient:** l'NMO permet donar més serveis i millors, fet que afavoreix l'estalvi de temps i una major connexió a la xarxa, i tot això fa preveure una disminució dels viatges en mitjans privats.
- **Per la qualitat tècnica oferta i per la qualitat percebuda pel ciutadà:** el servei es dona amb les darreres tecnologies. D'altra banda, les eines de gestió estan basades en un sistema d'indicadors i objectius a partir del model del Balanced Scorecard, orientat al client intern i extern.
- **Per l'eficiència dels seus processos i l'optimització de recursos:** l'NMO es fonamenta precisament en la millora organitzativa i dels processos i en un ús més eficient de tots els seus recursos, tant personals com tecnològics i, a més, s'implanta en un entorn de certificacions de qualitat ISO.
- **Per l'excel·lència dels seus treballadors:** això es concreta en els nous llocs i rols orientats a la qualitat de servei, amb la selecció d'ingrés i continuada i en tota la formació d'ingrés i contínua.
- **Pel seu compromís amb la societat i els ciutadans:** la nova organització, els nous llocs i la flexibilitat en la gestió de l'NMO permeten una operació més propera, una millora en l'atenció al client i una major adaptació a la ciutat.

Conclusions

TMB té el repte de concretar la seva missió i la seva visió en la gestió d'una important transformació del Metro.

En aquest repte, la suma d'esforços de gestió en tots els àmbits, des de la tecnologia, els processos, la cultura d'empresa, etc., és imprescindible per a la consecució de l'èxit, però, en tot cas, TMB té clar que, amb més o menys tecnologia, les persones són les que marquen la diferència.

És per aquest motiu que l'NMO de TMB fa una aposta decidida per la introducció de noves tecnologies per tal d'aconseguir un metro més proper, més ràpid i més segur, on les persones garanteixin el millor servei públic per al ciutadà, i és precisament per tot això que, en aquest context de canvi, les polítiques de recursos humans han esdevingut la principal eina estratègica de transformació de la companyia.

Idees força

- La missió i la visió de qualsevol companyia són un horitzó imprescindible per a la gestió del canvi.
- Les polítiques de recursos humans són una de les principals eines de gestió estratègica de les empreses de servei públic.

L'EXPERIÈNCIA DE L'ÒRGAN TÈCNIC DE PROVISIÓ DE LLOCS A L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT: REFLEXIONS SOBRE EL SEU FUTUR

M. Teresa Jiménez Antón

*Subdirectora general de Gestió de Personal. Direcció General de la Funció Pública.
Departament de Governació i Administracions Públiques*

M. Rosa Martí i Estrada

*Cap del Servei de Recursos i Mobilitat. Direcció General de la Funció Pública. De-
partament de Governació i Administracions Públiques*

RESUM

Com a conseqüència de les modificacions legislatives introduïdes per la Llei 9/94, de 29 de juny, de reforma de la legislació en matèria de funció pública, es van incorporar tot un seguit d'innovacions en la normativa en matèria de funció pública amb la vocació de dotar els gestors públics de diferents instruments que els facilitessin la introducció de millores en la gestió dels recursos humans de l'Administració de la Generalitat.

D'entre els instruments que la normativa enuncïava, cal destacar-ne un, l'Òrgan Tècnic de Provisió de Llocs de Treball, en endavant OTPL, tant pel seu caràcter innovador com per les possibilitats que es poden derivar de la seva futura evolució.

L'OTPL es defineix com un equip de treball format per personal acreditat en tècniques de selecció i provisió de llocs de treball i amb coneixements específics sobre els processos de provisió. Les seves funcions principals són: formar part de les juntes de mèrits i capacitats i de les comissions d'avaluació (òrgans col·legiats encarregats de valorar els mèrits tant en els concursos específics com en els concursos generals) i col·laborar en la realització de tasques tècniques dels processos de provisió.

L'objecte de la comunicació és doble: d'una banda, explicar l'experiència de la gensi i l'evolució de l'OTPL, que ha esdevingut una

experiència inèdita per a altres administracions i, alhora, força desconeguda i, d'altra banda, també vol convidar a la reflexió respecte de quins han de ser els punts que cal reforçar per al seu futur desenvolupament.

Pel que fa a la seva creació, l'any 1997, cal ressaltar l'esforç que va suposar en aquell moment la introducció d'aquest òrgan en la reglamentació relativa a la provisió de llocs de treball dels articles reguladors, ja que no se sabia gaire bé quina havia de ser la seva composició real, la seva acceptació ni la seva evolució.

Aquest esforç es va veure multiplicat a l'hora de la seva posada en marxa: determinar-ne les funcions de forma acurada, elaborar els continguts per a la seva formació, seleccionar els candidats per formar-hi part, realitzar els cursos per a la seva acreditació i, finalment, començar a desenvolupar-ne l'activitat.

En aquests moments, es pot dir que l'OTPL és un grup consolidat, format aproximadament per 70 persones que provenen de diverses disciplines acadèmiques i que treballen en els diferents departaments de l'Administració de la Generalitat, pràcticament sempre a l'entorn de la gestió dels recursos humans.

Les reflexions que caldria fer a partir d'ara, per tal de no perdre el coneixement, l'experiència i el potencial d'aquest personal i amb la finalitat de ser útil a l'organització, es poden resumir en tres punts:

- La resolució a curt termini dels punts febles que els mateixos membres d'aquest òrgan han detectat.
- La seva definitiva professionalització i el reconeixement com a grup d'experts.
- La seva potenciació, de cara al futur, com a actors de primera línia en la introducció de les millores que es comencen a dibuixar en el desenvolupament d'un model de funció pública del segle XXI.

1. La creació de l'Òrgan Tècnic de Provisió de Llocs de Treball. Concepció i naixement

Fins a la dècada dels noranta, els sistemes de provisió de llocs de treball a l'Administració de la Generalitat eren els propis del model estatal i autonòmic regulats per la normativa en matèria de funció pública dels anys vuitanta –Llei 30/84, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, i Llei 17/85, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat– i, en determinats aspectes, encara es mantenien algunes referències a la normativa de l'any 1964. Aquest model es caracteritzava, en la pràctica totalitat dels mèrits que es tenien en consideració, per valorar l'experiència, entesa a través del factor del temps (antiguitat, temps de serveis prestats segons nivells, etc.) i, en menor mesura, del factor dels coneixements (titulacions acadèmiques, formació, etc.).

A la pràctica, dins l'Administració de la Generalitat, aquest model es reflectia en uns incipients concursos de trasllats, en els quals es duia a terme la valoració documental d'aquests mèrits, amb independència de la naturalesa dels llocs concrets que s'havien de proveir. Pel que fa als comandaments, els anomenats concursos de mèrits, es basaven igualment en la valoració de l'expedient acadèmic i administratiu dels candidats, sense tenir en consideració la seva idoneïtat per ocupar els llocs convocats, amb el qual es convertia la tasca d'unes arcaïques juntes de mèrits en un mer tràmit expediential, amb l'agreujant que moltes vegades les juntes ni tan sols es reunien i només ratificaven la feina feta pel personal tècnic de les unitats de personal.

La Llei 9/1994, de 29 de juny, de reforma de la legislació relativa a la funció pública de la Generalitat de Catalunya, va aportar tot un seguit d'innovacions en consonància amb el que va anomenar-se “modernització de l'Administració” i que van introduir, per primera vegada en molts anys, aire fresc en els sistemes de gestió dels recursos humans. S'hi reconeixia que el personal de les administracions públiques constitueix l'element clau per a una prestació de serveis adequada i sobre aquest personal requeia la millora del funcionament de l'actuació administrativa.

En relació al tema que ens ocupa, la provisió de llocs de treball va ser un dels aspectes en què es va apostar més fort. Així, la Llei 9/1994, de 29 de juny, distingeix clarament entre concursos generals –de llocs base– i concursos específics –de llocs de comandament i singulars–; estableix de forma clara la competència per convocar llocs de treball en funció de la tipologia dels llocs, tot determinant que són els departaments de l'Administració de la Generalitat els

competents per convocar els llocs de comandament i singulars; i, el més important, introdueix el concepte de “capacitats” que, juntament amb els “mèrits”, han de ser valorats en els sistemes de provisió de llocs de treball. En definitiva, a més dels principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat ja consolidats, s'hi afegeixen també els principis d'eficàcia i eficiència en els resultats que ha d'assolir l'Administració. També és important destacar la possibilitat que obre aquesta normativa d'utilitzar altres sistemes d'acreditació, a part dels documentals, per tal de valorar els mèrits i les capacitats dels concursants (tests psicotècnics, qüestionaris de personalitat laboral, entrevista de selecció, proves sobre coneixements tècnics, etc.).

Hem d'esperar, però, fins a l'aprovació del Decret 123/1997, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat, per veure néixer l'Òrgan Tècnic de Provisió de Llocs de Treball. Vist que els processos de provisió de llocs de treball havien de patir canvis profunds tant en la concepció com en la gestió, es va considerar necessari crear un òrgan expert en matèria de selecció i provisió, aliè als costums i la idiosincràsia dels departaments, que pogués garantir professionalitat i objectivitat en el desenvolupament dels processos.

2. Desenvolupament. Construcció d'una idea

El 26 de maig de 1997, es va publicar en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya l'esmentat Reglament de provisió de llocs de treball, com a desenvolupament de la Llei de l'any 1994, on es ressalta la importància i la necessitat de seleccionar el candidat més idoni per al desenvolupament correcte de les funcions dels llocs, i es basa la provisió de llocs de treball en l'adequació dels mèrits i les capacitats dels funcionaris a les característiques i la naturalesa de les tasques que s'han de dur a terme.

