

---

# Comentaris a alguns aspectes dels models de gestió de les organitzacions intermèdies i pràctiques de modernització dels seus recursos humans

José Vicente Cortés Carreres

Cap d'Assistència Municipal en Recursos Humans i Modernització de la Diputació de València

Aurora Gómez Corell

Diplomada en Gestió d'Administració Pública

## 1. Introducció

## 2. La missió de l'organització provincial. Maximitzar el principi de cooperació

## 3. El model de relació amb els municipis

## 4. El model de gestió pública provincial

## 5. El cicle de la gestió de les polítiques públiques

5.1. La definició politicoadministrativa del programa de cooperació

5.2. Identificació de les necessitats i demandes dels municipis

5.3. La implementació de la política de cooperació

5.4. L'avaluació de les mesures i accions desenvolupades

5.4.1. Observatori de polítiques i estratègies públiques d'àmbit local. 5.4.2. Excel·lència i innovació en la gestió

## 6. Algunes consideracions

## 7. La gestió de les persones en els governs intermedis i el seu paper als municipis

7.1. Canvi cultural

7.2. Orientació a la prestació de serveis

7.3. Lideratge i direcció professional

7.4. Èmfasi en una política de recursos humans

7.5. Pràctiques per modernitzar la gestió dels recursos humans a l'Administració local

7.5.1. Considerar els recursos humans com a factor clau i decisiu de l'organització provincial. 7.5.2. Conformar un nou rol del gestor públic dels recursos humans en les organitzacions del sistema provincial. Posicionar estratègicament la funció i la unitat de recursos humans. 7.5.3. Descentralitzar i desplegar la funció de recursos humans. 7.5.4. Responsabilitzar tots els empleats públics dels seus objectius i dels resultats. 7.5.5. Implantar una gestió predictiva i flexible dels recursos humans. 7.5.6. Prescripcions per al disseny, l'anàlisi i la classificació dels llocs de treball, i la implantació de sistemes de gestió per competències. 7.5.7. Millorar les pràctiques de reclutament i selecció. 7.5.8. Millorar les pràctiques de formació i desenvolupament dels recursos humans. 7.5.9. Prescripcions per al disseny de plans de motivació a l'Administració local. 7.5.10. Implantar o desenvolupar la comunicació interna i el compromís dels empleats. 7.5.11. Millorar el desenvolupament de carrera. 7.5.12. Implantar sistemes d'avaluació del rendiment i de l'acompliment. 7.5.13. Implantar sistemes d'informació interns i de revisió i control. 7.5.14. Millorar la qualitat de la vida laboral. 7.5.15. Millorar les maneres directes i indirectes de participació en l'ocupació pública

## 8. Conclusió final

## Resum

El lideratge de les diputacions suposarà nous reptes on es requeriran habilitats específiques i la capacitat per influir i mobilitzar altres entitats com a conseqüència de la governança de comunitats en xarxa. L'aplicació de les polítiques de cooperació necessita un model de gestió, que ha de ser el de gestió de polítiques públiques amb l'aplicació sistemàtica de les seves diverses fases. L'especialització provincial requerirà, al seu torn, un tipus de personal i una gestió dels recursos humans capaç de respondre a les necessitats demandades pels ajuntaments i d'acord amb el principi d'actuació cooperatiu. Això últim suposa una gestió avançada de les persones que treballen a les organitzacions provincials. En aquest article s'assenyalen algunes de les orientacions, en forma de recomanació, que són necessàries i imprescindibles per a aquest avanç. Finalment, assenyalava el posicionament que les diputacions haurien d'exercir en el sistema local en matèria de recursos humans.

Paraules clau: cooperació intermunicipal; lideratge cooperatiu; xarxes i clústers; governança; comunitats en xarxa; gestió de polítiques públiques

## Abstract

*The provincial leadership will bring new challenges which require specific skills and the ability to influence and mobilize other entities as a result of the governance of online communities. The implementation of cooperation policies needs a management model that should be the management of public policies with the systematic implementation of its various phases*

*Provincial specialization required, in turn, a type of staff and management of human resources capable of responding to the needs demanded by the municipalities and in accordance with the principle of cooperative action. The latter is an advanced management of people working in provincial organizations.*

*This article identifies some of the guidelines in the form of recommendations, which are accurate and necessary for this development. Finally, it indicates the positioning that the councils should exercise in the local system as for human resources.*

*Key words:* intermunicipal cooperation; collaborative leadership; networks and clusters; governance; online communities; management of public policies.

## 1. Introducció

En l'actual escenari de crisi econòmica d'ampli espectre, la reducció de la despesa i l'aprimament de les administracions públiques han situat les organitzacions intermèdies, i especialment les diputacions, en un escenari en el qual són molt qüestionades.

Les diputacions durant les últimes dècades han estat al nivell de govern més feble, patint una pèrdua progressiva de funcions a favor d'altres nivells. No obstant això, la província com a entitat territorial té una forta presència i identitat per a la ciutadania i la resta d'administracions, perquè és una referència essencial tant per a l'Administració central i autonòmica, com per a la majoria de partits polítics amb una estructura de poder provincial.

Caldrà reflexionar sobre les raons de diferent índole que no li han permès un encaix definitiu en l'estructura

institucional, i sobre el perquè de la impossibilitat en el desenvolupament de les potencialitats de la mateixa i fins i tot sobre la desviació de les seves funcions pròpies cap a altres de difícil justificació. Es tractaria, doncs, d'analitzar les qüestions que han obstaculitzat o limitat o "desviat" el sentit ple de la institució provincial, de manera que en el futur s'abordi un procés de reforma per reorientar i encaixar l'organització provincial en l'entramat dels diferents nivells de govern.

Sens dubte, el fet d'ésser una Administració indirecta i de segon nivell, ha contribuït a aquesta deriva. En el model de "democràcia de competència entre partits", l'objectiu principal d'aquests resideix a guanyar les eleccions i en la maximització dels vots per obtenir el poder (Downs, 1973, 1991).<sup>1</sup> Per això, els partits utilitzen recursos en les institucions en les que governen per mantenir-s'hi. Les diputacions, pel seu

1. DOWNS, A., *Teoría económica de la democracia*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973. "Una teoría económica de la acción política en una democracia", en COLOMER, J., *Lecturas de teoría política positiva*, Institut d'Estudis Fiscals, Madrid, 1991, p. 263-298.

caràcter de Govern intermedi, han patit, especialment, aquesta deriva, i s'han concebut moltes activitats "desviades" de les que els són pròpies.

Si atenem la percepció ciutadana podem assenyalar sense por d'equivocar-nos que, en general, la província desperta un profund sentiment de pertinença, és explicativa d'una part important de la identitat territorial que, tanmateix, no es correspon amb la notorietat i percepció que se'n té com a institució de govern. Els ciutadans, o bé desconeixen aquest nivell de govern, o no senten cap inclinació pel mateix, ja que no en veuen la utilitat. El repte és guanyar la batalla a la percepció per part de la ciutadania com una institució inservible, supèrflua, redundant, mantinguda només per raons de clientelisme polític. Les organitzacions intermèdies s'han de reinventar, han d'adquirir una formulació renovada i han de reorientar el model de relació amb els governs locals.

El futur i la legitimació de les organitzacions provincials dependran de la capacitat política dels seus dirigents, directius i gestors per impulsar les competències, els serveis i les activitats que tenen atribuïdes, i així reafirmar-se com a element referencial i de coordinació en el sistema local davant els altres nivells i davant el públic en general. És insuficient una legitimació per la via legislativa, si no es complementa amb el desenvolupament de polítiques públiques eficaces i eficients que responguin a les necessitats dels municipis i dels ciutadans. Aquesta legitimitat s'ha d'adquirir també per la capacitat per solucionar els molts i diversos problemes i per l'aplicació de polítiques adequades en l'entorn local. La innovació i la diferenciació s'haurien d'incloure en el discurs provincial.

## 2. La missió de l'organització provincial. Maximitzar el principi de cooperació

Com s'ha dit reiteradament, la garantia que qualsevol habitant, independentment del lloc on visqui, tingui accés a serveis de qualitat, fa necessaris els ens intermedis, aquests han de cooperar amb els municipis perquè puguin exercir les seves competències i a més els governs locals puguin desenvolupar les seves polítiques, suplint la manca de capacitat de gran nombre dels mateixos. Les diputacions tenen com a missió aconseguir uns territoris equilibrats des del punt de vista de la cohesió i vertebració territorial i social, del desenvolupament econòmic, i del benestar de tots els ciutadans, independentment del lloc on habitin.

