

Administració electrònica, canvi organitzatiu i gestió de recursos humans

Miquel Salvador Serna

PID_00208730



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introducció..... | 5 |
| 1. Una aproximació analítica a les regles del joc en la gestió dels recursos humans de les administracions públiques..... | 7 |
| 2. Un enfocament estratègic per a canviar les regles del joc: administració electrònica i gestió de recursos humans..... | 11 |
| 3. Administració electrònica i àmbits de transformació de la gestió de recursos humans..... | 14 |
| 3.1. Administració electrònica i sistemes d'informació: el suport a la presa de decisions | 14 |
| 3.2. Administració electrònica i sistemes d'informació: transparència i dades obertes | 16 |
| 3.3. Administració electrònica i planificació del sistema de recursos humans | 19 |
| 3.4. Administració electrònica i avaluació del sistema de recursos humans | 21 |
| 3.5. Administració electrònica, comunicació interna i canvi organitzatiu | 24 |
| 3.6. Administració electrònica i gestió del coneixement: cap al canvi organitzatiu | 26 |
| 4. Reflexions finals: institucions, administració electrònica i gestió dels recursos humans..... | 28 |
| 5. Lectures recomanades..... | 30 |
| Bibliografia..... | 33 |

Introducció

En aquest tercer mòdul s'introdueix un dels vessants menys explorats del canvi organitzatiu vinculat a l'administració electrònica: el seu impacte en la manera com les organitzacions públiques utilitzen les TIC per a millorar el conjunt d'actuacions que duen a terme amb vista a gestionar els professionals que les integren.

Com s'ha apuntat en els mòduls anteriors, a les darreres dècades les iniciatives vinculades al govern electrònic i a l'administració electrònica s'han estès i diversificat, i han ocupat una posició preeminent en l'agenda de les organitzacions públiques principals. Tanmateix, s'ha tendit a produir un desajust important entre aquests impulsos transformadors i les dinàmiques internes de funcionament de les administracions públiques. Si en el mòdul dedicat a la gestió per processos s'apuntava un dels eixos transversals de l'impacte de la implantació estratègica de les TIC en la gestió pública, en aquest es planteja la seva incidència en la gestió de les persones que integren l'administració, un dels factors que acaba explicant el resultat efectiu de les iniciatives de canvi organitzatiu en el sector públic.

Per tractar aquest factor clau, el mòdul planteja una aproximació prèvia a les regles del joc de la gestió dels recursos humans en les administracions públiques a partir dels enfocaments analítics neoinstitucionalistes, presentats en el mòdul "Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu". Mitjançant els conceptes vinculats, es poden caracteritzar un seguit de dinàmiques pròpies de l'àmbit que determinen la incidència efectiva de determinades innovacions associades a la introducció estratègica de les TIC. A continuació, es planteja la revisió d'algunes de les iniciatives d'administració electrònica vinculades a la gestió dels recursos humans i se'n qüestiona tant l'abast efectiu com la viabilitat com a instruments transformadors de les organitzacions públiques. En les conclusions s'apunten alguns dels factors que caldria tenir especialment presents per a impulsar la gestió del canvi en un àmbit intern crític per al desplegament de l'administració electrònica.

1. Una aproximació analítica a les regles del joc en la gestió dels recursos humans de les administracions públiques

Els debats i la discussió sobre com es pot repensar i millorar la gestió dels recursos humans en les administracions públiques sovint s'ha mogut entre plantejaments excessivament conceptuals o teòrics, quan no retòrics, i plantejaments aplicats molt operatius a la recerca de respostes als problemes urgents que calia resoldre (i especialment en aquests apareixen amb força les “solucions” basades en les TIC, encara que no necessàriament associades a una estratègia d'administració electrònica). Encara que totes dues aproximacions són necessàries, moltes vegades no se n'ha produït la imprescindible integració per a consolidar projectes de reforma viables de transformació efectiva dels sistemes de gestió de recursos humans en les administracions públiques.

En plantejar el debat sobre la relació entre iniciatives d'administració electrònica i gestió de recursos humans, s'hauria d'atendre al desenvolupament d'estratègies, incorporació de noves eines i instruments i a l'impuls de programes transformadors que, en molts casos, s'han inspirat en referents de l'empresa privada o en referents d'altres països, amb diferents realitats socials, econòmiques i administratives. El problema és que en aquests processos d'importació sovint no s'han considerat prou ni les premisses de partida ni els referents conceptuals que comportava intrínsecament bona part d'aquest instrumental operatiu.

En considerar aquests referents apareixen les contribucions fetes des del món acadèmic, des de diferents disciplines i amb diferents enfocaments teòrics i analítics. Encara que en aquest mòdul no es pretén fer un repàs exhaustiu del complex entramat conceptual vinculat a la gestió de personal en les administracions públiques, sí que pot ser una bona ocasió per a comentar l'aproximació conceptual, el neoinstitucionalisme, com a referent per a caracteritzar la naturalesa i les dinàmiques de transformació d'aquest àmbit clau de la gestió pública.

Tal com hem apuntat, des de les aproximacions neoinstitucionalistes es destaca el concepte d'*institució* o de *regles del joc*, definit com el resultat d'un conjunt de normes, regles, valors, estructures i rutines interrelacionades, que delimiten les accions que es consideren apropiades en termes de relacions entre el rol adoptat i la situació que s'ha d'afrontar aportant estabilitat i significat a la conducta dels actors. Així, els actors utilitzen aquest conjunt interrelacionat, que tendeix a autoreforçar-se, per a determinar la seva conducta, és a dir,

Vegeu també

Hem presentat els enfocaments analítics neoinstitucionalistes en el mòdul “Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu”.

per a determinar què i qui s'inclou en el procés de decisió, com s'estructura la informació, quines accions es poden prendre i amb quines conseqüències es consideren acceptables (Peters, 2001; Scott, 2001; March i Olsen, 2006).

Des d'aquests enfocaments, les institucions constitueixen sistemes simbòlics, com ordenacions de la realitat que la doten de significat, creadores de valors que condicionen les percepcions i la pròpia definició dels interessos dels individus, incidint clarament en el seu comportament. Mitjançant la interrelació social, les institucions van adquirint racionalitat fins a arribar a un nivell de consolidació –o institucionalització– que les converteix en part objectiva i inqüestionada de la realitat. Tot això per sobre del seu caràcter instrumental o de la seva eficiència (“mites i cerimònies” com diuen Meyer i Rowan, 1991).

Per a concretar el concepte convé descriure els trets bàsics que caracteritzen la institució que presideix la gestió dels recursos humans en les administracions públiques i que, genèricament i més enllà dels diferents vincles laborals o diferències de matisos segons cada realitat administrativa concreta, es poden anomenar *funció pública*.

Seguint la definició esbossada d'*institució*, la “funció pública” està regulada per un ampli ventall de normes: la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic, de caràcter bàsic, i el consegüent desplegament en lleis estatals i autonòmiques i el desplegament reglamentari per part dels diferents nivells d'administració.

Però, a més d'aquest entramat jurídic, hi ha una àmplia varietat de regles informals que matisen la interpretació dels seus principis. Malgrat que no hi ha dades per a il·lustrar-ne la concreció, diverses investigacions han destacat alguns dels trets més característics d'aquests arranjaments informals (Longo, 2003 i 2004; Salvador, 2005), en què es reflecteixen més clarament alguns dels valors que caracteritzen la gestió dels recursos humans. A tall d'il·lustració:

- La idea d'igualtat, moltes vegades interpretada en termes d'homogeneïtat, especialment en els processos de selecció i en l'accés als llocs de treball, en la carrera administrativa i en el sistema salarial i d'incentius.
- El mèrit i la capacitat com a principis que regulen l'accés i el desenvolupament de la carrera professional, encara que bàsicament mesurats a partir del seu compliment formal.
- La unitat, sovint associada a la uniformitat en la configuració del sistema de funció pública (classificació dels empleats, reclutament, remuneració, estructura dels llocs de treball).
- La centralització de la gestió i l'administració de les activitats principals vinculades a la gestió de recursos humans, tant en la relació entre Estat,

comunitats autònomes i ens locals com dins de les administracions respectives.

- La jerarquia com a mecanisme principal de coordinació entre unitats, si bé matisada pel sorgiment de règims singulars que afavoreixen un sistema més proper a una xarxa que a una piràmide estricta.

