

VI CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN DE RRHH EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MEJORA DE LA ADECUACIÓN DE LAS PERSONAS EN EL PUESTO DE
TRABAJO EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LOS
ÁMBITOS FUNCIONALES

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació i Administracions Públiques
Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració
Direcció general de Funció Pública

Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració (Departament de Governació i Administracions Públiques– Generalitat de Catalunya)

A la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració le corresponde, entre otras funciones, establecer los objetivos y elaborar los criterios de actuación en materia de personal y organización de la Administración catalana. Así pues, se encarga de desplegar la política general de recursos humanos y organización del Gobierno de la Generalitat de Catalunya. A su vez, la Secretaria impulsa, coordina y hace el seguimiento de las políticas de mejora y modernización de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

RESUMEN

La necesidad de racionalizar la estructura y mejorar la asignación de las personas a los puestos de trabajo es la que ha llevado a la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració, de la Generalitat de Catalunya, a impulsar una nueva ordenación del personal al servicio de esta Administración Pública: la agrupación de puestos de trabajo en ámbitos funcionales, en función de las áreas profesionales. Se trata de una iniciativa que tiene como objetivo principal optimizar la adaptación del personal a las exigencias de los puestos de trabajo.

Una persona que es asignada a un puesto de trabajo que no se adecua a su perfil profesional, no puede trabajar bien ni se sentirá satisfecha. Una organización que recibe un efectivo que no puede responder a los requerimientos de los puestos de trabajo que tiene vacantes, no puede prestar un buen servicio. Así pues, es necesario definir los puestos de trabajo a partir de las funciones que tienen encomendadas y de los perfiles profesionales idóneos para llevarlas a cabo. Este ejercicio nos permitirá introducir determinadas mejoras en la selección y movilidad del personal, con el objetivo de poder prestar un mejor servicio y de adecuarnos más a las expectativas de los empleados respecto a los puestos de trabajo que ocupan y a sus itinerarios profesionales.

Palabras clave: puesto de trabajo, ámbitos funcionales, relaciones de puestos de trabajo, agrupaciones de puestos

ÍNDICE:

1. Introducción	1
2. Justificación del proyecto	2
2.1. Análisis de la situación actual	2
2.2. El puesto de trabajo y las agrupaciones de puestos	5
3. Un nuevo modelo de ordenación: los ámbitos funcionales	5
4. Actuaciones realizadas	7
5. Acciones para la gestión del cambio	8
6. Anexos	

1. INTRODUCCIÓN

Antes de situar la nueva propuesta de ordenación que se presenta, es necesario tener en cuenta la situación normativa actual en materia de función pública. Esta situación viene determinada por un trascendente cambio del marco estatutario catalán, que afecta también a la ocupación pública, y por un cambio importante de la normativa básica que regula la misma.

El Estatut d'Autonomia de Catalunya aprobado en agosto del 2006, en su artículo 136, establece que la Generalitat tiene competencia exclusiva, entre otras materias, sobre la ordenación y organización de la función pública. Este título competencial permite pues, a la Generalitat de Catalunya, regular tanto los instrumentos de ordenación de la ocupación pública como la creación de cuerpos, escalas o estructuras similares de la función pública propiamente dicha, competencia que puede se proyectar, además, a todas las administraciones públicas catalanas.

En este contexto, en abril del 2007 se publica la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) que representa un cambio sustancial del marco normativo vigente hasta hoy en materia de ocupación pública. El EBEP deja un amplio margen de configuración a las Comunidades Autónomas sobre todo, entre otros aspectos, en aquello que afecta a los elementos estructurales, organizativos, y los que se ocupan de la carrera profesional y del sistema retributivo. En concreto, en la disposición final segunda, se establece que "las previsiones de esta Ley son aplicables a todas las comunidades autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares

en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos estatutos de autonomía, en el marco de la Constitución," lo que permite asumir, tal y como hemos comentado, que en materia de ordenación y organización de la función pública la competencia de Catalunya sólo queda limitada por el respeto a los principios ordenadores de la ocupación pública.