En l'articulat del Reglament, es crea l'OTPL, que s'adscriu a la Direcció General de la Funció Pública, i es determina que al capdavant hi haurà un responsable que serà nomenat pel departament competent en matèria de funció pública, a proposta d'aquesta Direcció General.

Per tal d'exercir les seves funcions tècniques i d'assessorament, l'OTPL ha d'estar format per personal acreditat en tècniques de selecció i provisió de llocs de treball, amb coneixements específics sobre la provisió de llocs de treball. La Direcció General de la Funció Pública ha de vetllar per la capacitat tècnica i la professionalitat del personal seleccionat per aquesta Direcció General a proposta

dels diversos departaments i, si s'escau, se'ls acreditarà com a membres de l'OTPL.

L'OTPL té com a funcions principals, d'una banda, la de col·laborar en les tasques tècniques dels processos de provisió de llocs de treball i, de l'altra, la de formar part de les juntes de mèrits i capacitats i de les comissions d'avaluació, ja que els correspon la gestió dels processos de provisió de llocs de treball.

De la primera de les funcions assignades, podem destacar que l'OTPL realitza tasques tècniques relacionades amb la provisió de llocs de treball, com ara aquestes:

- l'estudi i l'establiment de criteris comuns homogenis per a supòsits de provisió de llocs de treball similars (els membres de l'OTPL han debatut recentment sobre aquest aspecte, concretament a l'entorn de la relació entre la formació i el perfeccionament i la provisió de llocs de treball).
- l'elaboració i/o la col·laboració en la redacció de les bases de les convocatòries, per tal de donar solidesa i coherència al desenvolupament del concurs.
- l'assessorament en la confecció dels perfils professionals, tant pel que fa a llocs concrets de treball de comandament o singulars, com a determinats cossos de la Generalitat.
- la definició dels sistemes d'acreditació dels mèrits i capacitats adequats, tenint en compte el tipus de lloc de treball i de concurs, com és el cas de la determinació dels paràmetres i barems de puntuació per avaluar les memòries.

De la segona de les funcions assignades, cal tenir en compte que la proporció dels membres de l'OTPL varia en funció de la tipologia dels òrgans avaluadors:

- Les juntes de mèrits i capacitats dels concursos específics, per proveir llocs de comandament o singulars, han de tenir un mínim d'un terç dels seus membres en representació de l'OTPL, designats a proposta de la Direcció General de la Funció Pública.
- Les comissions d'avaluació dels concursos generals, per proveir llocs base, han de tenir un representant de l'OTPL, designat també per la Direcció General de la Funció Pública.

Per raó de les funcions que l'OTPL té assignades, els seus membres han de guardar reserva de les qüestions que coneguin mitjançant el seu càrrec i, en especial, en relació amb el dret a la intimitat de les persones.

Com s'ha constatat més amunt, al capdavant de l'OTPL hi ha d'haver un responsable per tal de coordinar els seus membres. En aquest sentit, es va aprovar l'Ordre de 22 de juliol de 1997, on s'assignaven al responsable esmentat les funcions següents:

- planificar i coordinar les funcions dels membres
- proposar les acreditacions dels membres o les seves revocacions
- proposar membres per formar part de les juntes de mèrits o de les comissions d'avaluació.
- proposar les activitats formatives per garantir l'actualització i la professionalització permanents dels seus membres.

Sobre la base d'aquestes previsions normatives i davant el repte que suposava la creació d'aquest òrgan, es van efectuar una sèrie d'actuacions encaminades a la posada en marxa de l'OTPL.

Val a dir que aquest va ser un dels moments més interessants i captivadors en la vida professional de les persones que vam rebre l'encàrrec de fer realitat l'OTPL: tenir la possibilitat de construir i donar forma a una idea innovadora i revolucionària en aquells moments.

Mirant cap a aquells temps, les primeres experiències van ser dures, però motivadores. Quan els OTPL van començar a actuar, van ser rebuts de dues formes visibles en els departaments: en uns, amb dubtes i desconfiança i, en altres, amb il·lusió i esperança, però, sens dubte i unitàriament, com a experts en provisió de llocs de treball, facilitadors de solucions o coneixedors de les diverses tècniques acreditatives dels mèrits i les capacitats.

D'altra banda, amb el transcurs del temps, els responsables de personal dels departaments han anat variant la seva percepció sobre el reglament de provisió. Així, de la prudència inicial pel que fa a la utilització dels nous sistemes d'acreditació (ja que al principi els departaments només valoraven els mèrits documentals referits al passat dels aspirants), es va passar, en poc temps, a avaluar mèrits acreditatius de capacitats dels candidats, com ara les memòries amb exposició oral o els casos pràctics. No ha tingut gaire èxit, però, la utilització dels instruments més innovadors, com ara les proves psicotècniques i l'entrevista de selecció. En poques ocasions podem trobar convocatòries on s'avaluï el perfil professional mitjançant les proves adequades per mesurar-lo.

Com dèiem, l'actuació més prioritària, un cop efectuada l'anàlisi de les funcions de l'OTPL, era dissenyar un curs de formació per poder acreditar membres d'aquest òrgan, tenint en consideració el requisit fonamental, que és tenir

una relació contractual definitiva amb l'Administració. En la primera edició, que va tenir lloc durant els mesos de maig i juny de l'any 1997, amb una durada d'una setantena d'hores, es va donar molt de ressò a l'aprenentatge de tècniques d'acreditació que mesuraven les "habilitats i les aptituds", ja que consistien en tècniques noves per mesurar conceptes nous. Els primers assistents, aproximadament 15 en total, eren del personal adscrit a la Secretaria d'Administració i Funció Pública, i els criteris de selecció dels alumnes van ser bàsicament funcionals: persones que treballaven en provisió de llocs o selecció de personal.

En la segona edició i posteriors, es van determinar els criteris de selecció dels assistents a les diverses edicions, i després s'ha anat adaptant el contingut formatiu a les necessitats detectades, segons l'evolució del mateix òrgan.

Així, pel que fa al primer aspecte i prenent com a mostra la darrera edició de l'any 2005, es va demanar als departaments que proposessin els seus candidats a ser alumnes del curs, els quals havien d'emplenar una fitxa de motivació i de disponibilitat a formar part del grup. Cal tenir en compte que des de la Direcció General de la Funció Pública s'avaluen els candidats sobre la base dels criteris que s'anuncien prèviament a la selecció:

- a) estar en possessió de la llicenciatura, preferentment en ciències humanes;
- b) dur a terme tasques relacionades amb la provisió de llocs de treball;
- c) tenir formació rebuda o impartida sobre recursos humans.

També es tenen especialment en consideració els departaments que disposen de pocs membres o cap de l'OTPL, a causa de les reestructuracions departamentals o de l'exercici dels funcionaris del seu dret a la mobilitat i a la promoció.

Pel que fa al segon aspecte, sobre el contingut formatiu del curs d'acreditació dels membres OTPL, s'ha anat adaptant a l'entorn, a les tendències organitzatives i al perfil dels assistents. Així, de les 70 hores inicials, bàsicament adreçades a adquirir coneixements en l'elecció, administració, interpretació i baremació dels tests professionals (aptitudinals i de personalitat laboral), s'ha passat a 78 hores, en les quals s'han equilibrat els coneixements esmentats i els procedimentals i legals, i també s'han anat incorporant tècniques més actuals, com l'avaluació de les competències professionals.

3. L'evolució dels darrers anys. Creixement

A més de les set edicions del curs d'acreditació de membres per formar part de l'OTPL, l'esforç de formar i actualitzar els coneixements dels membres acreditats ha estat constant.

En aquest sentit, s'organitzen jornades anuals on es tracten diversos temes d'interès per al col·lectiu. Aquestes jornades tenen com a objectiu afavorir la cohesió, la socialització i la professionalització dels seus membres. A tall d'exemple, cal destacar la II Jornada, en la qual es va tractar la gestió del coneixement sobre la base de l'experiència "Tecnocampus: cap a una ciutat del coneixement", presentada pel Comissionat per a la Societat de la Informació i el Coneixement de l'Ajuntament de Mataró, o les diverses jornades sobre la gestió per competències, amb la presentació de les experiències de l'Escola de Policia de Catalunya o de l'Institut d'Estudis de la Salut, fins a la darrera jornada celebrada al mes d'abril d'enguany, en què s'han tractat aspectes més concrets del treball de les juntes de mèrits, com ara la valoració del mèrit de formació i perfeccionament i la seva relació amb la provisió de llocs de treball.

També s'ha treballat en l'aprofundiment i la consolidació dels coneixements adquirits en la formació com a OTPL, per tal de garantir una actualització permanent. Així, durant els primers anys d'existència d'aquest òrgan es van efectuar les activitats formatives següents:

- Curs sobre 16 PF-5 i diferents qüestionaris aptitudinals. 2 edicions.
- Curs sobre habilitats assertives del tècnic d'OTPL en les juntes de mèrits. 3 edicions.
- Taller d'elaboració d'instruments per a l'avaluació de competències. 3 edicions.
- Taller per a la realització de guies de valoració per a l'avaluació de competències. 3 edicions.

Seguint amb la mateixa tònica de la formació contínua, però adaptant-la a les necessitats detectades pel mateix col·lectiu, l'any 2006 es van programar activitats formatives sobre els aspectes següents:

- Descripció de llocs de treball: febrer 2006
- Aspectes legals de les convocatòries de provisió: març 2006
- Avaluació de la personalitat laboral: maig 2006
- Criteris jurisprudencials actuals en la provisió de llocs de treball: octubre 2006.