Els matisos apuntats es relacionen amb la fragmentació creixent que caracteritza l'ocupació pública, atenent tant la consolidació de col·lectius professionals amb regulacions específiques com el pes creixent dels processos d'externalització i a l'aparició d'un ampli ventall de figures organitzatives que gestionen, amb diferents graus d'autonomia, els seus propis recursos humans.

És precisament en aquests espais més "externs" en què apareixen les iniciatives de canvi aparentment més atrevides, incloent-hi les que es basen en l'ús intensiu de les TIC, però també és interessant comprovar com els seus impactes efectius acaben essent bastant limitats i d'una manera o altra tendeixen a reproduir bona part de les pautes de funcionament de la "funció pública" que s'han definit.

L'aplicació de la normativa formal, a partir dels valors i arranjaments informals comentats, ha generat una sèrie de rutines i procediments que també s'han reflectit en una estructura orgànica entorn de la gestió de recursos humans. Tots dos elements són especialment rellevants en la mesura que constitueixen tant un referent simbòlic de la importància atorgada a l'àmbit com un canal de formació i socialització en el treball que, sovint, supera les mancances dels programes formatius més formalitzats, tot i que no necessàriament en la línia perseguida per la direcció de l'organització.

De la interrelació d'aquests elements sorgeixen unes "regles del joc" que constrenyen i encaminen l'activitat dels agents implicats en la funció pública, tot i que sovint no tant de manera explícita, sinó per mitjà de la definició de marcs de referència que es prenen com a donats i que no s'entren a qüestionar.

Aquesta institució té un reflex tant en l'àmbit concret com en el genèric. En un pla més operatiu, se n'associa la vigència a determinats procediments vinculats als processos selectius (i a la no-exploració de noves fórmules o de nous equilibris entre les fases o components d'aquests), a la linealitat de les retribucions (fins i tot en els components retributius plantejats com a variables), a la no-aplicació efectiva del règim disciplinari, o a una formació interna concebuda més com un premi a l'empleat que com un instrument de gestió al servei de les necessitats de l'organització. En l'àmbit genèric, aquest marc de referència es tradueix en un escepticisme acusat en relació amb les possibilitats de transformar el model vigent, o en determinades crítiques a propostes formulades externament (especialment les vinculades a l'administració electrònica) o des de la direcció política de l'organització.

Partint d'aquest enfocament, per a transformar efectivament els sistemes de gestió de recursos humans mitjançant la introducció d'instruments que permetin aprofitar el potencial que ofereixen les TIC, és clau conèixer les normes, però també saber interpretar-les, identificant els valors que les orienten i els processos i estructures en què se sustenten. Ateses aquestes premisses, allò que és important no és tant aplicar solucions tecnològicament còpiades per a establir incentius i constreyniments puntuals als individus, sinó esbrinar les interaccions dels components de la institució per a facilitar-ne la transformació, mitjançant la introducció de nous instruments que aprofitin les TIC a partir de la seva adaptació a les dinàmiques de funcionament efectiu de les administracions públiques.

2. Un enfocament estratègic per a canviar les regles del joc: administració electrònica i gestió de recursos humans

Per a poder avançar en la línia d'aconseguir transformacions efectives introduint instruments basats en les TIC en la gestió de recursos humans cal, en primer lloc, tenir un plantejament estratègic coherent amb els objectius de l'organització. En aquest sentit és útil recuperar la distinció entre els nivells de **política, gestió i administració** dels recursos humans, atenent el caràcter estratègic amb què es dissenyen i es desenvolupen les actuacions en aquest àmbit.

1) En un primer nivell, les polítiques de personal en les administracions públiques es vinculen a l'establiment dels objectius estratègics que expressen equilibris de valors en un context econòmic, social, polític i tecnològic determinat, i que es desagreguen en objectius operacionals formulats mitjançant normes i directives, el compliment de les quals correspon als responsables de les diferents activitats de personal, és a dir, als responsables de la gestió i administració de personal.

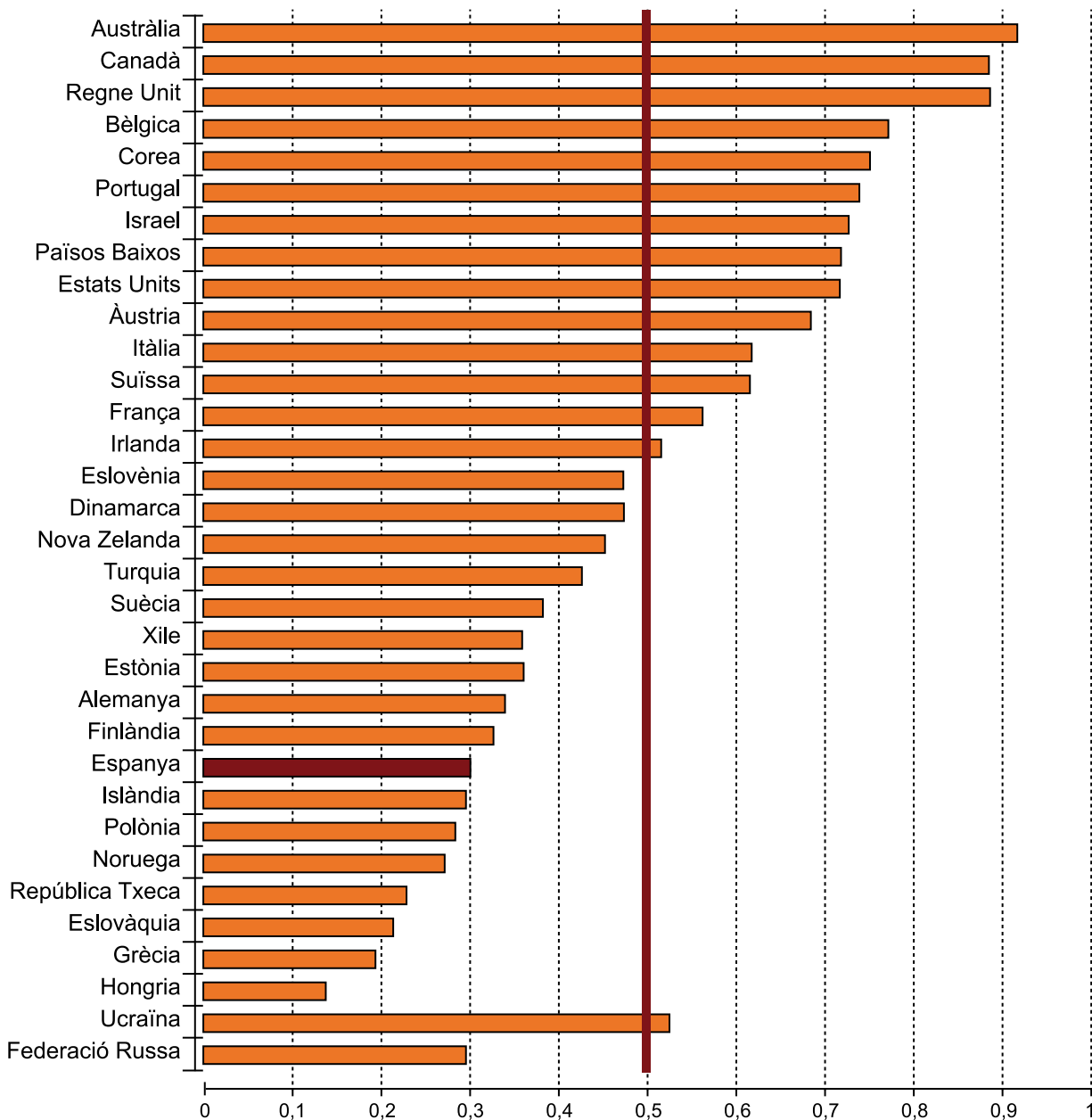
2) Per a decidir aquests objectius estratègics, els responsables de dissenyar la política de personal requereixen el suport dels gestors de recursos humans, encarregats de plantejar els problemes i les possibles solucions en termes de recursos i condicionaments, d'objectius i de valors de la mateixa organització. És en aquest sentit que la gestió de personal no es limita a organitzar, dotar, dirigir i controlar, sinó també a equilibrar els sistemes tècnics i socials de l'organització amb els recursos i els condicionants de l'entorn, amb la finalitat d'assolir els objectius estratègics establerts. Justament en aquest àmbit se situen bona part de les iniciatives associades a l'administració electrònica (amb un plantejament estratègic associat als objectius de l'organització). Perquè allò que transforma les tècniques i instruments de personal en una veritable gestió de recursos humans és el fet d'estar al servei d'una política de personal, que alhora s'ha de concebre integrada en una estratègia global de desenvolupament de l'organització.