En cualquier caso, esta normativa básica introduce en el sistema de ocupación pública importantes innovaciones que permiten establecer las bases de lo que tiene que ser la ocupación pública del siglo XXI; y eso es así también en cuestiones relacionadas con la estructura y ordenación.

En este documento se presentan las líneas generales de la iniciativa, que en el marco de la Generalitat de Catalunya, se han adoptado en materia de ordenación, para dar respuesta a algunos de los problemas de gestión de los recursos humanos en nuestra administración, básicamente aquéllos que se refieren a la adecuación de los perfiles profesionales de las personas a los puestos de trabajo que ocupan. La medida se fundamenta en situar los puestos de trabajo y su agrupación en familias profesionales, como elemento nuclear en la planificación y ordenación de los recursos humanos.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

2.1. Análisis de la situación actual

La normativa de la función pública catalana ha ido recogiendo de forma dispersa y con diferentes denominaciones, la posibilidad de hacer agrupaciones de puestos de trabajo. Encontramos ejemplos en el artículo 43 del Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Catalunya en materia de función pública. También en el Decreto 123/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Generalitat de Catalunya, dónde se prevé la posibilidad de realizar agrupaciones de puestos en las convocatorias de concurso general.

En el Libro Blanco de la Función Pública Catalana, encontramos la referencia al concepto área funcional, como agrupación de puestos de trabajo en familias o áreas funcionales comunes que facilitan la estandarización, el intercambio y la movilidad en la provisión. Esta agrupación por áreas funcionales supone la definición de perfiles profesionales que faciliten la elaboración y el desarrollo de procesos selectivos destinados a obtener los mejores profesionales, para ocupar los puestos de trabajo vacantes, dotando la selección de un mayor grado de eficacia y eficiencia.

Si bien en nuestra Administración se han llevado a cabo diversas actuaciones para adecuar tanto los procesos de selección como de provisión a las peculiaridades de los puestos de trabajo, estas experiencias han sido aisladas y no han tenido especiales repercusiones. Pero es con la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, donde se concreta en el artículo 73, la posibilidad de agrupar los puestos de trabajo y se delimita su alcance: ordenar la selección, la formación y

la movilidad y es en este momento, que la Administración de la Generalitat recoge la oportunidad de impulsar la institucionalización de la figura de los ámbitos funcionales como agrupaciones de puestos de trabajo.

El Departament de Governació i Administracions Públiques, y concretamente, desde la Direcció General de Funció Pública, se plantea así la racionalización organizativa de los puestos de trabajo mediante la implementación de ámbitos funcionales con el objetivo primero de mejorar la selección, y como elemento crítico en el futuro para ordenar la movilidad, la carrera profesional, para definir itinerarios profesionales y para ordenar la formación.

El actual sistema se deriva de la reforma de 1984 que establece un sistema mixto que basa el acceso fundamentalmente a cuerpos y la gestión sobre todo por puestos. Este modelo ha generado una serie de problemas que radican básicamente en la falta de previsión de la convergencia entre las personas y los puestos, y por lo tanto de la falta de elementos que aseguren, entre otras cuestiones, la adecuación de la persona al puesto de trabajo. Este déficit ha hecho evolucionar el sistema hacia espacios contradictorios que en ocasiones han conducido a la ineficiencia, debido a la confusión del puesto con la persona que lo ocupa -o lo tiene que ocupar-, principalmente en los momentos de la provisión (con el impacto consecuente a la carrera profesional), las retribuciones y en cierta medida en la movilidad. Estos problemas se podrían agravar cuando empezamos a introducir conceptos como el cumplimiento del puesto de trabajo y su evaluación, o la carrera horizontal, por ejemplo.