L'acció dels ajuntaments està determinada per la seva limitació territorial, que coincideix normalment amb un nucli habitat, però en la societat actual, amb uns límits difusos per les seves interconnexions i interdependències, es fa palesa la impossibilitat de coincidència entre els problemes de gestió dels serveis i els límits territorials; no és ni rendible, ni possible una "gestió unimunicipal" i una individualització dels serveis bàsics i fonamentals per a cada municipi. Per fer front a aquests problemes supralocals i aprofitar les economies d'escala es fan necessàries les administracions intermèdies. L'afrontament conjunt dels problemes dels nostres pobles i ciutats requereix la cooperació i la col·laboració entre els governs locals; per tant, el lideratge cooperatiu del sistema local ha d'estar encapçalat per les diputacions provincials i els seus equivalents.

La raó fonamental d'existència de les diputacions és la seva competència per a la cooperació local. En aquesta comesa focal de la seva actuació les diputacions estan especialitzades, la seva tradició és àmplia, tot i que caldria una concreció més exhaustiva en els àmbits o assumptes i matèries preferents. En qualsevol cas les diputacions han de garantir que els municipis disposin de les capacitats necessàries per desenvolupar les seves competències i polítiques en un marc de solidaritat, d'eficiència i economies d'escala.

Des d'aquestes línies es considera necessària una reorientació de les diputacions provincials perquè exercixin d'autèntics espais de centralitat cooperativa dins del sistema local. Els municipis han de reconèixer en les diputacions un aliat potent i un recurs d'alta eficàcia per quan no tinguin capacitat suficient, o en els casos en què vulguin la millora de la qualitat dels serveis que presten als seus ciutadans. El seu rol s'ha de establir com a referència de tot el que és local al municipi, s'ha de percebre com l'instrument més eficaç al servei dels municipis i per a les actuacions en què aquests no tinguin capacitat suficient, i, també, com l'instrument de gestió comuna de serveis locals.

## 3. El model de relació amb els municipis

En aquest apartat tractem d'establir les característiques del model de relació entre ajuntaments i Diputació, prenent com a referència que la cooperació és el principi sobre el qual ha de pivotar la relació d'aquests. Aquesta cooperació ha de proporcionar els elements

bàsics que permetin la capacitat dels municipis en la prestació dels serveis de la seva competència.

Per tal d'explicar adequadament aquest apartat ens remetem al marc conceptual desenvolupat per Dahl i Tufte (1973)<sup>2</sup> pel que fa a la capacitat per resoldre els problemes dels ciutadans i implementar de manera efectiva les solucions d'aquests. Aquests autors entre altres dimensions distingeixen una, "la capacitat del sistema", i distingeixen quatre tipus diferents de capacitat que poden afectar el sistema municipal:

1. La capacitat financera. Molts ajuntaments petits i mitjans es veuen desbordats si atenem la complexitat de les seves competències, aquests han anat responent a necessitats dels veïns i això ha complicat la seva gestió, en assumir cada vegada més funcions i serveis. Aquest creixement en activitats, instal·lacions i infraestructures comporta la responsabilitat financera per cobrir les despeses generades.

2. La capacitat per prestar serveis de qualitat de manera eficient. Es pot veure minvada perquè la prestació "unimunicipal" suposa un esforç en recursos de què no es disposa; en conseqüència, la prestació d'aquests es veu afectada en quantitat i qualitat. És obvi que la prestació individualitzada de serveis, municipi a municipi, no cap en una societat en crisi on els recursos són escassos, per contra l'enfocament ens ha d'orientar cap a una maximització dels mateixos a través d'aliances, gestió i explotació compartida. Per això, es fan necessàries les economies d'escala.

3. La capacitat professional. Molts ajuntaments presenten problemes de professionalitat en la realització de les seves obligacions, una plantilla reduïda no es pot especialitzar fins als nivells que exigeixen les funcions cada vegada més complexes i complicades. Aquest dèficit de capacitat ja és suplert per moltes organitzacions provincials, però de manera tímida i en camps molt reduïts, sense acabar d'explotar els recursos de què disposen. Cap en aquest nivell de capacitat una aposta decidida i una ampliació dels àmbits en què es poden prestar serveis professionals des de les diputacions.

4. La capacitat d'implementació. Aquest seria el quart aspecte, que es refereix a les enormes dificultats que tenen els municipis en la implementació de la legislació i les polítiques dels governs central i autonòmic.

És obvi que els dèficits de capacitat afecten l'activitat municipal, i és aquí on es concreta el model de relació de les diputacions amb els ajuntaments, en cobrir els dèficits de capacitat en els aspectes que siguin, els quatre esmentats o altres, i aplicar polítiques d'enfortiment de les capacitats municipals.

En el futur convindria atendre al que Stoker (2004)<sup>3</sup> denomina "governança de comunitats en xarxa", les diputacions haurien d'adoptar el rol de líder comunitari, més que de proveïdors directes de serveis, utilitzant una àmplia gamma d'eines per a això.

Aquest model de relació hauria de presentar algunes característiques:

1. Relacions simètriques. Les relacions actuals Diputació-ajuntaments són asimètriques, no són d'igual a igual. Segons el nostre parer haurien de ser simètriques, de soci a soci.

2. Relacions proactives. Els ajuntaments presenten poc pes en la definició de les línies d'actuació provincial, són subjecte passiu d'aquestes. El rol municipal hauria de ser proactiu, aquestes línies o eixos es construirien a través de les polítiques públiques requerides i demandades pels ajuntaments en un procés *bottom-up* i no *top-down*.

3. Relacions reticulars. Les relacions són bidireccionals, amb més càrrega en el sentit de Diputació-Ajuntament. En el futur haurien de tenir la forma de xarxa i poden venir determinades per diferents elements com: per demandes similars, per ubicació, per grandària, per focus d'interès, etc.

4. Relacions multimodals. Per tal d'explicar-les prendrem el concepte de clúster.<sup>4</sup> En anglès, clúster significa ram, raïm o conglomerat; en general, conjunt de coses iguals que s'agrupen al voltant d'un punt comú. En gestió empresarial s'aplica a un conjunt d'empreses concentrades en un mateix entorn geogràfic i que desenvolupen una activitat econòmica similar o pertanyen a sectors industrials relacionats entre si. Les empreses del clúster cooperen per millorar la seva competitivitat i per assolir objectius comuns. Un clúster pot ser identificat com: geogràfic, en funció de la proximitat territorial, o per la facilitat de comunicació per les seves infraestructures; sectorial o temàtic, en funció dels assumptes dels que s'ocupen (clúster ce-

2. DAHL, R. i TUFTTE, E., *Size and democracy*, Stanford, 1973.

3. STOKER, G., *The New Management Reform for British Local Government*, McMillan, 2004.

4. Al món industrial és una concentració d'empreses, institucions i altres agents, relacionats entre si per un mercat o producte, això sol produir com efecte la generació de pols de coneixement especialitzat amb avantatges competitiu.

ràmic, clúster tecnològic, etc.). En el cas de l'entorn local podríem parlar d'entitats municipals aglomerades (clúster d'ajuntaments turístics,<sup>5</sup> per exemple); vertical, és a dir, un clúster de subministraments en cadena; horitzontal, que per a les empreses suposa una manera de compartir recursos i coneixements. El mateix pot ser vàlid per al sistema local.

La gestió cooperativa hauria d'incorporar la formació, gestió i coordinació de clústers en l'entorn local, i propiciaria una forma de funcionament que es mostra molt eficaç en l'entorn empresarial i científic.

5. Relacions flexibles. Cada xarxa pot tenir objectius diferents i membres diferents, en funció dels seus interessos en la gestió i prestació dels serveis i activitats.

6. Relacions basades en l'autonomia local. Serien els ajuntaments els que definirien les seves demandes i necessitats, i queden, doncs, relegades les polítiques generalitzades de subvencions o programes o plans més centrats en els interessos de l'organització provincial que en els dels ajuntaments.

La concertació és l'eina clau en aquest model de relació on els municipis demanen i expressen les seves necessitats, i determinen quins instruments cooperatius dels oferts requereixen de la Diputació. La concertació, davant de la subvenció, es mostra respectuosa amb l'autonomia local, i propicia i incentiva les polítiques i els programes prioritzats des dels mateixos ajuntaments. El model de relació mitjançant la concertació permetrà en el futur l'establiment de vincles entre els membres de la xarxa o clústers que es puguin generar, l'optimització i la maximització dels recursos humans, econòmics, tècnics i materials en aplicar economies d'escala i una capacitat de resposta més adequada a les necessitats reals dels municipis, així com un major nivell de qualitat en la prestació dels serveis.