3) L'administració de personal, el tercer nivell de la cascada "política-gestió-administració", comença quan s'acaba la gestió de personal, és a dir, quan desapareix la responsabilitat de prendre decisions sobre objectius operatius i com aconseguir-los. L'administració de personal no implica prendre decisions estratègiques, sinó aplicar unes tècniques predeterminades, amb les quals els gestors de personal consideren que es podran complir els objectius prefixats. Aquest nivell correspondria a la dimensió més operativa de l'administració

electrònica, en referència a les aplicacions instrumentals que, al servei d'uns objectius estratègics, haurien de facilitar el canvi organitzatiu i la consolidació d'unes noves dinàmiques de funcionament.

D'aquesta definició es desprèn que en el cas que es trenqui la **cadena política-gestió-administració** i, per exemple, la gestió de personal es basi en la simple aplicació de regulacions i en l'aplicació mecànica de tècniques, llavors ja no es pot qualificar de **gestió** en els termes definits sinó que es converteix en una mera **administració de personal**. Així, una administració pública sense política de personal, i consegüentment sense gestió de personal i només amb administració de personal, esdevé una organització que tan sols pot reproduir el model organitzatiu del qual partia, i difícilment es podrà adaptar a les transformacions de l'entorn.

Figura 1. Índex d'ús de pràctiques estratègiques de direcció de recursos humans als governs centrals de l'OCDE.



Font: OECD (2011). La línia vermella reflecteix la mitjana dels trenta-un països considerats.

En moltes administracions del nostre entorn de referència es troba a faltar la definició d'una política de personal clara connectada amb l'estratègia de l'organització, sovint perquè no en té, d'estratègia i per la inexistència d'objectius específics. Òbviament, si l'organització no té clarament definits els objectius i l'estratègia per a assolir-los, difícilment podrà establir una política de personal coherent amb aquests. Però fins i tot en les organitzacions públiques en què s'han arribat a definir marcs d'actuació i objectius concrets i una estratègia per a assolir-los, tampoc l'àmbit dels recursos humans no arriba a connectar-se prou clarament amb la resta de sistemes organitzatius.

Aquesta situació cal associar-la a la tradicional consideració de la gestió de personal com un àmbit reservat a especialistes i a coneixedors del complex entramat de normes i d'instruments de gestió que el caracteritzen. Això n'ha propiciat el distanciament del debat públic i de l'interès dels polítics, que han tendit a desentendre-se'n apel·lant al funcionament rutinari de l'aparell administratiu. Aquest distanciament, traduït sovint en una manca de suport polític a iniciatives que podien implicar conflictes potencials, ha dificultat, si no impedit directament, tant la mateixa definició com la posada en marxa d'iniciatives transformadores de més abast.

Aquest escenari només descriu el símptoma d'una malaltia molt important que, a part d'impedir el sorgiment i la consolidació de determinades iniciatives, debilita de manera notable les capacitats organitzatives i en dificulta l'adequació als canvis que es produeixen en l'entorn. Així, més enllà de centrar l'atenció i els esforços a impulsar determinades reformes puntuals com podrien ser algunes de les vinculades a determinades aplicacions tecnològiques, allò que prèviament es requereix és consolidar una veritable política i gestió dels recursos humans en l'organització.

3. Administració electrònica i àmbits de transformació de la gestió de recursos humans

L'escenari presentat en l'apartat anterior sobre l'absència d'orientacions estratègiques clares en la política de recursos humans en bona part de les administracions públiques no ha estat impediment perquè moltes possessin en marxa iniciatives transformadores interessants, algunes de les quals s'emmarquen en el desenvolupament d'estratègies de l'administració electrònica.

Malgrat que la normativa estatal i autonòmica s'ha utilitzat sovint com a argument per a explicar les dificultats per a transformar la institució, la veritat és que no s'ha esgotat el potencial de canvi que la interpretació dels marges de maniobra vigents permetien. Precisament les iniciatives que s'exposen a continuació s'han basat en una interpretació d'aquests preceptes per a incorporar eines procedents d'altres contextos de referència.

Així, sense ànim d'exhaustivitat, a continuació es fa esment de cinc àmbits d'actuació que configuren algunes de les tendències en el camp de l'administració electrònica aplicada a la gestió de recursos humans en les administracions públiques:

- El desenvolupament de sistemes d'informació
- La planificació de recursos humans
- L'avaluació del sistema de recursos humans
- La comunicació interna
- La gestió del coneixement

3.1. Administració electrònica i sistemes d'informació: el suport a la presa de decisions

Malgrat que les administracions públiques disposen des de fa temps de centres importants dedicats a recopilar dades sobre els seus efectius de personal, des del registre de personal fins a les unitats de nòmines, entre moltes altres, encara és molt escassa la utilització efectiva del seu potencial d'informació i coneixement tant per a donar suport a la presa de decisions en el futur com per a donar compte de l'avaluació d'impacte de les decisions que s'han pres prèviament.

Idealment –o potser no tant– les administracions haurien de ser capaces de centralitzar l'acumulació de dades individualitzades del personal i de transformar-les en informació agregada i útil, i també en coneixement, per a intro-

duir racionalitat o, si més no, més proves empíriques, en el procés d'anàlisi de la realitat actual, en l'elaboració d'una diagnosi i en la presa de decisions en l'àmbit de gestió de recursos humans.

La situació actual, però, dista d'assolir aquests objectius. Això pot associar-se a la mateixa concepció de les unitats encarregades de recopilar informació, sovint plantejades com a centres en què es pot recopilar historial, en què es pot "donar fe" de les dades recollides sobre la vida laboral de cada empleat públic, sense incorporar un plantejament de gestió orientat a optimitzar el potencial de la seva explotació agregada per a donar suport a la presa de decisions de caràcter estratègic per part de la direcció. A més, els professionals encarregats d'aquestes unitats no han rebut ni el suport, en termes de recursos i de formació, ni les directrius clares per a facilitar un veritable replantejament de la raó de ser del seu àmbit. Malgrat que el comentari d'aquesta tendència ha començat pel diagnòstic de la realitat més estesa, cal destacar l'existència d'experiències innovadores en aquest àmbit, algunes amb una certa trajectòria.

Exemple

Des de la Direcció General de la Funció Pública de la Generalitat de Catalunya es va impulsar, ja des de mitjan anys noranta, l'elaboració de sistemes d'informació amb un títol suggeridor: *indicadors d'impacte de les polítiques de personal de la Generalitat de Catalunya*. Amb el suport d'agents externs, el seu desenvolupament es va basar en la integració de la diversitat de fonts d'informació sobre personal que hi havia disperses en l'organització: des de la base de dades centralitzada de personal (gestió integrada de personal - sistema integrat personal o GIP-SIP) fins a les diferents bases de dades creades pels departaments, com també les recollides en l'àmbit sectorial pels diferents centres de formació (com ara l'Escola d'Administració Pública de Catalunya o el Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada o l'Escola de Policia de Catalunya). El desenvolupament d'aquest sistema integrat d'informació es va complementar amb la realització d'una enquesta de cultura organitzativa i de clima laboral (una de les poques experiències conegudes en el si de les nostres administracions), i també, en clau més qualitativa, amb la creació de diversos grups de discussió per a explorar arguments i contrastar diagnòstics amb diferents perfils professional. Encara que l'experiència es va mantenir tan sols durant sis anys i posteriorment va decaure, el vessant d'integració de bases de dades ha tingut certa continuïtat fins al punt d'esdevenir un referent per a definir un apartat d'informació dirigit específicament a directius dins la intranet de l'administració autonòmica. Posteriorment es va reprendre la iniciativa mitjançant el Banc de Dades d'Ocupació Pública de la Secretaria d'Administració i Funció Pública com a instrument de suport a la presa de decisions en matèria d'ocupació pública.