En concreto, y a modo de ejemplo, podemos hablar de dos consecuencias en la gestión que han generado situaciones problemáticas en nuestra Administración:

1. Respecto a los procesos de acceso y de provisión, este sistema mixto de acceso a cuerpos y la provisión de puestos base de concurso general (de carácter generalista y que apuesta por la polivalencia) por un lado y por el otro, la provisión en los concursos específicos (vinculada a la ocupación de puestos, es decir, a la especialización) genera disfunciones. El sistema de acceso a cuerpos, de los cuales sólo se dispone de una descripción funcional muy genérica, no permite recoger la especificidad de funciones de determinados puestos de trabajo en el momento de la ocupación de los mismos. Por otra parte, en la provisión de los puestos se dan dos situaciones: en el concurso general: la valoración de los méritos no se efectúa de conformidad a los requerimientos de los puestos de trabajo concretos atendida su variabilidad y falta de definición funcional de los puestos; y por contra en los concursos específicos, se utilizan sistemas de acreditación adecuados a cada caso y se ajusta la valoración de los méritos y capacidades al contenido funcional del puesto concreto a proveer, perdiendo la oportunidad de una visión más allá de éste.
2. Para poder recoger ciertas especificidades se ha incorporado la exigencia de una titulación académica determinada por vía Relación de Puestos de Trabajo (RPT) o reservando en exclusiva

puestos de trabajo a cuerpos, escalas de funcionarios -ambas técnicas insuficientes para resolver con carácter general el problema ya que a menudo se plantean de nuevo caso a caso.

Estos hechos ha conducido a diversas patologías organizativas que se podrían sintetizar en: la creación de especialidades (o pseudo especialidades) dentro de los cuerpos especiales que no cumplirían los requisitos para ser considerados como tales y que han fragmentado en exceso el actual mapa estructural; la insatisfacción de las organizaciones que reciben a las personas seleccionadas que no tienen el perfil competencial adecuado para responder a los requerimientos de los puestos; la falta de motivación por la frustración de expectativas del personal mal asignado; las tensiones impuestas al sistema para las modificaciones poco planificadas de las correspondientes RPT, etc.

En relación al primer punto hay que tener en cuenta que a lo largo del tiempo se han ido creando estructuras -conocidas como "especialidades" - a través de sucesivas "órdenes de Convocatoria" de diferentes procesos selectivos¹, y que podríamos definir su génesis como de aleatoria en ocasiones. Ahora mismo, y para hacernos una idea de la situación, contamos dentro del Cuerpo de Titulados Superiores con 29 especialidades, de las que más de la mitad tienen menos de 50 funcionarios. Por otra parte, también se ha puesto de manifiesto que dentro del cuerpo general hay colectivos que presentan unas peculiaridades o identidades muy significativas que no están agrupadas en ninguna especialidad y que generan dos cuestiones:

¹ Estas estructuras se han creado por una parte al amparo del artículo 18.2.b del Decreto Legislativo 1/1997, que considera que son "funciones homogéneas las que requieren e a quien las desarrolla la posesión de un título que habilite para el ejercicio propio de una profesión" y de la otra por una concepción equivocada que se incluye en la Ley 9/1986 (donde se equiparon lo que son "funciones" de la Administración y los puestos de trabajo con "las titulaciones académicas", Art. 1.2), dentro de los cuerpos especiales, y particularmente del "Cuerpo de Titulados Superiores".

1. La primera hace referencia a la reivindicación de determinados colectivos, a menudo con el apoyo de colegios profesionales, de constituirse en "especialidad" y por lo tanto segregarse de los cuerpos generales.
2. La segunda hace referencia a la dificultad para proveer, con la garantía de una adecuada prestación del servicio público, determinados puestos con personas reclutadas por los sistemas de acceso a los cuerpos generales que en ningún caso pueden recoger determinadas especificidades. Además, para agravar la situación, hay que añadir que algunas de estas agrupaciones están directamente relacionadas con la posesión de una determinada titulación, mientras que a otras se puede acceder a partir de varias titulaciones.