D'altra banda, pel que fa a l'activitat ordinària desenvolupada pels membres de l'OTPL, cal destacar que el seu esforç es concentra principalment en la participació en els òrgans avaluadors dels processos de provisió, bàsicament en les juntes de mèrits i capacitats que es constitueixen per gestionar i tramitar els concursos específics. Com a mostra, cal assenyalar que durant l'any 2005 els membres d'aquest òrgan van ser designats com a titulars, de mitjana, en cinc convocatòries, i cada convocatòria requeria d'un mínim de tres reunions. Això representa pràcticament quinze reunions anuals a les quals ha d'assistir cada membre de l'OTPL i, si cada reunió té una durada estàndard de dues hores, representa un total de 30 hores de dedicació.

A això, s'hi ha d'afegir la participació d'aquest personal en les comissions d'avaluació dels concursos generals de mèrits i capacitats. Tot i que hi ha menys persones designades, augmenta considerablement tant el nombre de reunions celebrades com el nombre d'hores invertides en aquesta tasca. Així, l'any 2005 es van designar 10 membres com a titulars d'aquests òrgans i el total de sessions celebrades va ser de 81, d'una durada de 5 hores, el que representa una mitjana de 40,5 hores anuals per membre.

Finalment, no es disposa de dades objectivables en relació a la seva participació en l'elaboració de les descripcions dels llocs de treball i en la redacció de les bases de les convocatòries. En funció de l'adscripció funcional de cada membre de l'OTPL en el seu respectiu departament, hi ha l'evidència que la seva participació varia en gran mesura.

4. Situació actual

Actualment es disposa de 73 membres actius enfront dels 95 que han estat acreditats al llarg dels anys. Aquesta diferència és deguda al fet que determinades persones ja no presten serveis a l'Administració de la Generalitat, o bé al fet que alguns han renunciat expressament a la seva condició de membre acreditat de l'OTPL.

Distribució per departaments dels membres acreditats de l'OTPL.
Maig 2006

Departament	Actiu	Inactiu	Total
Agricultura, Ramaderia i Pesca	1	1	2
Benestar i Família	7	2	9
Comerç, Turisme i Consum	1		1
Cultura	4	1	5
Economia i Finances	5	1	6
Educació	7	1	8
Governació i Administracions Públiques	25	6	31
Interior	3	5	8
Justícia	1	2	3
Medi Ambient i Habitatge	3		3
Política Territorial i Obres Públiques	2		2
Presidència	3	1	4
Relacions Institucionals i Participació	1		1
Salut	5	2	7
Treball i Indústria	3		3
Universitats, Recerca i Societat de la Informació	2		2
Total	73	22	95

Distribució dels membres actius de l'OTPL per grup de titulació.
Maig 2006

Grup de titulació	A	B	C	Total general
Total	63	6	4	73

Distribució dels membres actius de l'OTPL per titulació acadèmica.
Maig 2006

Titulació acadèmica	Total
Antropologia	1
Batxillerat	3
Biologia	1
Dret	30
Enginyeria Industrial	1
Enginyeria Tècnica Agrícola	1
Filologia	2
Filosofia	2
Geografia i Història	6
Graduat Social	4
Pedagogia	1
Psicologia	18
Sociologia	1
Treball Social	1
Ciències Empresarials	1
Total	73

5. Una mirada al futur. Algunes reflexions

En aquest moment, cal fer una sèrie de reflexions qualitatives que permetin que l'OTPL pugui ajudar l'organització a desenvolupar-se i avançar cap al futur. Aquesta anàlisi es pot dividir en tres apartats:

- 1) En l'actualitat, els processos de provisió per concurs específic (llocs de comandament i singulars) continuen sent meres tramitacions administratives, malgrat que es disposi de membres de l'OTPL degudament formats a totes

les juntes de mèrits i capacitats. Si que s'ha aconseguit, però, més rigor en els processos, segurament per la participació en aquestes juntes de personal aliè al departament, i també s'hi ha anat introduint la cultura de la valoració de les "capacitats", encara que sigui mitjançant mètodes documentals: la memòria i el supòsit pràctic.

Un dels problemes que no s'ha resolt és el de l'excessiva rotació dels ocupants dels llocs de comandament i singulars i l'excessiu ús de la provisió provisional (encàrrec de funcions i comissions de serveis) d'aquests tipus de llocs. Això, juntament amb la durada dels processos i la limitació temporal de l'ocupació provisional (6 mesos), fa que els departaments estiguin més preocupats per complir amb els calendaris de provisió a què estan sotmesos, que per millorar els processos de provisió. A això, s'hi ha d'afegir que des de les unitats de personal no s'esmercen recursos per a l'elaboració d'unes descripcions correctes i completes dels llocs de treball que s'han de proveir, ni es qüestionen quines eines poden ajudar a seleccionar el millor candidat. És a dir, es fan molts més processos de provisió de llocs de treball, però no es fan millor.

Pel que fa a la participació dels membres de l'OTPL en les comissions d'avaluació dels concursos de trasllats, es pot dir que és simplement testimonial. La provisió dels llocs base de l'Administració de la Generalitat continua consistint en la convocatòria massiva de llocs de treball, sense cap descripció funcional més que la genèrica del cos d'adscripció. Es tracta, doncs, de processos molt llargs, on es valora "a pes" l'expedient administratiu dels concursants i no es tenen en consideració, en cap cas, ni les seves capacitats ni la seva idoneïtat per als llocs que cal proveir.

Sense voler caure en el pessimisme, en aquests gairebé deu anys s'han construït moltes coses al voltant de la provisió de llocs de treball (l'OTPL, els manuals d'organització departamentals, etc.), però encara queda molt camí per recórrer.

- 2) Un altre aspecte que cal destacar, des d'un vessant crític, és que, des de fa molts anys, la gestió de les persones no ha estat una prioritat política ni estratègica de cap organització pública. A això, cal afegir-hi, segurament, que els responsables en matèria de gestió de personal, en general, i els responsables en matèria de provisió de llocs de treball, en particular, no hem sabut "vendre" l'OTPL ni desenvolupar aquest òrgan per tal d'obtenir-ne el màxim rendiment. Ha estat una gran xarxa d'abast interdepartamental que s'ha anat teixint, però amb una clara desorientació de la direcció cap a on cal avançar.

- 3) Finalment, com a conseqüència del que s'ha exposat, es va produint una progressiva desmotivació dels seus membres: alguns han demanat no tornar a ser acreditats quan ha vençut el termini per fer-ho i d'altres s'excusen de la seva assistència com a titulars en els processos, motiu pel qual han d'actuar amb freqüència els seus suplents.

S'ha de tenir en compte que les expectatives de les persones que participen en els cursos de formació de ser acreditades com a membres de l'OTPL es van esvaïnt a mesura que comencen a participar en les juntes de mèrits i capacitats. Es tracta d'una feina "vocacional" i associada al voluntarisme més pur: la normativa vigent no preveu el dret a percebre assistències per la participació en els processos de provisió i, a això, cal afegir-hi que és una dedicació extraordinària a la feina habitual d'aquestes persones en els seus respectius departaments. Així, tot i que ells mateixos consideren que és una tasca de prestigi, necessària i innovadora, la manca de reconeixement extern fa decaure les seves il·lusions.

Conclusions

Actualment, ens trobem en un moment òptim per encarar no tan sols el futur de l'OTPL, sinó del model de la funció pública catalana que volem tenir. Hi ha tot un seguit d'oportunitats, algunes històriques, que caldria aprofitar per tal d'establir les bases del desenvolupament de les persones en la nostra organització. Aquests canvis, que ajuden a dibuixar l'horitzó de la funció pública, són:

- El desenvolupament d'algunes de les recomanacions que es fan en el *Llibre blanc de la funció pública catalana* en matèria de provisió i de selecció:
- L'oportunitat d'introduir canvis profunds que pot proporcionar l'aprovació d'un Estatut Bàsic de l'Empleat Públic prou flexible (o poc bàsic) en matèries com la gestió per competències, la selecció, la provisió, la formació o la carrera administrativa, i que permeti un desplegament normatiu ampli d'aquestes matèries d'acord amb un model propi d'administració pública.

Així, doncs, recolzant-nos en aquesta conjuntura favorable als canvis, es poden fer les reflexions següents:

- Cal una aposta decidida pels recursos humans per part dels equips directius.
- S'ha d'aprofitar el coneixement, l'experiència i la vocació de l'OTPL tant

per a la millora dels processos de provisió, com dels de selecció. És possible també la col·laboració d'aquest personal en altres àmbits de desenvolupament: la gestió per competències, el disseny de carreres, l'avaluació del desenvolupament, entre d'altres.

- Hi ha la necessitat de motivar els membres de l'OTPL. Cal un reconeixement per part de la mateixa Administració i cal retribuir aquesta tasca adequadament.
- Es proposa la creació d'un "nucli dur" de membres de l'OTPL, amb dedicació exclusiva, amb la finalitat d'investigar i completar els camins que manquen per recórrer fins a la incorporació d'un sistema de gestió per competències dels recursos humans (anàlisi i definició dels àmbits funcionals dels llocs de treball, definició d'un diccionari propi de competències, estudi d'instruments nous de valoració i creació d'instruments propis, etc.).