En resum, cal reconèixer a les diputacions el paper de lideratge en aquestes xarxes, perquè han de ser les responsables d'organitzar les agrupacions i associacions estratègiques que estableixin, les prioritats globals un cop conegudes les necessitats i les demandes municipals, i, alhora, han d'incloure en els seus programes i actuacions una aposta decidida per les noves tecnologies de la informació i comunicació, la construcció d'àmplies coalicions municipals, l'establiment d'elevats nivells de gestió i una inversió eficient i rigorosa dels fons públics.

#### 4. El model de gestió pública provincial

El model relacional exposat més amunt requereix un sistema de gestió per poder operar adequadament, el sistema necessari es concreta en gestionar un aspecte concret del públic com és el provincial en el sistema local, i això no s'allunya del que entenem per gestió pública.

Segons Allison (1982),<sup>6</sup> les tres funcions generals de la gestió pública són: l'estratègia, la gestió dels elements interns i la gestió dels elements externs; totes aquestes estan integrades, al seu torn, per funcions subsidiàries:

1. En la gestió estratègica es tracta d'establir els objectius i les prioritats per a l'organització, basats en les necessitats formulades per ajuntaments i adequades a les capacitats de l'organització provincial, en funció dels recursos disponibles. Aquests objectius i prioritats s'hauran de concretar en plans operatius que condueixin a l'assoliment dels mateixos.

2. La gestió dels elements interns. Es tracta d'establir una estructura i uns procediments per a la coordinació de les seves activitats, però també d'establir els recursos que els actors públics utilitzaran per aconseguir els objectius. Aquests recursos són heterogenis, i el seu pes pot variar en funció d'una política o d'un pla o un altre. Així es disposa de:

a) Els recursos normatius: el dret constitueix la font de legitimació de tota acció pública.

b) El personal o els recursos humans: tant en termes quantitius com qualitius, les qualificacions professionals i la motivació del personal són crucials en organitzacions com les provincials.

c) Els recursos econòmics: és impensable que una política pública es pugui dur a terme, adequadament, sense els mitjans financers que es requereixen.

d) Els recursos cognitius: el coneixement és un dels elements bàsics en la capacitat d'intervenció dels actors públics, i sol marcar la diferència entre les diferents institucions, encara que aquestes s'ocupin dels mateixos assumptes.

e) Els recursos de confiança: el consens, la cooperació i concertació entre els diferents actors pel que fa a les modalitats de producció, els continguts i la implementació, són un recurs primordial per desenvolupar el model relacional entre Diputació i ajuntaments.

5. Els clústers turístics es podrien definir per marc geogràfic (comarques, rutes) o per temes (turisme cultural, de naturalesa, gastronòmic, etc.).

6. ALLISON, G., *Public And Private Administration*, Martin Press, 1982.

3. La gestió dels elements externs. Aquesta tercera funció se centra en la relació de l'organització amb el seu entorn, en la tasca de gestionar els elements externs. En aquest aspecte cobra especial rellevància la relació amb els ajuntaments, actors bàsics del sistema provincial. El fet de disposar del rol de líder de xarxes implica un coneixement exhaustiu dels nostres interlocutors i les seves necessitats i demandes.

## 5. El cicle de la gestió de les polítiques públiques

El model relacional basat en la cooperació simètrica es fonamenta en el cicle de la gestió de les polítiques públiques. La concertació com a principi d'actuació de les polítiques públiques relacionals entre Administració provincial i ajuntaments s'interpreta (seguint en part Subirats, Knoepfel, Larrue i Varone, 2008)<sup>7</sup> *"como un conjunto de decisiones y acciones que resultan de las interacciones de sus actores y se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas generales (relativas al funcionamiento global del sistema político) y específicas (propias del ámbito de intervención en cuestión)"*. Així doncs, la definició de política pública ens serveix per delimitar els aspectes definitoris del treball provincial.

Aquest treball ha de consistir en un conjunt de decisions i accions per desenvolupar els objectius de l'organització provincial que resulten d'una interacció entre aquesta i els ajuntaments, i el resultat final de la qual s'hauria de concretar en un pla de cooperació marc i un conjunt de plans particularitzats per a cada un dels actors municipals amb un abast temporal plurianual, coincident, en principi, amb el període de mandat. La gestió d'aquest enfocament requerirà cobrir una sèrie d'etapes per a la plena eficàcia, és a dir, la relació entre els actors ha de fixar una sèrie de programes polítics, un desplegament, un control i avaluació dels mateixos. La implantació dels programes de cooperació concertats ha de seguir, en el treball conjunt dels actors, les etapes seqüencials de desenvolupament de les polítiques públiques:<sup>8</sup>

–En una primera fase, la producció política i normativa que les legitimi. La definició, delimitació, identificació i inclusió de les necessitats, demandes i expectatives municipals.

–En la segona, la programació reglamentària de les accions públiques.

–En la tercera, el desplegament dels plans o programes a través de les accions acordades.

–En la quarta fase, mesurar i avaluar els resultats i impactes, i nosaltres afegiríem una subfase, consistent a aprendre del que s'ha realitzat i millorar la gestió.

–Vegem amb més atenció el cicle de la gestió pública.

### 5.1. La definició politicoadministrativa del programa de cooperació

Una vegada decidida la renovació del compromís cooperatiu i col·laboratiu amb els ajuntaments, arribaria el moment de centrar-se en com s'aplica el model relacional plantejat en les pàgines anteriors, des de quins paràmetres d'actuació l'hauríem d'implementar i quins acords s'han d'adoptar per a l'assegurament de la seva aplicació efectiva. Es tracta, doncs, de definir en quines bases reglamentàries i legals es sustentaran els objectius, els instruments d'intervenció i el marc general d'actuació, així com les decisions processuals i d'organització administrativa.

En aquesta etapa s'hauria d'incorporar el conjunt de normes i actes reglamentaris que es requeriran per a l'aplicació de la política de cooperació. Aquí es definirien en termes de producció normativa els objectius a assolir, així com els drets i les obligacions imposades a les parts. Aquestes disposicions haurien de constituir la font de legitimitat primària de l'aplicació i la concreció de la política de cooperació intermunicipal. Des del punt de vista formal hauria d'existir un conveni marc per a l'adhesió dels diferents municipis de la província i tot el material normatiu: directrius administratives, disposicions organitzacionals i procedimentals per a la implementació d'aquesta política pública provincial.

La producció politicoadministrativa del programa de cooperació requerirà cinc elements complementaris:<sup>9</sup>

7. J. SUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE I F. VARONE, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, 2008. En general en aquest apartat se seguirà l'esquema de gestió de polítiques públiques d'aquests autors.

8. Ídem.

9. KNOEPFEL, P. I WEIDNER, H., "Formulation And Implementation Of Air Quality Control Programmes", *Policy and Politics*, 10, 1982.

la definició dels objectius que identifiquen i descriuen les metes perseguides. Per això necessitarem indicadors que permetin mesurar els efectes, des de diferents perspectives, dels programes o de les intervencions realitzades, i aquí trobem el segon element complementari: l'avaluació dels programes implantats.

El tercer element a considerar s'identifica amb els aspectes que permeten la intervenció; són, doncs, elements d'acció o operació per assolir els objectius previstos. Els instruments que es triïn permetran una o altra modalitat d'intervenció, però a més aquests instruments produeixen efectes diferents, i la sobrecàrrega d'un o altre provocarà un decalatge en un sentit o altre, és a dir, no és el mateix una subvenció, una assistència tècnica o una prestació directa.

D'aquesta manera les diputacions provincials utilitzen i si és el cas podran definir instruments com les transferències de capital, l'assessorament tècnic, subvencions, ajudes de caràcter econòmic o no, instruments de cooperació tècnica, econòmica, jurídica, promoció i incentiu d'activitats i serveis, i qualsevol altre instrument cooperatiu que pugui ser aplicat. Seria molt adequat, aclaridor i operatiu que els governs intermedis oferissin als ajuntaments menús o catàlegs de serveis, activitats, inversions, equipaments i infraestructures com possibles recursos disponibles, tot i que aquests s'han de dissenyar en funció de les demandes originades als mateixos municipis, evitant així el *gap* o desfasament entre el que realment necessiten els ajuntaments i el que realment se'ls ofereix des de les diputacions.