El acceso a la función pública de forma aparentemente favorable por parte de las personas candidatas a los diferentes procesos selectivos de estas pseudo estructuras -ya que los temarios y las pruebas están muy directamente relacionados con los curriculums de los estudios cursados para la obtención de la titulación exigida- se ha acabado convirtiendo en un corsé para la movilidad del funcionario y con una rigidez para las organizaciones a la hora de asignar sus efectivos a determinados puestos de trabajo adecuados a su perfil laboral y profesional.

Para abordar esta situación, la normativa actual apuesta por construir el nuevo modelo de ocupación pública tomando como elemento estructural básico el puesto de trabajo y como elementos básicos para su definición las: "funciones", "tareas" y "responsabilidades". Esto nos permite poner el énfasis

en el puesto de trabajo versus las agrupaciones de funcionarios a la hora de definir un modelo gestión de la ocupación pública.

De todos modos, si el puesto de trabajo debe ser la unidad básica de la estructura de la ocupación pública, la agrupación de puestos de trabajo deberá ser el instrumento clave para la racionalización de la misma. En organizaciones cuya dimensión alcanza la de nuestras administraciones es impensable que se puedan gestionar por puestos y, probablemente ésta es una de las razones que ha llevado el sistema actual a la ineficiencia cuando se gestiona por puestos, ya que los problemas se han abordado como problemas de caso único incurriendo, entre otros problemas, en la confusión que se apuntaba antes del puesto con la persona que lo ocupa.

2.2. El puesto de trabajo y las agrupaciones de puestos

Como ya avanzábamos en el anterior apartado, la posibilidad de realizar agrupaciones de puestos ya estaba prevista en regulaciones normativas anteriores.

No obstante, hasta ahora, las actuaciones para adecuar tanto los procesos de selección como de provisión a las peculiaridades de los puestos de trabajo han sido parciales, han conseguido un impacto relativo y no se han explotado, ni en un mínimo porcentaje, sus posibilidades. Por ejemplo, en los últimos procesos selectivos del cuerpo superior de Administración de la Generalitat las plazas están agrupadas en los ámbitos general, jurídico o económico; para participar en los diferentes ámbitos las bases establecen unos requisitos de titulación y se puede optar por participar en uno o más de uno al mismo tiempo. Sin embargo, una vez se accede a un determinado ámbito no se

han previsto requisitos formativos ni de ningún otro tipo para poder moverse de un ámbito a otro.

Por otro lado, hay una falta de identificación de ámbitos funcionales más allá de los que se han mencionado en razón del requerimiento de una determinada titulación, lo que dista mucho del ánimo con que se formuló esta posibilidad, cuyo fundamento era la función y no la titulación. Y es que, si ya en el contexto en que se formuló, no se daba una relación unívoca, en el actual escenario de titulaciones que propone el nuevo Espacio Europeo de Enseñanzas Superiores (EEES) de la Declaración de Bolonia, todavía ha quedado mucho más obsoleto.

En este contexto, el artículo 73.2 del EBEP ha provocado un punto de inflexión en esta cuestión ya que establece explícitamente la posibilidad de agrupar los puestos de trabajo y delimita claramente su alcance: "con el fin de ordenar la selección, la formación y la movilidad", lo que facilita la toma de decisiones en esta materia y le otorga un marco jurídico.

La gran cuestión que habrá que resolver en relación a las agrupaciones de puestos, y que tiene que ver con el modelo, será buscar la coherencia entre las agrupaciones de puestos de trabajo (o ámbitos funcionales) con las agrupaciones de funcionarios y, en particular, con las Escalas y Especialidades que se puedan crear en los diferentes cuerpos, dejando muy claro el impacto y objetivo de uno y otro tipo de agrupaciones.