En definitiva, totes aquestes reflexions ens han de dur cap a la potenciació de l'Òrgan Tècnic de Provisió de Llocs, de cara al futur, com a actor de primera línia en la introducció de les millores que es comencen a dibuixar en el desenvolupament d'un model de funció pública del segle XXI.

EL FRACÀS DEL MODEL GERENCIALISTA EN ELS ENS ASSOCIATIUS LOCALS DE CATALUNYA. UNA ANÀLISI EMPÍRICA

Francesc-Xavier Sales
EADA Business School

Marc B. Escolà
Universitat Abat Oliba CEU

RESUM

El gerent públic, com a element modernitzador de l'Administració pública, és un dels elements clau de la nova gestió pública. La llei catalana d'organització comarcal (1987) va incorporar-lo per primera vegada com un càrrec professional, no electe i obligatori en una administració pública. Aquest òrgan assumí la competència de la gestió dels serveis i de l'administració comarcal, funcions executives que la legislació local havia reservat tradicionalment a càrrecs electes.

Els consorcis locals catalans, juntament amb les mancomunitats municipals, tenen autonomia organitzativa per assignar estatutàriament les funcions executives en un òrgan gerencial, és a dir, d'optar pel model comarcal. La recerca que és presenta en aquest congrés desenvolupa un model per a l'anàlisi de l'expansió del gerencialisme públic, basat en la identificació de les funcions executives del gerent comarcal en els òrgans estatutaris de gestió dels consorcis públics locals de Catalunya.

La recerca es va realitzar sobre la totalitat dels 173 consorcis locals actius, identificant, en primer terme, la seva formalitat, és a dir, la inclusió en els seus estatuts d'un òrgan gerencial obligatori i dotat de funcions executives i, en segon terme, la seva realitat, tot analitzant-ne l'organització i el funcionament.

La conclusió és que l'expansió del model gerencial en una àrea especialment favorable de la gestió pública a Catalunya, com són els

consorcis locals, és molt més limitada del que es podia esperar a partir del discurs predominant sobre la modernització. Existeix, sens dubte, una impregnació formal molt clara d'aquest discurs reformador, concretada en el fet que la gran majoria dels consorcis mencionen estatutàriament un òrgan gerencial. De la mateixa manera, però, hi ha una manca de sintonia molt evident entre aquest reconeixement formal de la nova ideologia gerencialista i el funcionament real dels ens analitzats.

L'estudi inclou tres subhipòtesis on s'analitzen variables temporals, funcionals i tipologia dels ens consorciats.

Introducció

La crisi de la forma burocràtica com a model organitzatiu de referència i la insuficiència dels instruments tradicionals d'intervenció dels poders públics, es converteixen en “una important limitació per governar” (Mendoza 1990, pàg. 261). És en aquest sentit que es proposa adoptar formes derivades de l'experiència de l'empresa privada en la gestió de recursos escassos per tal d'aconseguir que els serveis públics es prestin d'una manera satisfactòria i eficient.

Des de mitjans del anys setanta¹ s'ha produït l'emergència d'una nova tendència en administració pública, basada en la dominació ideològica dels models gerencials inspirats en supòsits del sector privat (Pollit 1993, pàg. 140), que, en lloc d'intentar reformar el sector públic, representen una transformació del sector i de les relacions entre el govern i la societat (Hughes 1996, pàg. 111).

Aquest enfocament gerencial ha rebut diverses etiquetes² per part d'autors diversos:

Efficiency strategy (Metcalfé i Richards 1987); *New public management* (Hood 1991; Aucoin 1995; Ferlie 1996; Barberis 1998; Barzelay 2000a; DeLeon i Green 2000; Lane 2000); *Market-based public administration* (Lan i Rosenbloom 1992); *Managerialism* (Pollit 1990); o *Entrepreneurial government* (Osborne i Gaebler 1992).

1. Diversos autors coincideixen en aquesta data com la d'inici d'aquesta nova tendència: Pollit (1990), Hood (1991), Gruening (1998), Echebarría (2000), Prats (2000), entre d'altres.

2. «[...] *NPM has lacked a single definitive 'manifesto'*» (Hood 1991, pàg. 8).

En aquest treball es fa servir el terme *New Public Management* (NPM) d'acord amb la definició de Barzelay: un dispositiu conceptual inventat amb la finalitat d'estructurar la discussió acadèmica sobre els canvis³ contemporanis en l'organització i la gestió de la branca executiva del govern (2001, pàg. 2).

La *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* defineix l'NPM com un programa concertat de reforma del sector públic, orientat a reemplaçar l'administració per la gestió i substituir la burocràcia formal per mercats o contractes fins on sigui possible, de manera que es redueixi la dimensió del sector públic (Shafritz 1998, pàg. 1.489).

Altres intents de definir l'NPM han estat els de Hood (1991, pàg. 3), pel qual és un joc de doctrines administratives similars que han dominat l'agenda de reformes burocràtiques de diferents països de l'OCDE⁴ des de finals dels anys setanta. Per Borins (1995, pàg. 122, citat per Behn 1998, pàg. 27), és una reconceptualització normativa de l'Administració pública que consisteix en diversos components interrelacionats: provisió de serveis d'alta qualitat que valorin els ciutadans; increment de l'autonomia dels gestors públics, especialment dels controls d'agències centrals; avaluació i recompensa d'organitzacions i individus, basades en l'acompliment d'objectius d'execució; la possibilitat de fer disponibles els recursos humans i tecnològics que han de menester els gestors per a una correcta execució; i apreciació de les virtuts de la competència, tot mantenint una actitud oberta sobre quins objectius públics hauria de desenvolupar el sector privat en lloc del públic.

Els treballs de diversos autors reflecteixen, però, diferents perspectives,⁵ tot i que hi ha alguns punts en comú (Hughes 1996, pàg. 103):

1. Es passa de l'Administració pública tradicional a un model que dóna més importància als resultats obtinguts i més responsabilitat als gestors.

3. Vegeu Echebarría (2000c) per a una discussió sobre el marc de referència conceptual de reforma i canvi en l'Administració pública.

4. Vegeu OCDE (1999) per a un estudi de les experiències de reforma de diversos països de l'OCDE; Sindicatura de Comptes de Catalunya (2000) per a un recull de ponències de les Jornades sobre la reforma del sector públic sobre experiències i tendències en el món occidental; i Prats (2000, pàg. 92 i seg.) sobre els processos i polítiques de modernització duts a terme en els anys vuitanta, així com una relació bibliogràfica respecte a aquest tema.

5. «El término parece describir una tendencia global hacia un cierto tipo de reforma administrativa, pero rápidamente se pone en evidencia –especialmente en conferencias internacionales– que asume distintos significados en diferentes contextos administrativos.» (Ormond i Löffler 1999, pàg. 1)

2. Es passa de la burocràcia clàssica a unes organitzacions amb condicions contractuals més flexibles.
3. Els objectius i els recursos humans s'han d'establir clarament, la qual cosa permet mesurar la consecució mitjançant indicadors. Significa, per tant, una avaluació sistemàtica dels programes.
4. Es qüestiona la neutralitat política dels càrrecs de responsabilitat pública en el model tradicional.
5. Les funcions governamentals estarien més sotmeses a les condicions de mercat i se separa la provisió de la producció dels serveis públics.⁶
6. Es tendeix a reduir les funcions de l'Estat.

Hi ha, per tant, concepcions molt diverses del que representa l'NPM: una reconceptualització normativa (Borins 1995, pàg. 122); un nou paradigma (OCDE 1995, pàg. 8); Hood i Jackson (1991) la conceben com un argument administratiu i com una filosofia administrativa, tot i que, més endavant, Hood (1994) deixa de parlar de filosofia per referir-s'hi com a patró de polítiques i pràctiques (Barzelay 1998a, pàg. 4 i 11); un resum del que els governs estan fent (Metcalf 1999, pàg. 3); un conjunt de creences i pràctiques (Pollit 1993, pàg. 23); un conjunt d'idees noves (Lane 2000, pàg. 29); o una nova ideologia anti-weberiana (Suleiman 2000, pàg. 9).

Per a la majoria dels autors, les raons que duen a l'aparició de l'NPM són els problemes financers dels governs a finals dels anys setanta, en disminuir els ingressos per impostos, cosa que va provocar, en els anys vuitanta, canvis en els governs de diversos països amb noves idees per a la transformació dels serveis públics. La connexió que va fer-se entre la millora dels serveis públics i la reestructuració de l'economia nacional, la impopularitat generalitzada del sector públic,⁷ la constatació del seu mal funcionament i, a més, la percepció que mai no funcionaria bé, van fer que els governs qüestionessin els preceptes clàssics del model tradicional (Hughes 1996, pàg. 112). Per Hood (1991, pàg. 7), la causa

6. «*La Administración define el servicio, pero llama a las empresas privadas para su prestación, esperando así beneficiarse de la competencia propia del mercado.*» (Prats 2000, pàg. 111).

7. Per Echebarría, la funció gerencial és «[...] *contrapuesta a la idea de Administración, vinculada con la percepción dominante de rigidez y despilfarro económico de las burocracias públicas*» (2000, pàg. 425).

més probable⁸ és la resposta a una sèrie de condicions desenvolupades en el període de pau i creixement econòmic des de la Segona Guerra Mundial, que inclou: canvis en els ingressos i en la seva distribució, eliminació de barreres entre el sector públic i el privat, aparició de noves maquinàries polítiques de formació d'opinions, i població socialment més heterogènia.