Si no se'n disposa, caldrà articular les estructures necessàries per a la planificació, gestió, execució i control de les noves tasques, o assignar-les a serveis ja existents. Aquestes han d'ocupar un espai organitzatiu molt proper a l'àpex estratègic, ja que són unitats o serveis estratègics i es dirigeixen a prestar serveis a l'objecte que dona sentit a l'organització provincial.

Per completar aquests quatre elements necessaris en el programa politicoadministratiu, hem d'assenyalar els aspectes procedimentals que regularan el marc de relacions entre actors, és a dir, entre ajuntaments i Diputació. En ambdós casos s'hauran de respectar les formes i regles d'interacció, col·laboració i cooperació, i han de garantir la transparència en els intercanvis d'informació de mitjans, de prestacions financeres, de resultats, etc.

Un cop realitzada la construcció politicoadministrativa, on s'han definit els diferents elements que han emmarcat la decisió política, el següent pas consistirà a

identificar les necessitats dels ajuntaments i altres entitats locals.

## 5.2. Identificació de les necessitats i demandes dels municipis

Els governs locals defineixen el conjunt d'accions de la seva competència que pretenen desenvolupar en l'àmbit territorial que els correspon, i això suposa un esforç de concreció i identificació. En conseqüència, els governants locals tindran un cert rol d'analista de polítiques públiques, que passarà per determinar les problemàtiques o els interessos municipals que s'hauran de convertir en una intervenció concertada amb la Diputació.

En aquest sentit, les necessitats i demandes proposades constituïran la concreció més tangible de les intencions de les autoritats locals. No entrarem aquí en el fet de per què es trien uns assumptes i no altres, això és matèria a tractar en un altre lloc. És obvi que els actors municipals projecten els seus propis elements d'anàlisi per determinar el que consideren necessari. N'hi ha prou amb assenyalar que el fet de treballar en un marc de construcció de polítiques públiques facilita l'adopció d'una perspectiva més analítica i racionalista, ja que no tot és possible i els recursos són limitats, l'anàlisi de les necessitats requereix d'una jerarquització i establiment de prioritats.

El marc competencial del sistema local delimita uns sectors d'actuació, de manera que facilitarà la identificació de problemes o necessitats en els àmbits sectorials, propiciant una elecció de polítiques que actuaran en diversos aspectes del municipi i per a diferents públics.

Un cop s'obtenen els agregats de les diferents demandes municipals, l'organització provincial hauria d'establir un pla d'actuació global, fixant les línies estratègiques d'intervenció. En aquest pla s'han de considerar dues perspectives, una de caràcter global, on es fa una anàlisi del conjunt de totes les demandes formulades, i una altra diferencial, constituïda per la relació de demandes individualitzades de cada Ajuntament. De l'anàlisi de les dades es deduirà, com és obvi, la necessitat d'establir plans sectorials, que s'originaran perquè expressaran necessitats comunes que requeriran un tractament diferent de l'individualitzat, i obligarà a l'aplicació de polítiques concretes d'espectre més ampli que el municipal. En altres ocasions s'ha de traspasar l'àmbit municipal i el seu tractament

requereix un àmbit comarcal o subcomarcal. Així mateix, l'estudi de les demandes ens durà sense cap dubte a plantejar economies d'escala. Amb aquest material s'hauria d'iniciar la planificació de les accions.

### 5.3. La implementació de la política de cooperació

Aquí es tracta de la posada en pràctica, de la traducció del programat al seu desplegament i execució. És, per tant, el conjunt d'activitats previstes en la programació politicoadministrativa, que es despleguen per aconseguir els objectius previstos, en principi en tres plans:

a) L'abast de la implementació hauria d'estendre's, en general, al llarg dels quatre anys de mandat, i els continguts d'implementació s'haurien de fixar en plans, un de nivell global o pla marc o de mandat, propi del Govern provincial, on es fixen les línies estratègiques i les prioritats marc, i altres serien:

b) Els plans d'acció municipals, concrets, elaborats i concertats, coordinadament, entre Ajuntament i Diputació. Els plans municipals seran imprescindibles pel fet de ser el municipi la unitat bàsica d'actuació, i preveuen el conjunt de serveis i accions concertades per a la producció coordinada dels objectius fixats, així com les accions administratives i l'assignació de recursos requerits.

c) De l'anàlisi del global de les necessitats municipals i del conjunt provincial sorgiran altres plans de caràcter sectorial, com ara: els plans d'obres i serveis, plans de gestió mediambiental, plans rurals, plans de municipis turístics, etc., l'àmbit dels quals és sectorial o temàtic, i de caràcter superior al municipi.

### 5.4. L'avaluació de les mesures i accions desenvolupades

El procés d'avaluació consisteix bàsicament a mesurar, sistemàticament, els impactes produïts per les mesures i les accions desenvolupades, així com analitzar el grau de consecució dels objectius fixats en la fase d'identificació de necessitats, però a més també serà convenient examinar a la llum dels resultats la validesa del model relacional que es propugna. Generalment, en l'àmbit de les polítiques públiques es distingeixen tres criteris d'avaluació:<sup>10</sup>

– L'efectivitat informa sobre els impactes produïts i si aquests es produeixen en la direcció prevista en els plans d'acció. L'efectivitat analitza el que ha passat al territori, en el nostre cas, en aplicar les polítiques de cooperació.

– L'eficàcia mesura el grau de compliment dels objectius i els plans.

– L'eficiència ens informa sobre la relació entre els resultats obtinguts i els recursos utilitzats.

– També convindrà avaluar la qualitat en la que prestem els nostres serveis, mitjançant l'avaluació de la qualitat i l'equitat. Aquesta última avaluació ens informarà sobre si hem estat equitatius en la distribució de recursos als ajuntaments o si, per contra, alguns reben més inversions o serveis que altres, i per què. Un cop avaluades les polítiques provincials, seran el punt de partida per a una posterior replanificació i nova programació, iniciant un cicle nou.

#### 5.4.1. Observatori de polítiques i estratègies públiques d'àmbit local

Per tal de consolidar el model de relació i els processos avaluatius, la mateixa corporació hauria de constituir un fòrum o observatori de polítiques i estratègies públiques d'àmbit local i un banc de bones pràctiques, amb l'objectiu de gestionar el capital experiencial i promoure la transferència de coneixements, donar suport a les millors pràctiques en diversos aspectes de les competències pròpies dels municipis, creant xarxes d'aprenentatge compartit amb un marcat caràcter intermunicipal.

#### 5.4.2. Excel·lència i innovació en la gestió

El Pla d'ajuntaments guia (*Beacon Council Scheme DETR*), impulsat el 1999 a Gran Bretanya, va produir efectes molt positius. Consisteix en el fet que qualsevol Govern local pot demanar que se li reconegui l'excel·lència de la seva gestió en un ampli ventall d'àrees de gestió, els Governos que se seleccionen es converteixen en referència de bones pràctiques de gestió. Una cosa similar, juntament amb moltes altres mesures, es podria impulsar des dels governs provincials. Es tracta d'actuar en el camp del R+D, àmbit que sembla totalment aliè i que no hagi de ser abordat per al propi sector públic.

10 BALLART, X., *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, INAP, 1992.



## 6. Algunes consideracions

En síntesi, en aquestes línies no es descobreix res de nou, només es considera necessari:

a) Una reflexió sobre el paper i l'encaix dels governs intermedis en el nostre sistema local. Aquesta reflexió s'ha de fonamentar en una maximització del principi de cooperació intermunicipal, estendre'l a totes les activitats i serveis. Això suposa una diferenciació i especialització de l'organització provincial per exercir el lideratge cooperatiu al seu territori, el que d'alguna manera significa un canvi en el model de relació amb els ajuntaments, atès que aquests passen de ser subjectes passius a esdevenir autèntics socis proactius de les diputacions, i l'actuació d'aquestes es mediatitza per l'anàlisi exhaustiu de les seves necessitats i demandes.

b) El mapa de necessitats i demandes pot generar xarxes i clústers en funció de determinades característiques per a la solució coordinada i cooperativa dels problemes municipals, el que ens obligarà a treballar en associació amb els ajuntaments, mitjançant un sistema reticular.

c) El lideratge de les diputacions suposarà nous reptes. Aquest lideratge requereix habilitats específiques, i la capacitat per influir i mobilitzar altres entitats, com a conseqüència de la governança de comunitats en xarxa.

d) L'aplicació de les polítiques de cooperació requerirà un model de gestió, aquest ha de ser el de gestió de polítiques públiques amb l'aplicació sistemàtica de les seves diverses fases.

e) L'especialització provincial requerirà, al seu torn, un tipus de personal i una gestió dels recursos humans capaç de respondre a les necessitats demandades pels ajuntaments, i d'acord amb el principi d'actuació cooperatiu.