Tornant al pla general, amb la introducció de les TIC i, en especial, amb la redefinició dels rols dels diferents agents implicats en la introducció i gestió de dades de personal, s'obren noves fronteres en aquest àmbit clau de suport a la gestió integrada de recursos humans.

Com s'ha apuntat anteriorment, tant la introducció de les dades en el registre de personal com la seva explotació posterior estaven en mans d'unitats específiques sovint caracteritzades per un alt component tècnic associat a la gestió de les complexes aplicacions utilitzades. Tot i que en molts casos aquesta situació es manté, és interessant de comprovar com amb la innovació tecnològica i, especialment, amb l'extensió de portals de l'empleat que s'utilitzen com a plataformes de gestió de diversos tràmits de personal, s'ha permès obrir aquest àmbit i transcendir les unitats especialitzades, obligades ara a modificar la seva

activitat. Així les coses, tot i que continua vigent la necessitat de disposar d'un gestor únic de la base de dades de personal encarregat del manteniment i la depuració, el nombre d'agents amb capacitat per a interactuar amb aquesta, tant per a la introducció com, potencialment, per a l'extracció i explotació de dades, sembla que es multiplica.

Tanmateix, i com acostuma a passar amb alguns avenços en el camp de l'administració electrònica, no n'hi ha prou de disposar de l'instrument, sinó que també cal una conscienciació i un aprenentatge adequats per a optimitzar-ne la utilització. Millorar aquest sistema hauria de ser una de les tasques importants de la unitat de gestió de recursos humans, però no tan sols per a disposar d'un instrument millor per a emmagatzemar la informació, sinó també per a convertir-la en coneixement útil. I fer aquest pas no és una qüestió d'inversió en equipaments informàtics (ni de maquinari ni de programari), sinó de formació i reciclatge, de canvi de perfil dels professionals que treballen amb les bases de dades relacionals sobre gestió de personal, però també de canvi en els usuaris o destinataris potencials de les seves explotacions.

Potenciar que els directius treballin amb nivells d'informació millors, amb dades concretes que permetin afinar-ne les diagnosis, esdevé un element essencial per a millorar la presa de decisions. De poc servirà la gestió de la informació si no s'acompanya d'un canvi en els hàbits pel que fa a la utilització. En aquest procés, un dels canvis fonamentals és de caràcter cultural i es refereix a capacitar molts dels directius públics perquè s'acostumin a treballar amb dades, tant pel que fa a la presa de decisions com pel que fa a facilitar el seguiment de les accions que s'han emprès i l'avaluació posterior. En altres termes, canviar en aquest sentit l'estil de fer les coses i, de nou, les regles del joc en els processos de decisió vinculats a la gestió dels recursos humans.

3.2. Administració electrònica i sistemes d'informació: transparència i dades obertes

Un dels àmbits emergents en matèria d'administració electrònica es vincula a l'increment de la transparència i a l'oferta de dades disponibles per part de les organitzacions públiques per a la seva utilització eventual per part dels agents socials. L'àmbit de la gestió dels recursos humans ofereix una mostra d'aquesta tendència.

Reprement l'exemple de la Generalitat de Catalunya, cal ressenyar el Sistema d'indicadors d'ocupació pública (SIOP), desenvolupat per la Secretaria d'Administració i Funció Pública del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya.

Aquesta iniciativa es planteja un doble objectiu:

- En primer lloc, aportar informació sobre la configuració de l'ocupació pública de Catalunya, relacionant-la amb dades demogràfiques, de mercat laboral, de creixement econòmic i d'activitat.

Nota

Els indicadors recullen majoritàriament dades des de l'any 2004 fins a l'actualitat, i la font principal és el banc de dades d'ocupació pública, al qual es pot accedir de manera oberta des de l'espai d'anàlisi de l'ocupació pública. També hi ha altres fonts d'estadística oficial a Catalunya.

- En segon lloc, facilitar el seguiment de les tendències d'evolució de l'ocupació pública a Catalunya en relació amb la realitat social que serveix i l'entorn en què es desenvolupa.

Per complir aquests objectius, el sistema d'informació s'organitza en un conjunt d'indicadors distribuïts en tres blocs.

- El primer relaciona dades d'ocupació pública amb tot un seguit de variables i indicadors econòmics.
- El segon bloc d'indicadors permet fer una descripció del perfil de l'ocupació pública referint-lo a variables demogràfiques com el gènere o l'edat i amb dades específiques sobre el tipus de vinculació contractual dels treballadors públics o el seu grau de tecnificació o de politització.
- El tercer bloc d'indicadors mostra el pes i les característiques de l'ocupació pública en relació amb el mercat de treball.

Els indicadors es refereixen en la majoria dels casos al conjunt de les administracions catalanes (Generalitat de Catalunya, administracions locals, universitats, sector públic, ens parlamentaris i organismes autònoms i independents). A més, en alguns casos s'ofereixen dades per tipologies de treballadors públics o per àmbits de funcions.

Aquest exemple vinculat a l'àmbit de la gestió dels recursos humans permet il·lustrar una tendència en expansió en administració electrònica. El conjunt d'organitzacions vinculades al sector públic, per la seva naturalesa i dimensions, disposa d'una capacitat enorme per a generar dades sobre la societat en tots els nivells que, si es combina amb les possibilitats de difusió per mitjà de les TIC, ofereixen un gran potencial d'aportació d'informació útil a la ciutadania i al teixit econòmic i social (Chun i altres, 2010).

Un bon sistema d'informació a disposició de la ciutadania es caracteritza per tres principis bàsics. En primer lloc, la informació ha de ser accessible, això és, anar acompanyada d'uns mecanismes adequats per a fer efectiu el dret d'accés. En segon lloc, la informació ha de ser reutilitzable, la qual cosa significa la utilització d'un format fàcil de transformar en funció de les necessitats concretes del sol·licitant de la informació. Finalment, ha de ser localitzable, és a dir, la informació ha de ser fàcil de trobar; això implica possibilitar-ne la cerca i recuperació en el moment que l'usuari la necessita (Jaeger i Bertot, 2010).

Aquest tipus d'iniciatives s'han emmarcat en el denominat *moviment a favor de l'open data* (dades obertes), que incorpora un conjunt d'actuacions que tenen com a objectiu fomentar, d'una banda, la transparència i, de l'altra, estimular l'activitat econòmica gràcies al benefici que aporta a les empreses poder utilitzar un recurs informatiu que se'ls posa a l'abast (Gurstein, 2011).

El concepte de *dades obertes* es va desenvolupar entre el final de l'any 1990 i la meitat de la dècada següent a partir de l'articulació de dos principis:

- En primer lloc, considerar que moltes dades i informacions produïdes o encomanades per organismes públics es poden posar en mans de la ciuta-

dania per a ser utilitzades per a qualsevol propòsit, incloent-hi un propòsit comercial.

- En segon lloc, considerar que les dades del Govern s'han de poder copiar, compartir, combinar amb altres materials o publicar lliurement, és a dir, s'ha de permetre als usuaris explorar, analitzar, representar visualment o comentar i també transformar les dades en altres formats.

Atesa la gran quantitat d'informació en poder de les organitzacions públiques, és essencial que qui la vulgui utilitzar pugui identificar-la i trobar-la de manera senzilla. Una solució per a això és la creació de catàlegs de dades obertes. Aquests funcionen com a índexs i guies d'orientació al ciutadà perquè pugui navegar per l'ampli marc d'informació que el Govern i l'Administració pública posen a les seves mans. D'altra banda, les dades han de tenir un format que en permeti el processament i la reutilització.

Com apunta Sancho (2013), les eines que sistematitzen informació, com és el cas del SIOP, són determinants per a aconseguir objectius polítics i de gestió en matèria d'ocupació pública. Disposar d'un bon sistema d'indicadors afavoreix l'adopció de decisions en tots els nivells d'una organització. Un sistema sòlid d'indicadors proporciona als responsables públics d'una manera fiable informació sobre la situació i l'evolució dels aspectes que incideixen en la consecució dels objectius polítics i de gestió. L'establiment de sistemes d'indicadors i el seu estudi mitjançant sèries temporals faciliten el seguiment dels objectius i permeten quantificar el grau d'assoliment d'aquests.