Realitat estatutària de la gerència

L'any 1987, la Llei d'organització comarcal de Catalunya (LOCC),⁹ Llei 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal de Catalunya.

del Govern Autònom de Catalunya, va introduir la Gerència Comarcal, un òrgan obligatori, professionalitzat (no electe), al qual s'atribueix la direcció dels serveis i de l'administració comarcals –funcions executives que el règim local ordinari atorga als òrgans electes. La creació d'aquest òrgan va ser interpretada com un primer i decisiu pas en la seva modernització per la via gerencialista, que tants autors reivindicaven.

En les administracions comarcals¹⁰ catalanes, la LOCC (art. 17) atribueix al gerent, d'acord amb les directrius del ple i les instruccions del president, les competències següents:

- a) *Dirigir l'administració comarcal i executar els acords del ple.*
- b) *Dirigir, inspeccionar i impulsar les obres i els serveis comarcals.*
- c) *Autoritzar i disposar despeses, i reconèixer obligacions, en els límits de la delegació que li atorga el ple; ordenar pagaments i retre comptes.*
- d) *Dirigir el personal de la corporació.*
- e) *Contractar obres i serveis, sempre que la quantia no excedeixi del cinc per cent*

8. Aquest autor identifica unes altres tres causes possibles, menys probables: una moda efímera, l'inacabable renaixement de la idea que l'èxit pot aconseguir-se gràcies a la pràctica de rituals específics i, la tercera, una atracció entre oposats, des d'una visió hegeliana, entre la tradició germànica del desenvolupament econòmic liderat per l'Estat i l'anglosaxona, d'economia liberal. (1991, pàg. 6).

9. Llei 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal de Catalunya.

10. A l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, la comarca és qualificada com a ens local: «Aquesta precisió és important, ja que només amb la naturalesa local és possible que la comarca serveixi d'element modernitzador de la nostra Administració local, en la mesura que ha de servir d'element potenciador de la capacitat de gestió dels municipis» (Preàmbul LOCC).

dels recursos ordinaris del pressupost de la comarca, ni del cinquanta per cent del límit general aplicable a la contractació directa, d'acord amb el procediment establert legalment.

- f) *Exercir altres funcions que expressament li són delegades i no afecten les atribucions del president i del ple, enumerades pels articles 14 i 15.*

A partir d'aquesta nova realitat gerencial comarcal, neix la possibilitat de plantejar el veritable abast de l'expansió del model en la resta del món públic local i, en definitiva, conèixer l'acceptació real del discurs modernitzador gerencialista. D'aquesta manera, els ens associatius locals, dotats de plena autonomia organitzativa per a l'assignació orgànica de les funcions executives, disposaven d'un nou model referencial, la gerència comarcal, davant el clàssic model municipalista, centrat en la figura d'una presidència electa i no professionalitzada en la gestió pública.

L'origen del consorci, com a institució jurídica, es remunta al dret romà i esdevé una figura comprensiva d'una sèrie d'institucions tan arrelades com ara comunitats d'aigües i regants, societats agràries de transformació o urbanitzacions privades (Escolà 2002, pàg. 143). Però una aproximació històrica al consorci públic palesa la impossibilitat de reconduir a la unitat, pràctica o bé teòrica, aquelles entitats que durant la primera meitat del segle XX van adoptar la distinció de consorci.

L'LMRLC¹¹ defineix, per la seva banda, el consorci local com una "entitat pública" amb:

- Caràcter associatiu (art. 252): es constitueix per acord de les entitats que l'integren o per adhesió posterior.
- Naturalesa voluntària (art. 253): cap de les entitats pot exercir potestats coactives davant la resta.
- Condició de local (art. 254.2): si així ho determinen els seus estatuts, atès que són els que vinculen les especificitats del règim orgànic, funcional i financer del consorci amb l'estatut general dels ens locals o, si s'escau, amb el de les altres administracions que intervenen en el consorci (art. 312.3 ROAS).¹²

11. Llei municipal i de règim local de Catalunya, de 18 de maig de 1987.

12. Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals de Catalunya, Decret 179/1995, de 13 de juny.

Els consorcis locals tenen, en qualsevol cas, capacitat per crear i gestionar serveis i activitats d'interès local (art. 253 LMRLC), utilitzant qualsevol de les formes de gestió de serveis que preveu la Llei (art. 6.5 LRJ-PAC; art. 314.2 ROAS).

Aquest treball ha estudiat l'assignació estatutària de les funcions executives en el conjunt dels consorcis de Catalunya. L'objectiu primer ha estat posar en relleu la veritable acceptació del gerencialisme com a model de gestió i el segon, dimensionar la realitat pràctica de la seva introducció.

Aquest primer objectiu consisteix en la comprovació de la hipòtesi següent: atès que les formes de gestió pròpies de l'organització d'empreses privades constitueixen el fonament de les propostes gerencialistes per al sector públic i que aquestes propostes són, de facto, l'únic discurs modernitzador de l'Administració pública, sense cap alternativa teòrica real, ens proposàvem comprovar l'èxit de l'expansió del model gerencial o, si es vol, del triomf del discurs gerencialista.

Els estatuts dels consorcis locals són els textos que reflecteixen l'acord de les parts sobre els òrgans de govern i de gestió i, per tant, els textos a partir dels quals s'introdueix o no el model gerencial en les seves organitzacions associatives.

En els estatuts es troba, en primer terme, l'establiment o l'absència d'un òrgan de govern gerencial; en segon terme, pot passar que, tot i que aquest òrgan no aparegui en l'article dels estatuts que recull els òrgans de govern, aquests estatuts estableixin l'obligació que existeixi la gerència en un altre article; en aquest cas s'assumiria una naturalesa preceptiva de l'òrgan. D'altra banda, els estatuts podrien establir la possibilitat de nomenar una gerència o es podria donar el cas que no en fessin cap esment i, per tant, se n'hauria d'assumir una naturalesa potestativa.

Hi ha també, en el cas d'introducció estatutària de la figura gerencial, la possibilitat que aquest òrgan tingui atribuïdes les funcions executives que en la LOCC són assignades a la gerència comarcal o, contràriament, que s'hagin instituït com un òrgan tècnic. En el primer cas –quan són assignades totes o la majoria de les funcions del gerent comarcal a la gerència del consorci i no existeix un altre òrgan receptor d'aquestes funcions–,¹³ s'identifica una plena acceptació del model gerencial; mentre que, en el segon, igual que la majoria de les funcions esmentades són assignades al president o a un òrgan col·legiat, es considera exclosa la fórmula gerencial i l'òrgan és qualificat de no executiu o tècnic.

13. Dificilment podem considerar, en principi, que un consorci segueix el model gerencial establert pel consell comarcal si atribueix funcions executives a la presidència o a un altre òrgan col·legiat executiu.

D'altra banda, atès que no és viable una delegació de funcions executives al marge de les disposicions orgàniques dels estatuts, una gerència potestativa ha de ser considerada, en principi, com a tècnica.

La recerca va partir del buidatge dels estatuts dels consorcis, realitzat entre el març i el maig del 2003. Els estatuts dels consorcis estan localitzables al Registre d'Ens Locals de Catalunya (RELC),¹⁴ gestionat actualment per la Direcció General d'Administració Local (DGAL) de la Generalitat de Catalunya.¹⁵ Aquesta recerca va identificar 173 consorcis locals actius.

Analitzats tots els consorcis públics locals catalans, s'ha trobat que la presència estatutària de la gerència es fa palesa en 145 dels 173 consorcis actius,¹⁶ el 83,8% del total.¹⁷ Dels 173 consorcis actius, un total de 109 (63%) determinen en els seus estatuts l'existència preceptiva d'un òrgan tècnic superior –ja sigui per la seva inclusió en l'article que recull els òrgans de govern o perquè s'expliciti d'aquesta manera–, i en els 64 restants (37%) aquest òrgan és potestatiu, en 36 de manera explícita, i en 28 de manera implícita.

Pel que fa a les competències estatutàries de la gerència, en 64 dels 173 consorcis actius (37%),¹⁸ es descobreix que a les gerències consorcials li són assignades totes o la majoria de les funcions pròpies de la gerència comarcal¹⁹ i es poden identificar, doncs, com a òrgans de naturalesa executiva. En 71 casos (41%), les competències estatutàries són tècniques i, finalment, en 38 (22%), els estatuts no atribueixen cap competència pròpia a la gerència.

14. «Tots els ens locals de Catalunya, com també els seus ens dependents, s'han d'inscriure en aquest Registre, que té caràcter públic. La sol·licitud d'inscripció s'ha de fer en el termini d'un mes, a partir de la data de constitució, mitjançant els models d'impresos que facilita la DGAL. [...] La inscripció de cada ens comporta l'atribució d'un codi d'identificació que té caràcter oficial i ha de ser adoptat per l'ens en les seves relacions institucionals». Descarregat a l'octubre del 2003 del web corporatiu: <http://www.gencat.net/sial/dgal2304.htm>.

15. Generalitat de Catalunya es el nom que rep el Govern de la comunitat autònoma de Catalunya.

16. Vegeu la taula 1.

17. Cal advertir que en 23 casos la gerència no apareix a l'article dels estatuts que recull els òrgans de govern, sinó en altres apartats dels estatuts.

18. Vegeu la taula 2.

19. I, a més, no existeix un altre òrgan que tingui també aquestes funcions atribuïdes i que, per tant, faria que no es pogués identificar el model de gerència comarcal.

Realitat empírica del model gerencialista

Al mateix temps, la legalitat estatutària ha estat contrastada empíricament amb la realitat de l'organització i del funcionament d'aquests ens associatius locals.