En el futur, els avenços cap al canvi hauran d'experimentar noves formes de millora, ja que en les actuals condicions econòmiques els recursos són escassos, i caldrà maximitzar-los mitjançant l'increment de la productivitat i el rendiment. Tot això, combinat amb el manteniment del nivell actual de prestació de serveis, haurà de compensar el dèficit de recursos amb l'augment del rendiment dels serveis. Tant les expectatives com les necessitats ciutadanes creixeran amb el pas del temps, els avenços tecnològics significaran nous llenguatges i

noves formes de relació. Tot ens indica la necessitat de pensar i dissenyar nous models de prestació de serveis i desenvolupar la capacitat d'innovació, així com fomentar l'aprenentatge interorganitzatiu i intermunicipal.

## 7. La gestió de les persones en els governs intermedis i el seu paper als municipis<sup>11</sup>

Els empleats públics de les organitzacions provincials són uns dels actors bàsics en aquest escenari complex. La situació actual s'ha d'encaminar cap a un escenari de canvi planificat, i més quan l'Estatut bàsic de l'empleat públic fa quatre anys que és en vigor i presenta eines on és possible una gestió avançada dels recursos humans. El procés de canvi ha de pivotar sobre una sèrie d'eixos dinamitzadors que es poden articular al voltant d'un conjunt de propostes que tenen com a objectiu la gestió de les persones en les organitzacions locals.

### 7.1. Canvi cultural

El procés de canvi cultural ha d'afectar, fonamentalment, el conjunt de sistemes de valors, principis i creences que determinen la cultura de les organitzacions locals. Així doncs, els canvis culturals han de pivotar en la transferència dels aspectes següents:

–D'una cultura reglamentista i procedimental, orientar-nos cap a una cultura de resultats i de servei públic a les respectives comunitats.

–D'una cultura exempta de responsabilitats i estabilitat en el procediment, passar a una cultura on prevalguin les responsabilitats individuals i personals.

–D'una cultura que emfatitza l'estabilitat i l'immobilitisme, orientar-se cap a una cultura que integri el canvi i la innovació permanents.

–D'una cultura de "no conscienciació pels costos", a una cultura per la maximització de recursos.

–D'una cultura centrada i complaent amb fer les coses sempre de la mateixa manera, a una cultura on predomini la millora contínua i constant.

Si els canvis culturals han de pivotar sobre els aspectes descrits, les característiques distintives de la cultura de l'Administració local no s'han d'allunyar de la sèrie

11. En aquest apartat se seguirà en general CORTÉS CARRERES, José Vicente, *Manual Práctico de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Local*, Dykinson, Madrid, FEMP, 2001.

d'atributs que Peters i Waterman (1994)<sup>12</sup> van identificar a les organitzacions caracteritzades com excel·lents, a saber: tendència a l'acció, flexibilitat i proximitat al client, promoció de l'autonomia i de la iniciativa (*entrepreneurship*), acceptació del fet que el major actiu de l'organització són els empleats, entre altres.

## 7.2. Orientació a la prestació de serveis

L'Administració local té el caràcter d'organització prestadora de serveis a un territori determinat, i això comporta una sèrie d'implícacions en els seus modes de gestió. Gairebé amb tota seguretat es pot dir que les entitats locals i provincials són de les organitzacions més grans que promouen i proveeixen de serveis les comunitats locals; per tant, els seus modes de gestió i criteris d'eficiència i eficàcia són enormement importants, perquè tenen l'obligació de respondre a dos grans conjunts de necessitats i demandes, de vegades concordes i harmòniques, i altres vegades contraposades i conflictives, com són: les demandes i els interessos generals de la comunitat local, i les demandes i els interessos dels ciutadans de la seva demarcació, les seves aspiracions i expectatives.

## 7.3. Lideratge i direcció professional

Els qui dirigeixen les organitzacions provincials dirigeixen persones, i les han de dirigir en un marc d'organització laboral diferenciada i professionalitzada. Però en les administracions provincials es detecta un dèficit de direcció professional i d'estructures directives. No cap en aquest context la confiança política com a sistema de selecció del directiu públic, l'article 13 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic afegeix a la paraula "direcció" un aspecte substantiu: "professionalitzada", qüestió aquesta que s'orienta en una única direcció. Les organitzacions pro-

vincials s'haurien de dotar de tres elements bàsics en la gestió de les missions organitzatives: de personal directiu professional, de sistemes de gestió directiva (el model de gestió de polítiques públiques assenyalat més amunt n'és un) i d'estructures directives.

En el marc de l'Estatut bàsic de l'empleat públic i a través de la seva potestat normativa en matèria d'auto-organització, les diputacions haurien d'institucionalitzar la figura del directiu públic (Jiménez Asensio, 2006).<sup>13</sup> Aquesta figura en un futur no s'hauria d'allunyar de les competències i atribucions dels òrgans directius (coordinador general i director general) dels municipis de gran població. Si això comporta canvis en la legislació corresponent, s'ha d'afrontar amb valentia i sense dilació.

## 7.4. Èmfasi en una política de recursos humans

Els qui conformen i perceben la cultura organitzativa són les persones, i modificar-la significa, essencialment, canviar la actituds, les creences i els valors que les persones tenen sobre aquesta cultura. Per això, la introducció de canvis en el sistema de gestió dels recursos humans al servei del sector públic, és un altre dels eixos estratègics en els quals es fa imprescindible una clara intervenció. Necessàriament hem de tornar a la idea ja clàssica que en la societat del coneixement i de les actituds el factor humà ho és pràcticament tot (McGregor, 1969;<sup>14</sup> Vermot-Gaud, 1986;<sup>15</sup> Besseyre, 1990;<sup>16</sup> Peiró, 1994,<sup>17</sup> 1996; Cortés i Luque, 1998).<sup>18</sup>

## 7.5. Pràctiques per modernitzar la gestió dels recursos humans a l'Administració local<sup>19</sup>

Aquest epígraf, es presentarà en forma de pràctiques recomanables, per aportar, d'aquesta manera, un breu compendi de les diverses mesures que es poden adoptar

12. PETERS, T. i WATERMAN, R., *En busca de la excelencia*, Norma, Colombia, 1994.

13. JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)*, II Congrés de Gestió Pública, Barcelona, 2006.

14. MCGREGOR, D., *El aspecto humano de las empresas*, Diana, México, 1969.

15. VERMOT-GAUD, C., *La politique sociale de l'entreprise: du projet d'entreprise au tableau de bord social*, Editions Hommes et techniques, 1986.

16. BESSEYRE, D., *La gestión estratégica de los recursos humanos*, Aedipe, Ediciones Deusto, 1990.

17. PEIRÓ, J. M. i RAMOS, J., *Intervención psicosocial en las organizaciones*, PPU, 1994.

18. CORTÉS CARRERES, J. V. i LUQUE, O., "Aproximación al control y auditoría del sistema psicosocial de la empresa", *Revista de Trabajo, Economía y Sociedad*, núm. 11, 1998.

19. Aquestes recomanacions compendien les aportacions realitzades pels diferents documents elaborats per experts a partir de reunions, informes, simposis, jornades i seminaris, etc., celebrats a diferents països (*National Performance Review*, 1993).

per propiciar un canvi en l'orientació i el tractament dels recursos humans del sector públic provincial. Determinades organitzacions locals ja hauran adoptat algunes; per a altres, per la seva grandària i altres variables estructurals, en serà pràcticament impossible l'aplicació. S'adopta l'enfocament de recomanacions i pràctiques possibles d'una manera genèrica, per abastar d'alguna manera els diferents subsistemes i àrees de gestió en què es concreten les pràctiques i polítiques de recursos humans. El nostre objectiu és presentar aquestes recomanacions per incitar-ne a l'aplicació, és clar, amb totes les reserves, prudència i adequació al moment i a la situació de cadascuna de les organitzacions provincials.