Però a més, i en clau de dades obertes, aquests indicadors poden ser dissenyats conceptualment de manera que informin sobre el rendiment de comptes de les mesures de política en matèria d'ocupació pública del Govern i el possibilitin. Els indicadors que hagin d'anar nodrint i ampliant el SIOP es plantegen per poder mesurar objectius de política sobre ocupació pública, aportant informació significativa sobre el grau d'implementació de la política i sobre el seu impacte en el context social. La informació que aportin aquests indicadors ha de ser rellevant a l'efecte d'aportar transparència sobre el grau d'assoliment dels objectius establerts. Per això és essencial que aquesta informació estigui dissenyada i definida utilitzant un llenguatge tan clar i simple com sigui possible. La finalitat és facilitar-ne al màxim la lectura i la comprensió amb vista a la promoció del seu ús tant en la planificació de les polítiques de personal com en la difusió de les dades sobre l'ocupació pública.

El sistema pot contribuir així a generar confiança, aportant garantia i fiabilitat en les dades públiques, és a dir, en la informació que en relació amb l'ocupació pública es posa en mans de la societat, una altra de les dimensions incipients encara en matèria d'administració electrònica, especialment pel potencial de canvi organitzatiu i cultural que implica.

3.3. Administració electrònica i planificació del sistema de recursos humans

A partir del treball previ en la generació d'informació i dades sobre l'ocupació pública per a facilitar la presa de decisions, i recuperant la definició de la cascada política-gestió-administració en l'àmbit dels recursos humans, un primer estadi per a donar coherència al model resultant és la planificació. La planificació dels recursos humans consisteix a fer una projecció de les actuacions que s'han de posar en pràctica en l'àmbit de personal a partir de l'anàlisi de la situació actual i de la identificació de necessitats previstes, considerant les premisses establertes en el nivell de la política de personal. A partir de les debilitats o discrepàncies detectades entre la situació actual i la desitjada, s'han de prioritzar les actuacions en matèria de personal (incorporant nous empleats públics, modificant la cultura organitzativa, introduint sistemes d'avaluació de l'acompliment, entre d'altres), que després haurien de traduir-se a la pràctica mitjançant la implementació utilitzant diferents tècniques en cada cas. El cicle es completa amb el seguiment i l'avaluació de les actuacions que s'han emprès, que donaria pas a la redefinició del diagnòstic de situació inicial i també permetria redefinir les necessitats de personal formulades en la política de recursos humans. En tots aquests estadis, la incorporació de les TIC i, més enllà d'aquestes, el desenvolupament d'una estratègia integrada d'administració electrònica, pot portar un canvi qualitatiu.

De manera més detallada, la planificació de recursos humans seguiria les fases següents:

1) L'anàlisi del personal disponible s'inicia amb la recopilació de les dades sobre l'estructura organitzativa i els llocs de treball, d'una banda, i sobre el personal de què disposa la institució, de l'altra. Es tracta de fer un estudi de situació considerant la configuració organitzativa però també amb quins efectius està funcionant. Conèixer la piràmide d'edat del col·lectiu, la distribució per grups i categories, la seva titulació, i les competències i habilitats (actuals i potencials) ofereix una imatge que s'ha de tenir en compte abans de prendre decisions.

En aquest sentit, des de l'administració electrònica es pot facilitar el disseny de sistemes d'indicadors que incorporin informació sobre la taxa de rotació dels empleats, el nivell d'absentisme o els costos desagregats, que constitueix la base per a elaborar un mapa correcte de situació del personal de la corporació. No obstant això, aquestes dimensions de caràcter "objectiu" s'han de complementar amb l'anàlisi d'elements menys "tangibles" com la cultura organitzativa o el clima laboral, ja que en aquests factors és bona part de l'explicació dels resultats efectius de l'organització a partir dels recursos humans.

2) La determinació de les necessitats de personal consisteix a traduir els objectius estratègics que es formula l'organització en termes de recursos humans, tenint en compte tant el nombre que es requereix com el seu perfil, és a dir,

Nota

Adequadament dissenyat i explotat, l'apartat anterior, referit als sistemes d'informació, hauria d'oferir les dades per a l'elaboració del diagnòstic.

tant la dimensió quantitativa com qualitativa. En aquesta activitat s'inclou el càlcul del nombre de llocs de treball que cal cobrir, la definició de perfils professionals, i la inferència de la possible evolució del contingent. En les administracions més grans bona part d'aquests factors se solen gestionar mitjançant els sistemes d'informació corporatius de personal, encara que moltes vegades amb les debilitats que s'han apuntat en l'apartat anterior.

Les discrepàncies entre l'anàlisi de situació i les necessitats de personal marcades pels objectius i les estratègies formulats per l'organització són la base per a elaborar la diagnosi en la planificació dels recursos humans.

Aquest diagnòstic es pot traduir, genèricament, en quatre situacions:

- a) Recursos humans suficients i adequats per als objectius marcats
- b) Recursos humans numèricament insuficients
- c) Recursos humans excessius
- d) Recursos humans inadequats

En el primer cas es defineix una situació d'equilibri, en la qual tan sols caldria atendre actuacions de suport però sense que això signifiqui variar de manera significativa la configuració de la plantilla de personal. En les altres tres situacions s'imposen actuacions encaminades a modificar la plantilla actual, incorporant personal en la situació *b*, retallant personal o reubicant-lo en l'opció *c* i transformant-lo qualitativament en l'opció *d*.

No obstant això, les opcions per a dur a terme les actuacions que semblen derivar del diagnòstic són múltiples, i les més adequades se seleccionen en l'estat següent de la planificació: la decisió.

3) La fase de decisió consisteix en l'establiment de prioritats d'actuació en què s'han de considerar tant els objectius i estratègies presents com la seva possible evolució futura. De la seva consideració es deriva l'avaluació d'alternatives, atenent el seu impacte sobre l'organització, especialment pel que fa a la cultura organitzativa, al tipus de valors que s'estan transmetent i al clima laboral resultant. En tot cas, s'ha de decidir quines actuacions es consideren adequades i seleccionar-les, com a pas previ a l'inici de l'acció, tenint present que la manca de decisió (la manca de política, en definitiva) sol traduir-se en la reproducció dels models vigents, definits per decisions preses en períodes anteriors i que poden no adequar-se als objectius actuals. Per a donar suport a aquest procés, algunes aplicacions associades a l'administració electrònica poden facilitar l'elaboració d'escenaris que, considerant les variables de partida, permetin apuntar-ne l'eventual evolució a mitjà i llarg termini. Aquest tipus de solucions poden contribuir, a més, a la valoració agregada de riscos i potencials de determinades opcions si s'aconsegueixen definir adequadament i ajustar als paràmetres que permeten gestionar les bases de dades disponibles.

4) Les mesures d'implementació inclouen el conjunt d'activitats associades als canvis pels quals s'ha optat, que es tradueixen, en gestió de personal, mitjançant l'actuació en diferents àmbits dels recursos humans (selecció, formació, retribució, avaluació). En tot cas s'ha de considerar si les mesures selecciona-

des són adequades per a l'objectiu que es persegueix i, a més, valorar-ne la coherència global amb la política de personal i l'estratègia corporativa. Des de l'administració electrònica se sol aportar, en aquest àmbit, la translació de les mesures impulsades a les aplicacions corporatives per a facilitar-ne tant el registre com la consolidació consegüent en els sistemes d'informació agregats.

5) La fase de seguiment i avaluació completaria el cicle, i s'hi inclouen les activitats orientades a controlar si la implementació s'adequa als objectius establerts, amb la periodificació corresponent, i si l'impacte resultant es mou en la línia projectada en dissenyar la política de personal. En aquest cas, les respostes que s'ofereixen des de l'administració electrònica s'orienten tant a facilitar el seguiment de les fases d'aplicació progressiva de les mesures considerades com a vetllar per la seva integració, considerant-ne les interaccions amb la resta de subsistemes de la funció de personal. Serà a partir d'aquest mapa de situació modificat que s'establiran noves polítiques quan variïn els objectius i les estratègies de la corporació.

3.4. Administració electrònica i avaluació del sistema de recursos humans

El cicle d'activitat establert per la planificació i la implementació esmentades en l'apartat anterior es completa amb l'avaluació integral del sistema resultant. Amb això es refereix, no a l'avaluació singularitzada o per unitats del rendiment dels empleats, sinó a la valoració conjunta de les actuacions que ha emprès la unitat responsable en matèria de recursos humans i els seus efectes sobre el conjunt de l'organització.