En este sentido y siguiendo con la propuesta de simplificar la estructura y de situar el puesto de trabajo como elemento sustantivo de la misma, pensamos que las agrupaciones de funcionarios deben ser utilizadas, única y exclusivamente, cuando las agrupaciones de puestos no aseguren la respuesta

necesaria al problema que se plantee. La propuesta parte del criterio consistente en que los Cuerpos y Escalas son estructuras que, salvo excepciones, no resuelven los problemas de gestión de recursos humanos que tiene la Administración Pública sino que más bien los dificultan. Ahora bien, será la correcta combinación de estos dos grandes elementos, así como la delimitación clara de su impacto en la gestión, aquello que determinará la clave del éxito.

Así pues, las agrupaciones de puestos de trabajo se presentan como la solución más idónea para superar esta fragmentación.

3. UN NUEVO MODELO DE ORDENACIÓN: LOS ÁMBITOS FUNCIONALES

La implementación del nuevo modelo ha implicado los siguientes procesos: la elaboración y tramitación de la normativa en que se sustenta esta figura organizativa; el diseño del mapa de ámbitos funcionales y la definición de cada uno de los ámbitos funcionales en términos de funciones y perfiles profesionales

a) Elaboración y tramitación de la normativa

El 14 de octubre de 2008, se aprobó el Decreto 202/2008, por el cual se regulan los ámbitos funcionales en la administración de la Generalitat de Catalunya.

El decreto ha nacido, en el ámbito de la potestad organizativa, de la doble necesidad de racionalizar la estructura y mejorar la asignación de las personas a los puestos de trabajo. Entendemos que avanzar hacia una mejor adaptación del personal a las exigencias de los puestos de trabajo es necesario

tanto para la mejora de la prestación de los servicios públicos, como para una mayor adecuación de las expectativas de los empleados sobre el puesto de trabajo que tienen que ocupar y respecto a sus itinerarios profesionales.

El contenido del decreto establece el ámbito y objeto de aplicación, el concepto de ámbito funcional, la forma de creación, modificación y supresión de los ámbitos funcionales –que será por Acuerdo de Gobierno a propuesta del departamento competente en materia de función pública-, la adscripción de puestos de trabajo y sus efectos con respecto a la selección y la movilidad.

En el decreto se definen los ámbitos funcionales como "agrupaciones de puestos de trabajo que tienen asignadas finalidades y funciones homogéneas para cuya ocupación se requiere de un perfil de competencia profesional determinado por un conjunto de conocimientos, destrezas y actitudes comunes". Los acuerdos de creación de ámbitos funcionales tendrán que determinar el nombre y la definición del ámbito, tendrán que identificar las funciones genéricas de los puestos de trabajo que agrupan, el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes, es decir, el perfil de competencias del ámbito funcional y, cuando sea necesario, las funciones específicas derivadas de las diferentes titulaciones que concurren.

b) Diseño del mapa

Este proceso se ha planteado en dos fases. Por un lado, respecto a los subgrupos A1 i A2 y, por el otro, respecto a los subgrupos C1 y C2.

1. Para los grupos A1 y A2, se planteó la propuesta provisional de un mapa de catorce ámbitos, fruto del análisis de la misión y funciones principales de las unidades directivas de la Administración de la Generalitat, y también del estudio de otros

modelos de administraciones públicas que han incorporado en su organización el concepto de ámbito funcional. La validación de este mapa provisional se fundamenta en el análisis previo de algo más de 10.000 puestos de trabajo, que han sido asignados de forma provisional, por las unidades de recursos humanos de los diferentes Departamentos, a cada uno de los catorce ámbitos propuestos con la finalidad de apreciar dos elementos relevantes: el nivel de transversalidad de cada ámbito y el impacto cuantitativo por otro.