En un primer terme, s'ha comprovat la situació administrativa de la plaça vinculada a l'òrgan gerencial.²⁰ L'objectiu era determinar en quins casos hi havia realment una persona titular de l'òrgan i, per tant, la plaça es trobava efectivament proveïda, i en quins casos l'absència d'una persona amb nomenament efectiu per ocupar-la i desenvolupar les funcions previstes per al càrrec revelava la situació de vacant. Evidentment, la vacança de titular en el càrrec, quan no té caràcter eventual o transitori, revela una greu distorsió en l'aplicació real del model gerencial.

En un segon terme, la recerca empírica s'ha adreçat a identificar la forma i modalitat de gestió dels serveis adoptada pels consorcis estudiats. L'objectiu no era altre que discriminar els ens que opten per una gestió directa, dels que ho fan per una d'indirecta, atès que, en aquest segon cas, malgrat tots els reconeixements estatutaris, la gerència perd la seva virtualitat i la raó de ser.

Pel que fa a la situació administrativa de la gerència o direcció, es revela que la gerència està proveïda amb un titular en 135 dels 173 consorcis actius (78%) i vacant en la resta (22%).

La situació administrativa de l'òrgan gerencial respecte a la seva naturalesa orgànica, indica que en el 93,6% dels consorcis on la gerència era estatutàriament preceptiva (109), el càrrec estava proveït regularment (102 consorcis).²¹

Hi havia, per tant, només set consorcis que no complien amb el requeriment preceptiu dels estatuts respecte a la provisió de la plaça de gerent.

En canvi, dels 64 consorcis on la gerència era estatutàriament potestativa, la provisió només arribava al 51,6% del total. Analitzant aquests consorcis de gerència potestativa i proveïda (33), es descobreix que en 11 casos l'òrgan ni tan sols apareix en l'arquitectura organitzativa dels estatuts, sinó que és fruit de posteriors acords autoorganitzatius dels ens.

A més, observats els 64 consorcis en què la gerència és de naturalesa executiva (amb independència de si és preceptiva o potestativa), es descobreix que la gran majoria (58 consorcis, el 90,6%) la tenien regularment proveïda.²²

20. La recerca es va fer telefònicament durant els mesos de maig, juny i juliol de 2003 a tots els consorcis (Sales, 2004).

21. Vegeu la taula 3.

22. Vegeu la taula 4.

Respecte als 109 consorcis amb gerència de naturalesa no executiva (amb independència també de si és preceptiva o potestativa), el 70,6% (77 consorcis) havien proveït la plaça, mentre que en el 29,4% (32 consorcis) estava vacant.²³

Pel que fa a la forma de gestió del servei, el règim local reconeix, en exercici de la seva potestat organitzadora, que els ens locals catalans disposen de la possibilitat de gestionar els seus serveis públics de forma directa o indirecta (art. 233 LMRLC).²⁴

Els consorcis analitzats poden gestionar diferents serveis de maneres diverses i poden, per tant, presentar diferents combinacions de formes directes i indirectes. La Taula 5 mostra la freqüència de les diverses combinacions de formes de gestió que es donen en els consorcis catalans. D'aquesta informació es desprèn que la forma de gestió dels serveis més utilitzada pels consorcis locals catalans és, amb molta diferència (més de 3/4 parts), la gestió directa mitjançant l'organització ordinària de manera única.²⁵

En 140 dels 173 consorcis actius (80,9%), la gestió és únicament directa, en qualsevol de les seves formes, mentre que en 20 (11,6%) la forma escollida és la indirecta. Els 13 restants gestionen una part dels serveis de manera directa i l'altra, de manera indirecta.

Apareixen 153 consorcis (88,4%) que realitzen una gestió directa d'algun dels serveis dels que són objecte. Ara bé, atès que únicament la gestió directa mitjançant l'organització ordinària justifica l'adopció del model gerencial (les altres dues formes de gestió directa, l'organisme autònom i la societat mercantil amb capital social íntegrament públic, pel seu caràcter autònom requereixen

23. Només dos d'aquests casos eren d'existència preceptiva.

24. 1. *La facultat d'establir el sistema de gestió dels serveis públics correspon a la potestat organitzadora dels ens locals. Els serveis públics locals es poden gestionar directament o indirecta.*

2. *La gestió directa pot adoptar les formes següents:*

a) *Gestió pel mateix ens local.*

b) *Organisme autònom.*

c) *Societat mercantil amb capital social íntegrament públic.*

3. *La gestió indirecta pot adoptar les formes següents:*

a) *Concessió.*

b) *Gestió interessada.*

c) *Concert.*

d) *Arrendament.*

e) *Societat mercantil o cooperativa amb capital social mixt.* (art. 233 LMRLC)

25. Tenint present que hi ha 12 consorcis més que la fan servir en combinació amb altres formes de gestió.

l'existència d'un òrgan de gestió en si mateixos). És rellevant identificar que en total hi ha 145 consorcis (el 83,3%) que gestionen algun dels serveis o tots mitjançant l'organització ordinària de l'ens.

Es pot, per tant, identificar el model gerencial en els consorcis que han optat per dotar-se estatutàriament d'un òrgan de gestió unipersonal, no electe amb caràcter executiu i obligatori, en el cas que hagi estat proveït i que la forma de gestió d'algun o tots els serveis sigui directa, mitjançant l'organització ordinària.

Els consorcis que compleixen aquestes condicions i dels quals, per tant, es pot afirmar que han adoptat el model gerencial, són 41,²⁶ el 23,7% dels consorcis locals actius de Catalunya.²⁷

En canvi, hi ha 104 consorcis (60,1%) que, tot i realitzar una gestió del servei de manera directa mitjançant l'organització ordinària del consorci, no han considerat necessari dotar-se d'una gerència executiva.

A partir de la identificació dels consorcis locals catalans que adopten efectivament el nou model, es pot afirmar la hipòtesi principal d'aquesta investigació: atès que les formes de gestió pròpies de l'organització d'empreses privades constitueixen el fonament de les propostes gerencialistes per al sector públic i que aquestes propostes són, de facto, l'únic discurs modernitzador de l'Administració pública, sense cap alternativa teòrica real, l'estudi s'ha proposat comprovar l'èxit de l'expansió del model gerencial o, si es vol, del triomf del discurs gerencialista.

Tot i això, la recerca per identificar aquests òrgans amb el model de gerència establert pels consells comarcals duu a comprovar que, de facto, aquesta figura modernitzadora ha tingut un impacte molt més limitat del que aparentment es pot despendre de la simple identificació de l'existència de la gerència, ja que solament en 41 consorcis (23,7%) ha estat possible identificar un model realment equiparable a l'establert per la LOCC el 1987 per als consells comarcals, i únicament en 8²⁸ d'aquests 41 consorcis es pot identificar exactament l'atribució de les cinc competències de la gerència comarcal a la gerència o direcció del consorci.

26. Vegeu la taula 6.

27. Vegeu la taula 7.

28. Consorci per a la Gestió dels Residus Urbans de l'Urgell, Consorci Sanitari de Barcelona, Consorci Universitari del Baix Penedès, Consorci del Museu de l'Empordà, Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo Barcelona, Consorci del Museu de Lleida, Diocesa i Comarcal, Consorci Port de Portbou i Consorci Sociosanitari d'Igualada.

Fenomenologia de l'estudi

Pel que fa a l'anàlisi del fenomen, l'estudi planteja tres subhipòtesis. La inclusió en la recerca de tots els consorcis públics locals catalans, qualsevol que fos el seu objecte o finalitat, permet plantejar la primera subhipòtesi: **el fet que els serveis públics siguin susceptibles de ser proveïts també pel sector privat fa que l'adopció del model gerencial sigui significativament superior a la mitjana.**

Pel que fa a aquesta primera subhipòtesi, els consorcis es poden agrupar en funció del seu objecte o finalitat i per aquest motiu s'ha buscat identificar quina és la finalitat per a la qual (segons els estatuts) van ser constituïts els consorcis.

Per fer aquesta classificació s'ha fet servir la *Clasificación funcional de los gastos del presupuesto de las entidades locales y sus organismos autónomos* que estableix l'Ordre de 20 de desembre de 1989, del Ministeri d'Economia i Hisenda,²⁹ que determina que totes les despeses en els ens locals han de ser classificades en deu grups, dels quals s'han fet servir per a aquest estudi els set primers:

- Grup 1. Serveis de caràcter general
- Grup 2. Protecció civil. Seguretat ciutadana
- Grup 3. Seguretat, protecció i promoció social
- Grup 4. Producció de béns públics de caràcter social
- Grup 5. Producció de béns de caràcter econòmic
- Grup 6. Regulació econòmica de caràcter general
- Grup 7. Regulació econòmica de sectors productius.

El nombre de consorcis que segueixen el model per a cada una de les agrupacions definides es presenten a la Taula 8. Es poden identificar tres grups funcionals en els quals la proporció de seguiment del model gerencial és superior a la mitjana. Aquests consorcis són: primer i de manera més significativa (14 consorcis de 50), els dedicats a la regulació econòmica de sectors productius (28,0%); després, els dedicats a la producció de béns de caràcter econòmic (4 de 15, el 26,7%); i finalment, els dedicats a la regulació econòmica de caràcter ge-

29. En un estudi previ sobre les personificacions instrumentals locals a Catalunya, Martínez-Alonso i Ysa (2002), van fer servir una agrupació funcional basada en aquesta classificació de l'Ordre ministerial. L'Ordre estableix la classificació funcional de les despeses en els pressupostos d'entitats locals i organismes autònoms amb caràcter tancat i obligatori.

neral (1 de 3). Queden, per tant, per sota de la mitjana els dedicats a serveis de caràcter general (0%); seguretat, protecció i promoció social (1 de 10, el 9,1%) —aquests dos primers d'una manera molt clara—, i producció de béns públics de caràcter social (22,6%).