Avaluar el sistema de recursos humans que es configura a partir del sistema de selecció establert, a partir del model de retribucions vigents, atenent els processos formatius i de carrera professional que es desenvolupen, és un dels àmbits que cal considerar per a aconseguir una visió integrada. Els recursos potencials associats a l'administració electrònica i, especialment, el seu enfocament holístic faciliten aquesta tasca de valoració.

La mateixa naturalesa de l'objecte d'atenció de la unitat de recursos humans, és a dir, les persones que treballen en l'organització, i el tipus d'activitats que aquesta unitat du a terme i la dificultat de percebre'n l'impacte sobre l'organització són alguns dels elements que dificulten el desenvolupament d'un model d'avaluació que complementi la planificació de recursos humans.

A partir d'aquestes premisses de partida es poden distingir quatre aproximacions a l'avaluació del sistema de recursos humans, atenent l'objectiu que plantegen els supòsits de partida en què es basen, amb diferents graus de relació amb l'administració electrònica.

1) Avaluació a partir d'indicadors

Aquest tipus d'avaluació es relaciona amb allò que s'assenyala en l'apartat sobre sistemes d'informació. Però en aquest cas, i atenent l'objectiu d'avaluar el sistema en conjunt, es tracta de seleccionar i combinar les variables clau per a construir un sistema de mesures, usualment quantitatives, que informin de la situació actual i la possible evolució de la gestió de recursos humans en l'administració pública. A partir de dades objectives es vol oferir una imatge global de la gestió del personal, a manera de quadre de comandament per donar suport a la presa de decisions.

Indicadors com el temps mitjà per a cobrir una plaça, el nombre de llocs de comandament per cada empleat base, quants candidats es presenten als concursos de mèrits o el percentatge de dies perduts per conflictivitat laboral són alguns exemples d'enfocament d'avaluació de la gestió de recursos humans.

La integració de bases de dades (basades en les TIC) i la incorporació de la visió integrada que les interrelacioni (des de l'enfocament de l'administració electrònica) és imprescindible per a generar una avaluació d'aquest tipus que sigui viable i sostenible.

El tipus d'informacions que aporta solen considerar-se més objectives, atenent al seu caràcter quantificable, la qual cosa en facilita la comparació amb etapes anteriors o amb referents externs. No obstant això, cal tenir en compte els problemes derivats de la seva interpretació, que pot generar comportaments destinats a millorar l'indicador concret sense que això impliqui millorar l'activitat realment. D'altra banda, els indicadors focalitzen l'atenció en els símptomes d'un fenomen, però habitualment informen poc de les causes.

2) Avaluació a partir de percepcions

Mitjançant la utilització de diferents tècniques dirigides a captar la percepció de directius i empleats sobre els diferents àmbits de gestió de personal es construeix un model alternatiu d'avaluació, mitjançant enquestes (amb una vocació quantitativa) o mitjançant entrevistes i reunions de grup (amb una vocació més qualitativa), que vol captar la dimensió més subjectiva de les actuacions en gestió de recursos humans.

L'opinió dels empleats sobre la selecció i la carrera administrativa, la valoració de les activitats formatives a partir de reunions amb personal directiu i personal base, o l'anàlisi dels valors principals que caracteritzen la cultura organitzativa i el seu impacte sobre la gestió de recursos humans són exemples d'aquest enfocament avaluatiu.

Aquest model d'avaluació aporta informació sobre els intangibles que envolten la gestió de recursos humans i que en determinen en bona part els resultats efectius, informant també sobre causes i actuacions que cal emprendre considerant la perspectiva dels mateixos afectats, amb una visió més pluralista. En aquest cas, des de l'enfocament de l'administració electrònica, es planteja una aposta clara per combinar les enquestes en línia (aprofitant plataformes

de comunicació interna, però assegurant l'anonimat de les respostes) o per l'impuls de grups de discussió, d'espais de treball i aprenentatge col·laboratiu que, entre d'altres, faciliten l'accés als abans esmentats factors més intangibles. En epígrafs posteriors dedicats a la comunicació interna i la gestió del coneixement, s'aprofundeix en aquest tipus d'aportacions des de la perspectiva de l'administració electrònica.

3) Avaluació d'iniciatives concretes

Amb una aproximació de caràcter experimental, aquest model d'avaluació proposa analitzar tan sols algunes de les iniciatives desenvolupades en el marc de l'activitat de la unitat de gestió de recursos humans, per detectar-ne l'impacte efectiu sobre l'organització i oferir recomanacions sobre aquesta qüestió.

L'anàlisi del cost de la modificació d'un concepte salarial i el seu impacte sobre la motivació i els resultats en termes d'activitat de l'organització és un exemple d'aquest tipus d'enfocament avaluatiu.

Fer proves pilot o seleccionar grups de control per a comparar la introducció de determinats incentius són alguns dels mètodes associats a aquesta perspectiva d'avaluació del sistema de recursos humans. La seva vinculació amb l'estratègia integral d'administració electrònica es concretaria en les fases inicials d'impuls de determinades iniciatives per a facilitar-ne la valoració "aïllada" abans d'estendre-les de manera eventual al conjunt de l'organització. Habitualment el desenvolupament de determinades aplicacions tecnològiques s'implementa de manera gradual, de manera que es facilita un procés d'aprenentatge que, en bona mesura, és part d'aquest enfocament d'avaluació.

No obstant això, és difícil aïllar l'impacte efectiu d'actuacions en un entorn complex com el que caracteritza les administracions públiques, i es requereix un instrumental sofisticat. A més, se n'ha de considerar el caràcter concret, que tan sols informa d'iniciatives parcials sense oferir una visió integral del sistema que es vol avaluar.

4) Avaluació estratègica

En aquest cas, l'èmfasi avaluatiu se situa en la correspondència entre les activitats desenvolupades en els diferents àmbits de la gestió dels recursos humans i l'estratègia global de l'organització. Se cerca, doncs, avaluar per a donar suport a la coherència de les actuacions empreses en matèria de recursos humans i controlar-la, ja que representen la traducció de l'estratègia corporativa en un pla concret i que, pel caràcter clau de les persones en l'organització, en determinen els resultats efectius.

Comprovar si les polítiques de reclutament, selecció i formació faciliten la configuració dels perfils professionals requerits pels nous reptes que es planteja afrontar l'organització, o si bé la política de remuneracions incentiva els comportaments clau amb vista a millorar el servei són alguns exemples de la concreció d'aquest enfocament d'avaluació del sistema de recursos humans.

Amb aquest plantejament es facilita una visió conjunta del paper dels recursos humans i de la seva gestió en correspondència amb l'estratègia global de l'organització, una visió integral que es correspon amb la plantejada des de l'administració electrònica. També s'associa a aquest enfocament la reivindicació de les particularitats de cada organització a partir de la seva realitat concreta i dels seus objectius estratègics, amb els quals s'han de correspondre els recursos humans i la seva gestió; i en la mateixa línia la necessitat d'adaptar l'estratègia d'administració electrònica a la realitat organitzativa. No obstant això, en moltes organitzacions públiques no hi ha una estratègia definida o aplicada clarament. Encara més, és freqüent que els objectius de diferents unitats estiguin en conflicte, fins i tot els objectius de la pròpia unitat de recursos humans, la qual cosa fa difícil desenvolupar aquest tipus d'avaluació.

En definitiva, les diverses dificultats en el desenvolupament concret, i els riscos associats a les limitacions de donar resposta a les expectatives que s'han generat, expliquen en bona part l'extensió limitada de l'avaluació del sistema de recursos humans en la major part de les administracions públiques. Tan sols alguns casos puntuals han desenvolupat un sistema complex que informi sobre la situació actual i les perspectives d'evolució del potencial humà de l'organització, i són encara menys les que han desenvolupat sistemes per avaluar l'impacte de les actuacions que s'han emprès en aquesta matèria. No obstant això, el potencial de desenvolupament que ofereix aquesta activitat, complementant les àrees de planificació i direcció, constitueix un element clau per al desenvolupament de la funció de personal en unes organitzacions complexes i canviantes com les administracions públiques. I el potencial que ofereix la seva integració vinculada a una estratègia d'administració electrònica pot impulsar i facilitar el procés.