### 7.5.1. Considerar els recursos humans com a factor clau i decisiu de l'organització provincial

Les organitzacions provincials han d'adquirir un rol molt més protagonista en la gestió del contingent de personal de l'Administració local. En l'actual marc de crisi econòmica greu, molts ajuntaments es veuen abocats a una congelació de plantilles i inversions en matèria de recursos humans. Igual que en matèria de formació les diputacions presenten una gestió valorada molt positivament per la major part dels ajuntaments, el fet d'assumir més àmbits d'actuació en aquest aspecte seria molt ben acollit per aquests. Els àmbits en els quals, principalment, haurien d'actuar, segons el nostre parer, són els que en l'actualitat són difícils d'assumir pels ajuntaments, i que des de l'aprovació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic suposen un canvi de paradigma en la gestió de les persones. Per tant, igual que les diputacions són líders provincials indiscutibles en matèria de formació, també ho haurien de ser en matèria de reclutament, selecció, provisió, avaluació de l'acompliment i del rendiment, carrera i promoció professional, a través de la fórmula que es consideri més oportuna: com a serveis propis o com a entitats instrumentals. Aquestes entitats haurien de funcionar de manera similar a les agències, a través de contractes de gestió o de rendiment, en un marc de responsabilitat gerencial, amb una direcció professionalitzada, amb objec-

tius fixats, amb una sèrie de recursos i uns indicadors de mesurament de resultats pel rendiment aconseguit.

### 7.5.2. Conformar un nou rol del gestor públic dels recursos humans en les organitzacions del sistema provincial. Posicionar estratègicament la funció i la unitat de recursos humans

La gestió de recursos humans és una peça clau per al funcionament de les organitzacions, s'ocupa de l'actiu humà, les persones, i es pot definir com una inversió en aquestes per obtenir el que en termes organitzatius es concep com la consecució dels objectius i fins perseguits per l'organització.

Amb algunes excepcions, el rol del directiu de recursos humans continua ancorat en les formes tradicionals d'administració de personal. Cal un salt qualitatiu on es sigui capaç de pivotar des d'un rol de control i pura administració cap a un rol innovador, agent de canvi, integrador i dinamitzador de l'organització.

No cap en una Administració moderna la pura i dura administració de personal, preocupada per un conjunt d'activitats rutinàries que no aporten valor afegit. En un model descentralitzat la gestió de recursos humans canvia les seves fórmules d'intervenció, esdevé una unitat amb funcions de coordinació, assessorament i consultoria a l'alta direcció i als responsables de línia. El seu *modus operandi* es basa en l'aplicació de coneixements especialitzats, esdevenint una unitat impulsora del canvi; persegueix amb esforç la maximització de la productivitat dels seus empleats, el rendiment organitzacional i la qualitat de vida laboral.

### 7.5.3. Descentralitzar i desplegar la funció de recursos humans

La gestió de recursos humans ha de desplegar-se i transferir responsabilitats als departaments i unitats, atorgant la confiança necessària als seus directius de línia. Els serveis centrals de personal han d'adoptar en paral·lel un rol estratègic de disseny de polítiques, suport i capacita- ció per a la gestió dels recursos humans.

---

Document marc de l'Institut Nacional d'Administració Pública, 1995. Els resultats del simposi patrocinat per la *General Accounting Office*, 1995. Jornades sobre els nous reptes en la gestió de les administracions públiques, celebrades a Lanzarote, abril 1996. Jornades sobre la direcció i l'organització dels recursos humans a una corporació local. Jornades per a la modernització de les administracions públiques. Les administracions públiques locals davant el 2000, febrer 1999. Jornada sobre modernització dels recursos humans en el context de l'Administració local, maig 1999. Comissió per a l'estudi i la preparació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, 2005, MAP), i les diferents reunions del Grup de treball de recursos humans, celebrades a Madrid, a la seu de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies.

#### 7.5.4. Responsabilitzar tots els empleats públics dels seus objectius i dels resultats

Enfront del concepte tradicional de “responsabilitat administrativa”, basat en el compliment formal de les normes, regles i procediments, s’imposa la necessitat de respondre per la utilització eficient dels recursos i pel grau de compliment dels objectius, mitjançant l’avaluació de resultats. Les següents mesures podrien ser considerades per a una major responsabilització:

- Focalitzar l’interès dels gestors públics en els resultats reals (*outputs*), per no seguir invertint i gastant recursos públics (*inputs*) en allò que no funciona i no és rellevant per a la comunitat local.

- Establiment d’una política de direcció per objectius en els diferents nivells, amb expressió dels indicadors d’estat, objectius i indicadors de rendiment (Cortés i Luque, 1998).<sup>20</sup>

- Establiment d’una direcció pública, diferenciada de la política, per tant, professionalitzada, on una sèrie de gestors siguin capaços d’assumir una nova cultura de gestió els resultats de la qual puguin ser mesurats en termes d’eficàcia i eficiència i no tan sols de regularitat formal.

- L’accés a càrrecs directius a l’Administració local s’hauria de lligar a un programa d’objectius, amb compromís formal dels resultats a assolir. Aquesta és una fórmula utilitzada a diferents països, on ha millorat substancialment el rendiment de les organitzacions.

- Formació i desenvolupament dels empleats, proporcionant-los les eines necessàries per operar en un medi laboral orientat als resultats.

- Capacitar en habilitats directives les persones que exerceixen algun tipus de direcció per dirigir i operar en un medi orientat a la direcció per objectius, l’avaluació i el rendiment.

- Introducció de sistemes d’avaluació de l’acompliment i del rendiment, i que aquests es vinculin a la carrera i a les retribucions en els termes que assenyalava l’Estatut.

- Introducció de la remuneració variable, vinculada a la productivitat, al rendiment i a l’acompliment.

#### 7.5.5. Implantar una gestió predictiva i flexible dels recursos humans

Una de les responsabilitats directives de recursos humans és la planificació d’aquests. Aquest procés de planificació se centra en la determinació de les necessitats de persones en una organització, però també a garantir la disponibilitat del personal qualificat als llocs apropiats i als moments oportuns. La gestió predictiva dels recursos humans té per objecte principal el fet de permetre a les organitzacions disposar al moment desitjat del personal amb les competències (qualificacions, coneixements, experiències i aptituds) i la motivació necessàries per poder i voler exercir les activitats o les funcions i assumir les responsabilitats que es revelin necessàries (Mathis, 1984).<sup>21</sup>

#### 7.5.6. Prescripcions per al disseny, l’anàlisi i la classificació dels llocs de treball, i la implantació de sistemes de gestió per competències

El concepte tradicional de lloc de treball, des de fa algun temps, està en crisi (Quijano, 1992;<sup>22</sup> Pereda i Berrocal, 1993;<sup>23</sup> Hontagas i Peiró, 1996).<sup>24</sup> Vàlid per a l’organització industrial, es mostra insuficient per a les organitzacions de serveis i l’organització del treball actual, ja que el sistema tradicional de llocs de treball tendeix a fer rígida l’organització, perquè limita els empleats en un conjunt restringit de tasques, i en dificulta l’assignació a noves funcions, activitats i rols.

Atendre la gestió per competències i el lloc-missió davant del lloc-ofici,<sup>25</sup> juntament amb deixar de “centrar-se” en la descripció detallada de les tasques a realitzar, ens permetria focalitzar-nos en els objectius a aconseguir i en el valor a crear per als “clients”. Aquest enfocament ens permetrà garantir la flexibilitat i l’ús eficient dels recursos humans; d’aquesta manera, els llocs de treball es transformen en llocs més amplis i polifuncionals. Abandonar, progressivament, la gestió del lloc de treball, i centrar-se en la

20. CORTÉS y LUQUE, 1998, “La evaluación psicosocial en las organizaciones”, *Revista del Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana*, 2000.

21. MATHIS, *Gestión previsionnelle et valorisation des ressources humaines*, Les Editions d’Organisation, 1984.

22. QUIJANO, S., *Sistemas efectivos de coordinación del rendimiento: resultados y desempeños*, PPV, Barcelona, 1992.

23. PEREDA, S. i BERROCAL, F., *Valoración de puestos de trabajo*, Eudema, 1993.

24. HONTAGAS, P. i PEIRÓ, J. M., “Tareas, puestos, roles y ocupaciones”, en J. M. PEIRÓ i F. PRIETO, *Tratado de psicología del trabajo*, vol. 1, Síntesis, 1996.