Els consorcis de producció de béns públics de caràcter social estan lleugerament per sota de la mitjana, atès que els consorcis d'habitatge i urbanisme han fet poc seguiment del model, especialment els de benestar comunitari. Estan inclosos en els consorcis de benestar comunitari els 14 consorcis dedicats a la gestió de residus, dels quals solament un segueix el model. D'aquesta manera, de les funcions més clarament susceptibles de ser prestades pel sector privat, els casos de sanitat (7 de 12 consorcis) i educació (3 de 4) sí que mostren una implantació més alta del model, mentre que els de gestió de residus estan clarament per sota.

Respecte al segon grup de consorcis de producció de béns, és a dir, els de producció de béns de caràcter econòmic, la implantació del model està lleugerament per damunt de la mitjana, gràcies únicament als consorcis d'infraestructures bàsiques i transports (3 de 5).

Per tant, es pot afirmar que no és cert que els consorcis que tenen per objecte realitzar serveis susceptibles de ser prestades per empreses privades, mostrin una acceptació del model gerencial superior a la resta de consorcis.

L'agrupació següent emprada en l'estudi és la que identifica la tipologia dels ens consorciats. S'ha intentat identificar quina és la proporció de consorcis que segueixen el model gerencial per tal d'avaluar una segona subhipòtesi: **la presència d'administracions que han fet assumptió pública del model gerencial en el seu programa de modernització de la gestió pública, com és el cas de l'Administració autonòmica catalana i de les comarcals, fa que l'adopció del model gerencial per part dels ens consorciats sigui també significativament superior.**

Per tal de fer aquesta classificació, s'ha identificat, per a cada consorci i a partir de la informació d'ens integrants del consorci del SIAL, si entre els ens que el formen hi ha ajuntaments, consells comarcals, diputacions provincials, altres ens locals de Catalunya, la Generalitat de Catalunya, ens privats o altres ens públics.

Els consorcis en què hi ha una proporció d'adopció del model gerencial per damunt de la mitjana són els que formen part dels anomenats *altres ens locals* (35,7%), ens privats (31,8%), alguna de les quatre diputacions provincials, que quasi coincideix amb la mitjana la Generalitat de Catalunya.³⁰

30. Vegeu la Taula 9.

Els consorcis en què el model gerencial té una incidència per sota de la mitjana són els que formen part dels *altres ens públics* (20,8%), els ajuntaments i els que participen dels consells comarcals, que quasi coincideix amb la mitjana.

Per tant, en relació amb la segona subhipòtesi, es pot afirmar que els consorcis en què participa l'Administració de la Generalitat de Catalunya o la dels consells comarcals no mostren un seguiment del model gerencial superior a la resta de consorcis.

L'última agrupació amb què s'ha treballat en l'estudi, és la temporal. El caràcter progressiu de la construcció del discurs modernitzador gerencialista i la seva gradual assumpció política i institucional permet plantejar una tercera subhipòtesi. A partir de les dates de constitució dels consorcis, es pot analitzar la proporció de consorcis que segueixen el model gerencial per any de constitució i plantejar que: **l'adopció del model gerencial en les noves organitzacions públiques augmenta relativament amb el pas del temps o, plantejat en termes inversos, l'expansió del model resulta indiscutible o no qüestionada per models o discursos alternatius que puguin aturar-la o fer minvar relativament la seva penetració en el món públic.**

Els consorcis actius que segueixen el model gerencial, ordenats per any de constitució entre el 1971 i el 2003,³¹ són els que s'exposen a la taula 10.

Atès que en alguns anys el nombre de consorcis és poc rellevant per considerar els percentatges de seguiment, s'ha analitzat la mateixa informació en agrupacions quinquennals.³²

El quinquenni amb el percentatge més gran de seguiment del model correspon al període que va de l'any 1986 al 1990, amb el 31,3% dels consorcis, gairebé el mateix percentatge que en el període 2001-2003, amb el 31,1%.

S'aprecia una alternança entre percentatges per damunt i per sota del model gerencial. El quinquenni en què es van crear més consorcis és el que va del 1996 al 2000. En aquest període, se'n van crear 56, proporció que està per sota de la mitjana en 2,3 punts percentuals.

Per tant, s'ha de refusar la tercera subhipòtesi, ja que no s'aprecia un augment en l'adopció del model gerencial amb el pas del temps: els consorcis constituïts més recentment no mostren una acceptació del model gerencial superior als de constitució més antiga.

31. L'estudi inclou tots els consorcis i no només els creats a partir de la introducció de la LOCC el 1987, gràcies a la possibilitat que tenen de modificar els estatuts per adaptar-los al nou model establert.

32. Vegeu la taula 11.

Finalment, una anàlisi posterior al tancament de la recerca va identificar la creació de nou consorcis locals a Catalunya entre el 31 de maig del 2003 i el 30 de juny del 2004. L'anàlisi dels seus estatuts revela que cap ha seguit el model, cosa que reforça encara més les conclusions d'aquest estudi.

Conclusions

Podem concloure que l'expansió del model gerencial en una zona especialment favorable de la gestió pública a Catalunya, com són els consorcis locals, és molt més limitada del que s'esperaria a partir del discurs predominant sobre la modernització. Existeix, sens dubte, una impregnació formal molt clara d'aquest discurs reformador, concretada en el fet que la gran majoria dels consorcis esmenten estatutàriament un òrgan gerencial. De la mateixa manera, però, hi ha una manca de coincidència molt evident entre aquest reconeixement formal de la nova ideologia gerencialista i el funcionament real dels ens analitzats.

Es pot concloure igualment que factors que podien semblar determinants per a l'adopció efectiva de les noves idees (com ara la prestació de serveis susceptibles de ser proveïts pel sector privat –en què la influència de les eines de gestió d'aquest sector podrien ser més útils–; com la participació de la Generalitat de Catalunya –impulsora i ideòloga del model– o dels consells comarcals –receptors del model–; o com la data de constitució) no comporten, a la pràctica, cap diferència significativa respecte al seguiment de la mitjana dels consorcis.

L'explicació de la minsa implantació del model gerencial LOCC en l'Administració local³³ no pot buscar-se en el desconeixement de les noves idees reformistes, ja que més del 83% dels consorcis recullen estatutàriament l'òrgan de gerència i un altre 6% s'ha proveït d'aquest òrgan de forma extraestatutària. Resulta, per tant, prou evident que el discurs de l'NPM, després de més de vint-i-cinc anys de difusió dominant, ha arrelat a l'Administració local i ha condicionat la voluntat organitzativa dels membres dels consorcis catalans.

Una segona explicació del poc èxit real del model gerencial la podem trobar en una altra de les banderes de l'NPM, l'externalització del serveis per part de l'Administració, és a dir, la defensa que l'obligació del govern no és oferir

33. Únicament cinc dels 173 consorcis actius de Catalunya segueixen el model gerencial establert en els consells comarcals.

els serveis, sinó assegurar-se que es proveeixen amb la màxima eficiència i qualitat.³⁴ Per tant, la causa és que les administracions locals, en lloc de crear consorcis per gestionar els serveis amb una organització gerencialitzada, prefereixen la concessió o la contractació d'aquests serveis a empreses privades, o la creació d'empreses públiques o mixtes que els permeten escapar de les restriccions del dret administratiu i dur a terme l'activitat amb la mateixa flexibilitat que les empreses privades.

La tercera raó ha estat la manca de voluntat real de la Generalitat de Catalunya en l'expansió del model. La Generalitat ha estat la impulsora d'un nou model en què el gerent era qualificat així:

La figura del gerent és la creació més revolucionària que s'ha produït en el darrer mig segle en el règim local. Suposa un giravolt radical en el sistema de funcionament dels ens locals i, en definitiva, la posada en marxa d'un sistema en el qual es dona a la gestió la importància que li correspon en un sistema que prengui ser eficaç. (DGAL 1987, pàg. 80)

Si s'accepta que la Generalitat és un actor d'una rellevància especial a l'hora de definir la constitució i el funcionament dels consorcis i, per tant, amb capacitat d'imposar el nou model,³⁵ només la seva falta de voluntat real en l'expansió del model ha permès als consorcis en què participa que no l'adoptessin.

Cal esmentar, com a darrera explicació, la inèrcia dels actors pel que fa a l'adopció del model de gestió, de manera que, tot i incloure l'òrgan gerencial formalment en els seus estatuts, les funcions executives s'atribueixen al president

34. El principi bàsic del govern empresarial, per Osborne i Geabler (1994), consisteix a transformar el govern tradicional proveïdor directe de serveis, en un de facilitador, promotor, coordinador, que harmonitzi i activi les iniciatives dels sectors privats, comunitaris i altres organitzacions no governamentals: el govern catalitzador. Per aconseguir aquest objectiu, s'han de separar les decisions sobre la direcció o la formulació de les polítiques de les activitats de prestació de serveis: «[...] *mejor llevar el timón que remar.*» (1994, pàg. 55)

35. De fet, hi ha quatre consorcis en què la Generalitat –a través de la Junta de Residus– s'ha consorciat amb consells comarcals i amb cap altre ens. Són el Consorci per a la Gestió dels Residus Urbans de l'Urgell; Consorci per al Condicionament i la Gestió del Complex de Tractament de Residus de Solius; Consorci per a la Gestió de Residus Sòlids Municipals de la Comarca del Montsià, i Consorci per a la Gestió dels RM de les Comarques de la Ribera d'Ebre, Priorat i Terra Alta. D'aquests, només el primer segueix el model gerencial.