3.5. Administració electrònica, comunicació interna i canvi organitzatiu

Tradicionalment, amb més o menys orientació estratègica, s'han impulsat diferents instruments de comunicació entre l'organització pública –i la seva direcció– i el conjunt d'empleats que la integren.

Certes administracions públiques opten per lliurar un manual d'acollida als empleats que acaben d'entrar, com a instrument que vol facilitar la integració del nou personal. Sovint en forma de publicació impresa, en el manual s'exposen de manera sintètica la història, les activitats, els valors i el funcionament de l'organització. Un altre instrument clàssic dirigit al conjunt del personal són les revistes de comunicació interna, publicacions periòdiques que

ofereixen un tractament més o menys periodístic d'informacions sobre les activitats pròpies de l'organització, i sobre temes generals que busquen afegir interès als continguts.

A partir del desenvolupament de les TIC en la gestió pública (especialment en la dimensió interna comentada en el mòdul inicial de l'assignatura), han tendit a generalitzar-se les intranets corporatives i els anomenats **portals de l'empleat**.

Aquestes xarxes de distribució d'informació accessibles només als treballadors de l'organització han estat el canal de comunicació que més ha crescut els últims anys en la majoria de grans administracions públiques. Aquests instruments han tendit a integrar els antics canals de comunicació en un mateix espai virtual: bústia de suggeriments, tauler d'anuncis, enquestes d'opinió, notes informatives, notícies d'actualitat i butlletins, entre d'altres.

De manera complementària, aquest instrument també s'han plantejat com una plataforma per a gestionar determinats tràmits vinculats a l'administració de personal, com ara qüestions vinculades a la sol·licitud de permisos i llicències, accés a cursos de formació, consultes o gestions vinculades a la nòmina, entre d'altres.

Però aquests canals de comunicació interna i de gestió sovint no acaben sinó transferint en un nou suport molts dels trets distintius de l'enfocament de recursos humans de les organitzacions que representen. Així, tot i dissenys més o menys encertats, amb continguts variables i aplicacions de gestió més o menys compartides, allò que acaba marcant diferències és la manera com plantegen la relació entre l'organització i els professionals que la integren – sense que això requereixi les TIC. Tot i que s'han estès instruments orientats a afavorir la interacció, si per altres vies no s'ha aconseguit generar confiança i implicació, la participació efectiva dels professionals quedarà lluny del potencial que aporten les tecnologies.

Així, els avenços en transparència, més agilitat en gestionar determinats tràmits o la millora en la informació disponible són tan sols alguns guanys potencials que requereixen canvis en les actituds i en els processos interns de l'organització i que van més enllà de la mera aplicació de tecnologia. En altres termes, si de nou no s'han aconseguit canviar les institucions, és a dir, les regles del joc que regeixen les relacions entre els professionals i l'organització, la incorporació de nous instruments basats en aplicacions sofisticades només permetrà obtenir millores incrementals que queden lluny del seu potencial efectiu.

EPOCA

A la Generalitat de Catalunya s'ha utilitzat durant bastants anys el portal EPOCA (Empleat públic on-line de Catalunya) seguint aquest plantejament.

En l'apartat "Recursos humans" de la intranet de l'Ajuntament de Barcelona, per posar un altre exemple, hi ha un bloc dedicat a tràmits amb el mateix enfocament.

3.6. Administració electrònica i gestió del coneixement: cap al canvi organitzatiu

En aquesta mateixa línia cal destacar les iniciatives orientades a desenvolupar la denominada *gestió del coneixement*. Per aquest concepte s'entén el procés pel qual les organitzacions recopilen, sistematitzen i difonen el coneixement que els és útil per a millorar l'activitat. Tant per l'àmplia diversitat de fonts i formats en què es poden trobar la informació i el coneixement com per la multiplicitat d'actors implicats i, especialment, pels valors i el canvi cultural que representen, les iniciatives impulsades en aquest àmbit són encara molt incipients en les administracions públiques.

Com a fonts de coneixement, sovint es destaquen les de caràcter formal i més tangible, com ara la normativa, els informes o els manuals, plasmats en diferents formats i suports, i les de caràcter més informal i menys tangible, com les experiències i habilitats desenvolupades per cada professional en l'exercici de les seves funcions. Aquestes últimes, encara que sovint no es presenten de manera sistemàtica, acaben essent les més importants tant per al desenvolupament de les activitats habituals com en els processos d'aprenentatge de les funcions específiques del lloc de treball (sovint molt més que els cursos de formació).

La idea central en les iniciatives de gestió del coneixement és recopilar aquest coneixement que flueix per l'organització, sistematitzar-lo per a aprofitar-ne el veritable potencial i posar-lo a l'abast dels diferents agents implicats. En altres termes: **gestionar**. En un pla més operatiu, les iniciatives de gestió del coneixement combinen diferents metodologies per:

- Identificar les fonts i els fluxos de coneixement amb més valor afegit per a l'organització,
- Organitzar les fonts i els fluxos d'acord amb els objectius que es plantegen prioritzar, sistematitzant continguts per a fer-los útils i valuosos per als diferents destinataris,
- Difondre el coneixement als col·lectius als quals poden aportar un valor afegit per a millorar-ne l'activitat,
- Crear valor posant a l'abast de la resta de l'organització tant els continguts com, i especialment, les dinàmiques d'aprenentatge i gestió del coneixement desenvolupades.

Malgrat que no hauria d'associar-se exclusivament el sorgiment d'iniciatives vinculades a la gestió del coneixement a la utilització de les TIC, sovint s'ha utilitzat el potencial que aquestes ofereixen per a operativitzar-les. I les poques

referències que es troben en aquest camp en l'àmbit de les administracions públiques es basen precisament en la utilització d'aplicacions tecnològiques específiques.

Entre aquestes comptades experiències cal esmentar, a tall d'exemple, la iniciativa Poliedre, impulsada a la Universitat Politècnica de Catalunya, o l'aplicació basada en el BSCW (*Basic Support for Collaborative Work*), desenvolupada a la Generalitat de Catalunya.

L'impacte efectiu relatiu, especialment en el segon exemple, es pot atribuir a la falta d'una estratègia de canvi cultural que acompanyi la posada en marxa de la proposta. De nou, el desenvolupament d'una iniciativa en matèria de gestió de recursos humans descontextualitzada d'una política integral que hi doni sentit pot donar certs resultats positius, però es queda molt lluny del seu potencial de transformació i millora.

Per les mateixes dinàmiques de funcionament de les administracions i la creació de determinades rutines informals, en moltes organitzacions públiques s'ha vist amb desconfiança posar a l'abast de l'organització determinats coneixements informals, tant pel que impliquen de transparència i obertura a possibles crítiques com pel que podrien implicar en termes de "fer-se prescindible" a partir de la cessió d'un recurs tan estratègic com és el coneixement de l'activitat desenvolupada. El lideratge necessari per a impulsar un canvi cultural que modifiqui el tipus de relacions de poder, formals i informals, afavorint dinàmiques basades en el fet de compartir recursos i en més implicació en un projecte comú, sovint no s'ha donat o com a mínim no s'ha donat amb la intensitat i persistència suficients per a permetre aquesta transformació. En altres termes, no s'han aconseguit canviar les "regles del joc" o les institucions vigents.

Tan sols les iniciatives que han pogut superar i canalitzar aquestes barreres culturals i convertir la necessitat de compartir informació en un joc de suma positiva, en què amb un nombre més elevat de participants s'incrementa el valor obtingut, han aconseguit resultats destacats en aquest àmbit.

A tall d'exemple, el programa Compartim del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, basat en l'anomenada *tecnologia web 2.0* i amb un clar enfocament orientat a generar respostes a partir de les contribucions de diferents professionals implicats, ha aconseguit canvis significatius en les pautes de distribució de la informació i el coneixement en una organització pública.

Per a això és especialment important tenir un lideratge sostingut capaç d'impulsar un canvi cultural que modifiqui el tipus de relacions de poder, formals i informals, afavorint dinàmiques orientades a compartir recursos i generar valor de manera cooperativa i, en definitiva, aconseguir més implicació en el projecte comú. En aquests casos s'ha treballat amb una orientació clara a canviar les "regles del joc" o les institucions vigents a partir de les dinàmiques d'interacció dels agents implicats.