2. Se ha llevado a cabo también el proceso de análisis de los puestos de los subgrupos C1 y C2, identificándose hasta el momento un mapa de cinco ámbitos funcionales.

c) Definición de ámbitos funcionales

La creación de un ámbito funcional, tal como se recoge en el texto del Decreto, tiene que responder a una estrategia organizativa que, bajo criterios de transversalidad, impacto cuantitativo e identificación de perfiles de competencias profesionales específicos, se oriente a una mejor adecuación de las personas a los puestos de trabajo que se ocupan y a las necesidades de los servicios. Para la definición de los ámbitos funcionales para los subgrupos A1 y A2, de acuerdo con los requisitos del Decreto, la Dirección General de Función Pública ha establecido una metodología de trabajo en Comisiones, donde el consenso en los resultados se plantea como prioridad. Dichas comisiones están formadas por representantes de los Departamentos, representantes de las organizaciones sindicales, la Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) u otros centros de formación de la administración, y la Direcció General

de Funció Pública. La metodología está recogida en un **documento marco** que debe ser el referente para cada una de las comisiones, de forma que el trabajo colaborativo y participativo que se propone, no se contravenga con los principios de homogeneidad que deben regir en la definición de los ámbitos. Para los ámbitos funcionales de los subgrupos C1 i C2 se ha optado por una metodología basada en la técnica de cuestionario y el panel de expertos.

4. ACTUACIONES REALIZADAS

Hasta el momento ya se han concluido los trabajos técnicos por parte de las Comisiones designadas a tal efecto y se han aportado las memorias de los 14 ámbitos, 5 de los cuáles tienen también recogidas funciones para los subgrupos C1 i C2. El primero de ellos, ***ejecución penal***, y tal como prevé el Decreto que regula los ámbitos funcionales en cuanto a su creación, se aprobó por Acuerdo de Gobierno el pasado 24 de marzo. En estos momentos se está trabajando en la adecuación de los procesos de selección y provisión a los perfiles profesionales definidos en este ámbito de responsabilidad. Posteriormente, el 26 de mayo, el Gobierno aprobó la creación del ámbito funcional ***económico***, que agrupa alrededor de 500 puestos de trabajo y tiene carácter transversal en toda la administración de la Generalitat.²

² [ACORD GOV/54/2009](#), de 24 de març, pel qual es crea l' àmbit funcional d' execució penal de l' Administració de la Generalitat de Catalunya. DOGC núm. 5355, de 7 d' abril de 2009.

[ACORD GOV/91/2009](#), de 26 de maig, pel qual es crea l' àmbit funcional econòmic en l' Administració de la Generalitat de Catalunya. DOGC núm. 5397, de 10 de juny de 2009.

5. GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZATIVO: ACTIVIDADES

La implantación de este nuevo modelo no es un proyecto que empieza y acaba en una aplicación técnica; la implantación en sí misma es una intervención que pretende provocar cambio.

Por este motivo hay que cuidar el proceso de implantación, potenciando una comunicación puntual y transparente, así como la participación de todos los afectados, pues todos ellos son elementos tan importantes como el propio sistema técnico de gestión.

Las resistencias son muchas y por otro lado lógicas, superables tan sólo con la voluntad decidida de la dirección y la perseverancia de las personas convencidas de la bondad del sistema.

También hay que ir generando complicidades en el camino, demostrando coherencia, constancia y sobre todo disponibilidad y proximidad a las personas de la organización.

Con la intención de mantener informado al personal de la Generalitat de Catalunya y a la ciudadanía en general, así como a usuarios externos a quienes pudiera interesar el proyecto, se hace difusión de éste a través de diversas noticias, publicadas tanto en la revista *Funció Publicació*, como en el boletín electrónico *públicAcció* de la Secretaria de *Funció Pública i Modernizació de la Administració*, de acceso por parte de todos los funcionarios de la Generalitat de Catalunya. También a través del banner disponible en el portal *ÉPOCA*, así como en la página web del *Departament de Governació i Administracions Públiques*.

Así mismo, en base al objetivo de difundir la medida y hacerla el máximo de accesible y extensible al personal al servicio de la Administración, se han llevado a cabo diversas actividades formativas, a las que se pretende dar continuidad.