–replicant el model municipal– o a un òrgan col·legiat, anomenat de govern, de gestió o executiu.³⁶

Aquesta inèrcia es veu reforçada pel fet que en molts casos s'aprecia com els consorcis, en el moment de dissenyar els seus estatuts, es limiten a copiar els d'un altre consorci, de manera que introdueixen només les alteracions imprescindibles pel que fa a la seu, els ens consorciats i l'objecte o finalitat.

Aquest estudi ha estat limitat a l'expansió del model gerencial tal com la LOCC el va establir. Resta investigar la possible existència d'altres models gerencials i la seva implantació.

D'altra banda, en aquest estudi no ha estat possible d'incloure la dimensió econòmica del consorci com a variable d'anàlisi o explicativa de l'adopció del model; en el futur, si els consorcis complissin amb la seva obligació registral de remetre els comptes, seria interessant realitzar un estudi d'aquest tipus.

Resta igualment comprovar de forma empírica les funcions de la gerència dels consorcis, la confirmació que duu a terme les funcions que li són atribuïdes pels estatuts, així com la qualificació tècnica exigida a les persones que fan la funció, pel risc que presenta l'elecció lliure respecte a favoritismes polítics.

Cal apuntar, finalment, una possible continuïtat en la línia de recerca sobre l'adopció del model gerencial com a via de modernització de l'Administració pública. A banda dels ens públics associatius, altres entitats també públiques han introduït el model en el seu funcionament i organització. Entre aquestes entitats destaquen, d'una manera molt especial, tant pel seu impacte social com pel seu volum de recursos humans i econòmics, les universitats públiques. En aquest sentit, aquesta recerca trobaria un referent d'una gran vàlua, atès que les universitats públiques són unes institucions amb unes inèrcies tan o més acusades que les dels ens locals, i la figura del gerent també hi ha esdevingut un òrgan obligatori, la virtualitat del qual comença a exigir una anàlisi atenta i sistemàtica.

36. Quaranta-un consorcis en què els estatuts atribueixen funcions executives als gerents no han pogut ser identificats com a seguidors del model gerencial pel fet que hi havia un altre òrgan col·legiat al qual s'atribuïen més funcions executives que a la gerència, amb el que es desvirtuava el model.

Idees força

1. El discurs reformador impregna molt clarament l'administració local a Catalunya.
2. L'expansió del model gerencial en una zona especialment favorable de la gestió pública a Catalunya, com són els consorcis locals, és molt més limitada del que s'esperaria a partir del discurs predominant sobre la modernització.
3. Els consorcis que tenen per objecte realitzar serveis susceptibles de ser presats per empreses privades no mostren una acceptació del model gerencial superior a la resta de consorcis.
4. Els consorcis en què participa l'Administració de la Generalitat de Catalunya o la dels consells comarcals (originadora i receptors, respectivament, del model gerencial comarcal) no mostren un seguiment del model gerencial superior a la resta de consorcis.
5. Els consorcis constituïts més recentment no mostren una acceptació del model gerencial superior als de constitució més antiga.

Referències citades

- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.
- Barberis, P. (1998). «The New Public Management and a New Accountability». A: *Public Administration*, (76), pàg. 451-470.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. Ciutat de Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2000). «How to Argue about the New Public Management». A: *International Public Management Journal*, (2), pàg. 183-216.
- Barzelay, M. (2001). «La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)». A: *Reforma y Democracia*, (19). Caracas: CLAD. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038544.pdf> (gener del 2006)
- Behn, R. (1998). *The New Public Management Paradigm. And The Search For Democratic Accountability*. <http://www.inpuma.net/research/papers/salem/behndoc.doc> (gener del 2006)
- Borins, S. (1995). «The new public management is here to stay». A: *Canadian Public Administration*, (38)1, pàg. 122-132.
- Deleon, P. i Green, M. (2000). *Cowboys and the new public management: political corruption as a harbinger*.

- <http://www.inpuma.net/research/papers/sydney/markgreen.html> (gener del 2006)
- Echebarría, K. (2000). «Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales». A: *Reforma y Democracia*, (18), pàg. 77-96.
- Escolà, M.B. (2002). *Introducció a les formes de gestió dels serveis locals*. Barcelona: Universitat Internacional de Catalunya.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. i Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Gruening, G. (1998). *Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)*. <http://www.inpuma.net/research/papers/salem/behn.doc> (gener del 2006)
- Hood, C. i Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot, Hants.: Dartmouth. Traduït al castellà: (1997). *La argumentación administrativa*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- Hood, C. (1991). «A Public Management for All Seasons?». A: *Public Administration*, (69), pàg. 3-19.
- Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- Hughes, O. (1996). «La nueva gestión pública». A: Brugué, Q. i Subirats, J. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pàg. 103-132.
- Lan, Z. i Rosenbloom, D. (1992). «Public administration in transition?». A: *Public Administration Review*, (52), pàg. 535-538.
- Lane, J. (2000). «New Public Management: An Introduction». Londres: Routledge. Traduït al català: (2000). «La nova gestió pública». A: *La reforma del sector públic*. Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya, pàg. 29-44.
- Martínez-Alonso, J. L. i Ysa, T. (2002). *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya*. Barcelona: EAPC.
- Mendoza, X. (1990). «Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España». A: *Documentación Administrativa*, (223), pàg. 261-290.
- Metcalfe, L. i Richards, S. (1987). *Improving Public Management*. Londres: SAGE. Traduït al castellà: (1989). *La modernización de la gestión pública*. Madrid: INAP.
- OECD. (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*. París: OCDE.
- Ormond, D. i Löffler, E. (1999). «Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?». A: *Reforma y Democracia*. (13), <http://www.clad.org.ve/full-text/0032601.pdf> (gener del 2006)

- Osborne, D. i Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Pollit, C. (1990). *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollit, C. (1993). *El Gerencialismo y los Servicios Públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Prats, J. (2000). «La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80; contenidos, marcos conceptuales y estrategias». *Temas de administración local*, (68), pàg. 83-145. Granada: CEMCI Sales, F-X. (2003). *El model gerencial a l'administració local catalana*. Tesi: Universitat Abat Oliba.
- Sales, F-X. (2005). *El gerencialisme en la gestió de serveis públics*. Girona: Documenta Universitaria.
- Shafritz, J. M. (1998). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Colorado: Westview Press.
- Sindicatura de Comptes de Catalunya. (2000). *La reforma del sector públic*. Barcelona: Author.
- Suleiman, E. (2000). «¿Es Max Weber realmente irrelevante?». A: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17-18), pàg. 3-17. Madrid: INAP.

Bibliografia

- Crozier, M. (1997). «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública». A: *Reforma y Democracia*, (7) Caracas: CLAD <http://www.clad.org.ve/fulltext/0029601.pdf>(gener del 2006)
- Deleon, L. (1998) . «Accountability in a 'Reinvented' Government». A: *Public Administration*, (76), pàg. 539-558.
- DGAL. (1987). *La nova organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya.
- EAPC. (2003). *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Barcelona: Author.
- Echebarría, K. i Mendoza, X. (1999). «La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público». A: Losada, C. (ed.). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, pàg. 15-46. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echebarría, K. (2000). «La administración pública en la era del management». *Temas de administración local*, (68), pàg. 45-57. Granada: CEMCI.
- Escolà, M. B. (1994). «Les organitzacions administratives dels consells comar-

- cals». A: *FMC L'organització comarcal a Catalunya*, pàg. 171,198. Barcelona: Author.
- FMC (1994). *L'organització comarcal a Catalunya*. Barcelona: Author.
- Hood, C. (1995). «Contemporary public management: a new global paradigm?». A: *Public Policy and Administration*, (10)2, pàg. 104-117.
- Hughes, O. (1994). *Public Management and Administration*. Londres: Macmillan.
- Longo, F. (2002). *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*. <http://www.clad.org.ve/full-text/0043905.pdf> (gener del 2006).
- Losada, C. (1989a). «El gerent comarcal». A: *Autonomies*, (11), pàg. 91-102.
- Losada, C. (1999). «La función de dirigir en la Administración Pública». A: Losada, C. (ed.). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, pàg. 395-432. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendoza, X. (1993). «Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa». A: *Ekonomiaz*, (26), pàg. 45. Vitòria: Govern Basc.
- Metcalf, L. (1993). «Public Management: From Imitation to Innovation». A: Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance*, pàg. 173-189. Londres: Sage publications.
- Metcalf, L. (1999). *New challenges in European public management designing interorganisational networks*. <http://www.inpuma.net/research/papers/siena/metcalf.doc> (gener del 2006)
- Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. Nova York: Harper & Row.
- Mintzberg, H. (1994). «Rounding out the Manager's Job». A: *Sloan Management Review*, (Fall), pàg. 11-26.
- Mintzberg, H. (1996). «Managing Government, Governing Management». A: *Harvard Business Review*, maig-juny.
- OECD. (1999). *Synthesis of reform experiences in nine OECD countries: government roles and functions, and public management government of the future: getting from here to there*. PUMA/SGF (99)1. <http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/OCDE/OCDE%20Reform%20Experiences%201999.pdf> (gener del 2006)
- Prats, J. (1995). «Derecho y management en las administraciones públicas». A: *Reforma y Democracia*, (3), pàg. 84-114. Caracas