4. Reflexions finals: institucions, administració electrònica i gestió dels recursos humans

Les diferents iniciatives presentades, més enllà de concretar la dimensió interna de l'administració electrònica, permeten mostrar dos àmbits clau en què es treballa per a transformar la gestió dels recursos humans: el desenvolupament d'una visió integral del sistema i la revalorització dels intangibles.

Els exemples comentats volen aportar eines que obeeixen a la necessitat de desenvolupar una visió integral de l'àmbit de gestió de recursos humans que porti respostes que vagin més enllà de l'actuació puntual en algun dels àmbits que constitueixen el sistema (com la selecció o la retribució, per exemple). A més, totes aposten clarament per atorgar un paper clau als factors intangibles com ara el coneixement, la informació o la comunicació, reconeixent que en aquests resideix bona part del potencial efectiu de l'organització per a implicar els professionals que la integren.

Un altre tret compartit per les iniciatives comentades és la utilització de les TIC com a peça clau per a la seva concreció i operativització, si bé aquestes tan sols constitueixen un mitjà de suport al desenvolupament d'una aproximació específica als recursos humans.

L'abast limitat d'algunes d'aquestes iniciatives, i els pobres resultats d'algunes amb més trajectòria temporal, es relaciona amb la seva estratègia d'adaptació a la realitat institucional que volen transformar.

La manca de concordança entre el que pressuposen aquestes receptes i la realitat de les normes, valors, estructures i processos que configuren les regles del joc i la "manera de fer" de la gestió de personal a les administracions és la dificultat principal per a la seva aplicació efectiva i per a un aprofitament adequat del potencial que ofereixen.

Sembla que hi ha capacitats suficients per a fer normes, encara que sempre hi ha opció per a la millora i que potser caldria innovar amb unes quantes de les vigents. Però allò que s'ha volgut destacar és la necessitat d'invertir en la transformació dels valors, les estructures i els processos. És en aquests àmbits on hi ha més llibertat de moviments i on, alhora, els avenços poden donar lloc a millores molt notables i sostenibles al llarg del temps.

Amb això es vol fer esment de la necessitat d'impulsar un "nou estil" per a gestionar els recursos humans, una nova manera de fer les coses que alhora faciliti que aquest àmbit entri a formar part de les prioritats dels màxims nivells directius i no sigui una dimensió en què es doni per fet que poc es pot fer i de la qual tampoc no cal esperar gran cosa. En aquesta proposta, la incorporació

d'una visió estratègica com l'associada a l'administració electrònica representa una oportunitat clara, comptant amb el suport simbòlic que representa la mateixa tecnologia, per a impulsar noves maneres de gestionar els recursos humans de les administracions públiques.

Identificar les institucions vigents en les administracions públiques es presenta, des d'aquest enfocament, com un pas previ per a valorar l'oportunitat d'incorporar noves eines de gestió com les associades a l'administració electrònica. Per a fer-ho cal observar la legislació, però també com aquesta s'aplica; cal observar les estructures orgàniques i els procediments administratius, però també la cultura i els valors que n'orienten el funcionament. Però, més enllà d'aquests components, cal conèixer-ne les relacions de reforç mutu amb les quals les institucions tendeixen a reproduir-se sense gaires modificacions al llarg del temps. Es tracta, en definitiva, de conèixer-les una mica millor abans d'implantar solucions descontextualitzades, tant si provenen d'altres administracions públiques com si provenen directament del sector privat.

5. Lectures recomanades

Lectura 1

Sancho, D. (2013). *“Transparencia y “open data” para una buena formulación de política de recursos humanos en la Administración pública. Un estudio de caso sobre el Sistema de Indicadores de Ocupación Pública de la Generalitat de Catalunya.* Ponència presentada al XI Congrés de l’AECPA. Sevilla.

La ponència, esmentada en el text base, permet detallar i contextualitzar una experiència destacada de sistemes d’informació en matèria de gestió de recursos humans, combinant-ne el vessant intern i el vessant d’informació externa associada a les polítiques de transparència i rendiment de comptes.

La lectura és interessant com a aprofundiment d’un cas i, alhora, per a combinar la dimensió interna i externa de l’administració electrònica en l’àmbit de la gestió dels recursos humans.

Lectura 2

Costa, R. (2010). *iProductivitat, les TIC per incrementar el rendiment de les persones.* Generalitat de Catalunya, Agència de Suport a l’Empresa catalana. ACCIÓ10.

Document a mode de manual o guia que destaca l’impacte potencial de la incorporació de les TIC sobre la productivitat, centrant l’atenció en l’àmbit de les persones. El document ofereix conceptes suggeridors com el treballador de la informació, les eines de la productivitat vinculada a les TIC o la descripció d’escenaris de treball, alhora que experiències vinculades.

La lectura és interessant per a enriquir conceptes treballats en el document i, des de la perspectiva de l’empresa privada, complementar reflexions sobre l’impacte de les TIC en els models de treball.

Lectura 3

(2003). *“Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”.* BID. *Diálogo Regional de Políticas.* Washington.

Document de caràcter metodològic per a donar suport a l'anàlisi dels sistemes de funció pública. Desenvolupat en el marc d'una recerca pels països d'Amèrica Llatina, l'esquema que planteja permet oferir una visió integrada dels diferents components de la funció de personal en la mateixa línia que la plantejada en els continguts del mòdul.

La lectura és interessant per a complementar la visió dels diferents subsistemes de la funció de personal que es presenten en el text base del mòdul i, a partir de les seves interaccions, valorar la incidència de les modificacions introduïdes amb el desplegament de l'administració electrònica.

Bibliografia

Chun, S.; Shulman, S.; Sandoval, R.; Hovy, E. (2010). "Government 2.0: Making connections between citizens, data and government". *Information Polity* (vol. 15, núm. 1-2).

Ferguson, M. (2000). "E-Government Strategies - the developing international scene". Paper presentat a la Conferència Internet, Democracy and Public Goods. Belo Horizonte, Brasil: Universidade Federal de Minas Gerais.

Ferret, J. (1997). "El sistema español de formación y selección de altos funcionarios". A: A. Sánchez Rodríguez; M. T. Nuñez Santos (editors). *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Sevilla: Fundación Genesis / Fundación Educación y Futuro.

Gartner Group (2000). *Singapore's E-Government Initiative. Gartner First Take*. Stamford, Connecticut.

Gurstein, M. (2011). "Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone?". *First Monday* (vol. 16, núm. 2).

Jaeger, P.; Bertot, J. (2010). "Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information". *Government Information Quarterly* (vol. 27, núm. 4).

Lathrop, D.; Ruma, L. (2010). *Open Government: Transparency, Collaboration and Participation in Practice*. O'Reilly Media.

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

Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

March, J. G.; Olsen, J. P. (2006). *Elaborating the new Institutionalism. The Oxford Handbook of Political Institutions* (pàg. 3-20). Oxford: Oxford University Press.

Meyer, J. W.; Rowan, B. (1991). "Institutionalized organizations: formal structure as a myth and ceremony". A: P. DiMaggio; W. Powell. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.

OCDE (2011). *Government at a glance 2011. Strategic human resource management*. Organització para la Cooperació y el Desarrollo Económico.

Peters, B. G. (2001). *Institutional theory in political science: The "New Institutionalism"*. Londres: Continuum.

Pratchett, L.; Polat, R. K. (2006). "Local democracy online: An analysis of local government web sites in England and Wales". *Journal of Electronic Government Research* (vol. 2, núm. 3).

Salvador, M. (2006). *La configuración del Sistema de la Función Pública de la Comunidad de Madrid: instituciones y políticas públicas en la gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública.

Salvador, M. (2005). *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Salvador, M. (2005). "La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya". *Revista Española de Ciencia Política* (núm. 12, pàg. 129-151).

Sancho, D. (2012). *El sistema d'indicadors d'ocupació pública*. Secretaria d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya.

Sancho, D. (2013). "Transparencia y "open data" para una buena formulación de política de recursos humanos en la Administración Pública. Un estudio de caso sobre el Sistema de Indicadores de Ocupación Pública de la Generalitat de Catalunya". Ponència presentada al XI Congrés de l'AECPA. Sevilla.

Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2a. ed.). Thousand Oaks: Sage.