25. SISTERNES, X., *Gestió de RH. Per a uns ajuntaments eficaços*, Diputació de Barcelona, 1998.

gestió per competències (el conjunt de sabers, capacitats, habilitats i destreses per assolir els objectius de l'organització), és especialment rellevant per al sistema humà de l'Administració provincial, atès que la seva diferenciació ha d'estar generada per la capacitat de resposta a les necessitats municipals, i aquestes poden ser i són canviants. Aquesta flexibilitat del personal, sobretot el de major qualificació, només es pot aconseguir amb la implantació de sistemes per competències. No oblidem que, si bé en el present l'estructura de personal és piramidal (amb una base d'ocupacions de menor qualificació: grups C1, C2 i E), s'estan produint canvis, i en el futur immediat la forma que adoptarà tendirà a prendre la forma de piràmide invertida, on el nucli del personal serà personal qualificat i titulat (A1, A2 i B).

### **7.5.7. Millorar les pràctiques de reclutament i selecció**

Les pràctiques actuals a l'Administració determinen qui o quines resulten ser les persones empleades, que no les més idònies per al lloc. Una selecció eficaç ha de vincular les característiques individuals (coneixements, capacitat, habilitat, experiència, etc.) amb els requisits del lloc. Si la selecció és un procés clau per aprovisionar-nos de les persones, qualificacions, requisits i competències necessaris, en el cas de la selecció per a llocs de treball públic ho és molt més, perquè la permanència dels funcionaris seleccionats serà, pràcticament, indefinida.

Els dispositius de selecció han de ser millorats, i prendre un sentit més dirigit a avaluar les competències i potencialitats tècniques, professionals o gerencials (segons el cas) que els exàmens memorístics. Però sobretot les pràctiques de reclutament i selecció s'han de professionalitzar, i en el cas de les diputacions provincials, aquestes haurien d'oferir aquest servei als ajuntaments, per des d'un posicionament provincial gestionar adequadament els efectius que concorren a les proves selectives i els candidats que, finalment, resulten seleccionats. De la mateixa manera caldria un procés d'acollida i socialització al món local.

### **7.5.8. Millorar les pràctiques de formació i desenvolupament dels recursos humans**

La formació tal com es gestiona actualment a les diputacions provincials ha de servir com a model i guia per a altres processos de la matèria que ens ocupa, com la

selecció, provisió, carrera i avaluació de l'acompliment i del rendiment, principalment.

Invertir en formació i desenvolupament professional per adaptar-se a les necessitats canviants dels ciutadans i la comunitat local als quals prestem els nostres serveis, mantenir actualitzats els coneixements i les habilitats del personal, així com els tarannàs i les actituds necessàries, i desenvolupar noves competències personals i organitzacionals, han de ser els objectius bàsics de la formació. No obstant això, la formació requereix millores substancials; sobretot en les fases d'auditoria de necessitats formatives, sol passar que de vegades els plans de formació es configuren més per quotes de repartiment de cursos, que per autèntics diagnòstics de necessitats de formació, i, així mateix, se n'ha de millorar l'avaluació, és més important l'avaluació de transferència, és a dir, si els coneixements adquirits han estat traslladats al lloc de treball, que la satisfacció amb el curs o l'avaluació del professorat, encara que ambdues, d'altra banda, són importants.

### **7.5.9. Prescripcions per al disseny de plans de motivació a l'Administració local**

Un dels rols essencials dels quadres directius de les organitzacions consisteix a donar un "sentit o orientació" a l'acció dels homes i dones que dirigeixen. Aquest "donar sentit" presenta un doble aspecte de proporcionar significació i direcció en el treball. El primer terme es relaciona amb el concepte més ampli de "motivació", i el segon amb el de "focalització" (generar visió, focus estratègic).

La motivació de les persones ha de ser una estratègia organitzacional de primera magnitud, perquè en depenen dues qüestions bàsiques: la satisfacció de l'empleat i l'eficàcia de l'organització. Almenys cinc programes s'haurien d'incloure en un pla de motivació, i amb efectes en funció de la productivitat assolida:

–Un programa corporatiu relacionat amb els resultats generals de l'organització, la mesura dels quals s'hauria de realitzar mitjançant l'avaluació, per exemple, de models de gestió com l'*European Foundation Quality Management* (EFQM), o els sistemes de gestió pública explicats anteriorment, o els èxits assolits pel pla de mandat o pla d'acció.

–Programes relacionats amb el rendiment dels serveis, de les unitats de gestió. Consisteixen en la fixació anual d'objectius i de recursos i el mesurament de

l'assoliment dels mateixos, a través del que podem anomenar "plans departamentals" o "contractes de rendiment de servei". Aquests plans departamentals tenen molt a veure amb les tècniques d'assignació de metes i direcció per objectius (Munduata, 1994).<sup>26</sup>

– L'avaluació de l'acompliment, que mesura i valora la conducta laboral o els resultats obtinguts per l'empleat. Es tracta d'introduir discriminacions positives en funció de les aportacions, conducta i rendiment laboral, que normalment, quan són positives, es vinculen a una major retribució i es constitueixen com un dels requisits per a la progressió i carrera laboral.

– Els programes relacionats amb la carrera horitzontal i vertical. El creixement personal i professional és un potent motivador; adequadament combinats els programes de carrera amb la formació, l'acompliment i el rendiment, generen un comportament organitzacional en els empleats, orientat a la productivitat, l'eficàcia, l'eficiència i el compromís (Robbins, S., 1996).<sup>27</sup>

– La gestió del reconeixement. Reconèixer individualment o col·lectivament les aportacions, les propostes de millora, o qualsevol forma de participació directa de l'empleat que aporta valor afegit a l'organització, és la manera més fàcil i eficaç d'introduir mecanismes per generar el que s'anomena "intraemprenedors", és a dir, empleats creatius, amb interès per la millora contínua i per la feina ben feta. Les aportacions, les millores, la participació en projectes i grups de millora que aporten valor a l'organització, també s'haurien de vincular a la carrera, de la mateixa manera que ho fa la formació.

Els cinc programes, combinats adequadament, resulten un pla potent per incentivar i incrementar la productivitat a les organitzacions públiques o privades, i generar comportaments laborals en els empleats desitjats per l'organització i generadors de satisfacció laboral en aquests.

### 7.5.10. Implantar o desenvolupar la comunicació interna i el compromís dels empleats

Les administracions locals no només han d'invertir en comunicació externa, han d'adoptar també el sentit intern, el que implica invertir en comunicació, millorar la transparència, millorar els canals de distribució infor-

mativa a tots els nivells i en totes direccions, i establir noves vies de comunicació per garantir fluxos d'informació dinàmics. Implica també imaginar sistemes que garanteixin una comunicació ascendent, practicar una política de portes obertes, generalitzar les consultes, crear mecanismes per recollir idees i suggeriments, etc. Es tracta, doncs, de contribuir a la creació d'una cultura comuna a través d'instruments de comunicació i d'informació.

### 7.5.11. Millorar el desenvolupament de carrera

El desenvolupament de carrera és la manera en què una organització sosté o incrementa la productivitat actual dels seus empleats, al mateix temps que els prepara per a un entorn canviant. Malgrat l'aprovació de l'EBEP el 2007, encara no hi ha una alternativa sòlida a la carrera vertical, d'acord amb la successiva ocupació de llocs de més direcció. El plantejament és, purament, individual, i oblida les necessitats organitzatives. Sembla, doncs, necessari plantejar-se en profunditat la qüestió de la carrera professional. Qualsevol estratègia en aquesta matèria ha d'articular sistemes de carrera més flexibles, i implantar la relació entre formació, retribució i avaluacions del rendiment i de l'acompliment amb la carrera administrativa. El disseny adequat d'una carrera professional en el nostre ordenament jurídic, tan necessari per a l'Administració Pública, com a organització, com per al propi personal que presta els seus serveis en la mateixa, pel que fa al dret individual de progressió, ha estat, continua sent i, si no canvien les coses, serà una assignatura pendent en la gestió dels recursos humans (Cortés, 2009).<sup>28</sup>

Les modalitats de carrera definides, i les seves possibles combinacions, en l'Estatut bàsic de l'empleat públic, constitueixen una oportunitat que s'ha d'aprofitar sense dilació.

### 7.5.12. Implantar sistemes d'avaluació del rendiment i de l'acompliment

La valoració del factor humà sempre s'ha realitzat d'una manera o altra en totes les organitzacions. Implantar l'avaluació, permet l'èmfasi en els resultats i en el

26. MUNDUATE, L., "Motivación y compromiso en el trabajo", en J. M. PEIRÓ i J. RAMOS, *Intervención psicosocial en las organizaciones*, PPU, Barcelona, 1994.

27. ROBBINS, S., *El comportamiento organizacional*, Prentice may, 1996.

28. CORTÉS CARRERES, J. V., "La promoción y carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13, Quinzena 15-29 juliol 2009, ref. 1891/2009, p. 1891, Tom 2.

control del rendiment, la millora de les capacitats tècniques de l'empleat i la formació. Reiteradament, s'ha assenyalat la necessitat d'una promoció basada en el mèrit apreciat i valorat pels seus superiors, la preferència per la retribució variable centrada en els resultats obtinguts (Cortés, 2009)<sup>29</sup> i el mesurament dels costos. L'acompliment dels empleats està directament relacionat amb el funcionament de l'organització. Alguns investigadors han assenyalat, a propòsit dels empleats més productius davant els menys productius, que els primers poden arribar a presentar un rendiment fins a tres vegades superior (McCormick, I., Tiffin, J., 1974).<sup>30</sup> L'Estatut bàsic de l'empleat públic considera aquests sistemes com un element clau de la reforma modernitzadora en matèria de recursos humans, i raó no li falta si es fa adequadament.

### 7.5.13. Implantar sistemes d'informació interns i de revisió i control

La informació, la responsabilització de les persones i direccions de línia i la descentralització de la gestió de recursos humans tenen un paper essencial en la configuració d'un marc de responsabilitat. Però sense informació no és possible conèixer ni comparar els rendiments ni, per tant, obtenir conclusions útils per a la gestió. Per aquest motiu s'emfatitza molt la creació de sistemes d'informació de gestió, per mitjà dels quals es pugui conèixer, puntualment, el grau d'execució dels programes i la valoració dels resultats i de la productivitat organitzacional. Els sistemes d'indicadors clau de gestió de les organitzacions i del sistema de recursos humans, són eines de les que tot gestor públic hauria de disposar per poder prendre decisions rellevants per a l'organització i per als usuaris dels serveis que presta.

### 7.5.14. Millorar la qualitat de la vida laboral

El concepte de qualitat de vida laboral, abasta totes les condicions relacionades amb el treball, com són els horaris, el sou, el medi ambient laboral, els beneficis i serveis, les possibilitats de carrera i relacions humanes, que poden ser rellevants per a la satisfac-

ció i motivació laborals, les mateixes experiències de treball en funció de les oportunitats que aquest proporciona. Es tracta de relacionar, com assenyalen diferents investigadors del tema (Grady, 1984; Mateu, 1984; Peiró, 1990), els aspectes del treball que tenen a veure amb experiències humanes i amb els objectius organitzacionals, és a dir, amb l'augment de la productivitat, l'eficàcia organitzacional i la prestació de serveis de qualitat. Els empleats públics gaudeixen en general d'un nivell raonable de qualitat de vida laboral, i això ha d'aparellar com a conseqüència l'increment del rendiment i de la productivitat, no la laxitud i la relaxació en les tasques i en les obligacions.

### 7.5.15. Millorar les maneres directes i indirectes de participació en l'ocupació pública

La implicació i "participació directa" del treballador mateix, té a veure, principalment, amb l'execució de les tasques i l'organització del lloc propi i del treball. Algunes formes de participació directa serien: els grups de millora, grups de projecte, propostes de millora, cercles de qualitat, etc. Cal estimular-les i incentivar-les, i fins i tot vincular-les a la carrera, almenys a l'horitzontal, perquè suposen millores per a l'organització i incentiven el compromís i la implicació dels empleats en el seu treball (Cortés, 2010).

En relació amb la "participació indirecta", la dificultat principal que els agents sindicals i la direcció de l'organització han de superar és la relació antagonica que els condemna a la no-cooperació. Les relacions tradicionals entre direcció i sindicats fundades en la desconfiança, no són les més adequades per enfrontar-se a un canvi cultural que exigeix a treballadors/es i directors/es que pensin primer en el ciutadà i que treballin units per millorar la productivitat, l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat. És recomanable, doncs, la formació sistemàtica dels actors i responsables de les relacions laborals en maneres alternatives de resolució de conflictes i altres enfocaments conjunts de resolució de problemes, de manera que les seves relacions es basin en un marc on les estratègies de negociació i gestió del conflicte es fonamentin en tàctiques de cooperació, i no de competició.

29. CORTÉS CARRERES, J. V., "La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, Quinzena 15 – 29 gener 2009, ref. 36/2009, p. 36, Tom 1.

30. MCCORMICK, E. i TIFFIN, J., *Industrial Psychology*, Prentice Hall, 1974.

## 8. Conclusió final

Les organitzacions provincials estan cridades a exercir un paper protagonista en matèria de recursos humans en el futur del món local, pel que fa a l'assistència tècnica i a la prestació d'un "servei professional" per als ajuntaments petits i mitjans, principalment. El desplegament de la seva activitat assistencial i prestacional als municipis ha d'assolir un ampli espectre de qüestions relatives a les pràctiques i polítiques en la gestió de les persones. L'aplicació dels elements reformadors de l'Estatut bàsic de l'empleat públic no serà possible als municipis mitjans i petits si no hi ha una intervenció decidida i clara per part de les diputacions provincials. En la Llei d'autonomia local andalusa de 2010, s'evidencia una aposta per aquest aspecte, en atribuir l'article 12.g, com a competències d'assistència tècnica a les diputacions: la formació i selecció del personal, així com l'elaboració d'instruments de gestió de personal, plans de carrera professional i avaluació de l'acompliment.

En la prestació de serveis de les diputacions provincials als ajuntaments, hi caben, segons el nostre parer, quatre finalitats:

- La primera tindria a veure amb la gestió total dels assumptes de personal, com es fa amb altres serveis, com els de comptabilitat, funcions públiques i altres, per als ajuntaments amb menor capacitat econòmica.

- La segona consistiria en la prestació directa del servei demandat pel municipi en un assumpte puntual, per exemple, assistència en la valoració dels llocs de treball, o en la confecció d'un expedient en matèria de selecció, i assistència en el procés selectiu.

- La tercera es refereix a la creació d'observatoris de recursos humans provincials, a la producció d'anàlisis, investigacions, estudis, etc. També ens referim a la gestió del coneixement mitjançant la transferència de bones pràctiques en gestió de recursos humans, l'organització de jornades i congressos, fòrums i seminaris específics, i el reconeixement a les millors pràctiques de recursos humans, producció de manuals, informes, instruccions, etc. Cap en aquesta modalitat l'impuls d'aplicacions informàtiques per resoldre problemes de gestió de recursos humans, o l'actuació com a prescriptor en l'homologació de proveïdors de serveis i en noves tecnologies en la matèria que ens ocupa.

- La quarta, més complexa que les anteriors, està íntimament relacionada amb el posicionament en el provincial, com a estructura supramunicipal. Es tracta,

doncs, d'establir una gestió compartida en matèria de recursos humans, mitjançant la col·laboració a través de convenis o mitjançant la creació d'una agència administrativa provincial o un altre tipus d'entitat instrumental, i l'actuació de la qual consistiria, bàsicament, en la gestió dels processos bàsics de recursos humans, com el reclutament i la selecció (la formació ja es fa), la promoció i carrera professional, l'avaluació de l'acompliment i del rendiment, i la provisió de llocs. Aquest servei o la forma que adoptés s'encarregaria dels processos esmentats amb un abast de caràcter provincial, per als ajuntaments que així ho disposessin.

La gestió dels dèficits i excedents de personal també podria ser objecte en aquesta finalitat i a través de la utilització de la mobilitat interadministrativa, recurs escassament aprofitat. Existeix un moviment de personal important entre ajuntaments, sense cap planificació ja que es genera espontàniament, i aquest mercat intern del món local podria ser adequadament gestionat, potenciat i aprofitat per a la maximització dels recursos.

En fi, les diputacions provincials tenen una importància rellevant i significativa en el desenvolupament dels recursos humans del món públic local, per un doble compromís, el relacionat amb la modernització dels seus recursos i de la gestió dels mateixos, i pel fet de ser l'organització supramunicipal que pot prestar una àmplia gamma de serveis en aquesta matèria als ajuntaments, el que les posiciona estratègicament per aplicar les recomanacions assenyalades en els paràgrafs anteriors i procedir a un canvi en el model de gestió en general i dels recursos humans en particular. ■