

REFLEXIONS ENTORN DELS CANVIS PRINCIPALS QUE HA EXPERIMENTAT LA FUNCIO PÚBLICA NORD-AMERICANA (1978-1998): MITE I REALITAT

Manuel F erez Fern andez

Professor de dret administratiu de la Facultat de Dret
d'ESADE-Universitat Ramon Llull

1. Introducció

Les influències de les concepcions nord-americanes sobre l'Administració i la funció pública espanyoles apareixen en dos moments històrics de canvi: durant la dictadura de Franco, quan els tecnòcrates de l'Opus Dei posen en marxa l'anomenada reforma administrativa, i, ja en democràcia, quan s'inicia una etapa de catorze anys de governs socialistes, en els quals s'impulsa el que anomenarem procés de modernització de les administracions públiques. Salvant les distàncies, tant ideològiques com tècniques, pel que fa al nostre model de funció pública en aquests dos moments històrics es formalitza l'intent d'«integrar harmònicament»¹ el nostre sistema tradicional de cossos, de tradició francesa, amb el sistema de classificació de llocs, d'inspiració nord-americana. En l'etapa tecnocràtica no es va arribar a posar en funcionament i en l'etapa democràtica ha resultat un fracàs estrepitos. Ara no és el moment d'aprofundir en les causes d'aquests dos fracassos històrics, però sí que ens sembla convenient, ara que s'anuncia un nou projecte d'Estatut bàsic de la funció pública, de fer un mínim balanç dels canvis que ha experimentat

1. Al cap de deu anys de la reforma de 1964, Antonio Carro Martínez, essent ministre de la Presidència, valorava aix  aquest intent d'«integració harmònica» dels sistemes:

«Se trata, en definitiva, de integrar armónicamente, en una síntesis, el sistema de personal, basado en los cuerpos, con el sistema de clasificación de puestos predominante en los países del área de influencia anglosajona. Mas al cabo de diez años no puede decirse que el éxito haya acompañado plenamente al legislador, quizás porque la armonización de sistemas, que se basan en presupuestos históricos y conceptuales distintos, resulta siempre difícil, o bien porque ha faltado decisión para llevarlo a sus últimas consecuencias. Tras lentos y laboriosos esfuerzos se han conseguido aprobar unas plantillas orgánicas que no han pasado de ser una simple formalización de la realidad existente, si bien cabe anotar el avance experimentado con la introducción de los llamados puestos de "adscripción múltiple", susceptibles de ser desempeñados por funcionarios integrados en cuerpos diversos de un mismo nivel.

«En modo alguno creo que, a pesar de los escasos resultados obtenidos, deba abandonarse el camino de la clasificación de los puestos de trabajo, puesto que sigo sosteniendo, como hace años expuse en la Segunda Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa (1959), que la clasificación de funcionarios es la gran palanca objetivadora de la función pública. Debe seguirse en esta vía perfeccionando los mecanismos y los criterios de clasificación; pero resulta obvio que dicha estrategia debe complementarse con el apoyo de otras medidas que permitan una mayor flexibilidad en la ordenación de los cuerpos, con objeto de homogeneizar en lo posible las características que tengan en común.» («Reflexiones sobre aspectos actuales de la Función Pública Española», conferencia pronunciada a l'acte d'obertura del curs 1974-1975 de l'Escola Nacional d'Administració Pública.)

el model d'ocupació pública nord-americana i dels reptes que es planteja, en complir-se els vint anys de la reforma transcendental impulsada pel president Carter l'any 1978.

Tenint en compte la poca atenció que la nostra doctrina més autoritzada ha dedicat a analitzar en profunditat els problemes de l'ocupació pública nord-americana,² intentarem oferir-ne una visió global, si bé ens fixarem amb més detall en aquells aspectes tòpics que avui es qüestionen: les crítiques a la classificació de llocs, l'articulació difícil de les relacions entre mèrit i igualtat, la politització i el descrèdit del seu model de funció directiva, les controvertides propostes reformadores del president Clinton i la necessitat de fer una refundació del sistema.

El model nord-americà d'ocupació pública el podem emmarcar, de manera molt significativa, en el context següent: en una cultura organitzativa predominant (la del *management*), en una societat que demana un equilibri entre l'eficàcia del sistema de mèrit i la igualtat d'oportunitats real en el sector públic, i en un sistema polític molt condicionat per la personalitat del president del Govern i per la seva relació amb el Congrés. Tot això configura un context molt complex i canviant en el qual constantment es qüestiona el sistema per raons econòmiques o perquè s'enfronta amb determinats valors (acabar amb la corrupció destapada pel cas Watergate en l'etapa del president Nixon i avançar cap a la igualtat d'oportunitats real són dos dels motors principals de la reforma del president Carter el 1978). Així, resulta normal que en cada mandat presidencial es plantegin noves reformes de l'Administració en general i del servei civil en particular (ja se n'han fet onze reformes durant aquest segle). Per exemple, des que el president Carter va posar en marxa la reforma més important del darrer segle (que és una revisió profunda de la reforma de l'any

2. Aquest desinterès o rebuig a aprofundir el tema pot tenir l'origen en actituds apriorístiques marcades per l'etapa del reformisme tecnocràtic de López Rodó, que ha estat objecte d'una crítica doble: a) ideològica, que s'emmarcava en una operació política per rentar la cara de la dictadura per mitjà d'una retòrica modernitzadora que té com a «regla d'or l'eficàcia»; i b) tècnica, atès que la importació d'elements del model nord-americà, totalment descontextualitzat, va constituir un gran fracàs. Al començament de la nova etapa democràtica, Alejandro Nieto fa una magnífica anàlisi de les diferents concepcions del *management*, a la seva obra enciclopèdica *La burocràcia. El pensamiento burocrático* (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976), la qual cosa li proporciona la perspectiva necessària per pronosticar ben aviat el fracàs de la reforma de 1984, especialment pel que fa a la classificació de llocs. Un deixeble de López Rodó, Juan de la Cruz Ferrer, és qui ens ofereix, l'any 1984, l'estudi més complet fet fins llavors sobre el model d'ocupació pública nord-americana (*La función pública superior en Estados Unidos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984), precedit d'un lúcid pròleg de Joan Prats i Català, que és qui ha estudiat millor i més exhaustivament en la darrera dècada les relacions entre «Derecho y management en las administraciones públicas» (*Revista Vasca de Economía*, núm. 23, 1993) i qui primer ha realitzat entre nosaltres una anàlisi institucional del sistema de mèrit nord-americà («Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», a *Documentación Administrativa*, núm. 241-242). Finalment, jo mateix he publicat dos estudis sobre el model nord-americà: un que emmarca el sistema d'ocupació pública en el model d'Estat (*Aproximació a la función pública en el federalismo nord-americà*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1988) i un altre que desmitifica la idea que el sistema de llocs és incompatible amb la idea de la carrera («La carrera administrativa en los Estados Unidos», a *Documentación Administrativa*, núm. 210-211). Així mateix, el present article és una adaptació actualitzada del primer capítol de la meua tesi doctoral: «La igualdad, el mérito y la capacidad en el acceso al empleo público profesional (los casos de Estados Unidos, Francia y España)».

1883 quan, sota el mandat del president Arthur, s'aprova la *Pendleton Act*, que posa fi a l'*spoils system* i estableix les bases del sistema de mèrit vigent), cada president posterior ha creat una comissió o diverses comissions per reformar el sistema: el president Reagan, que inaugura una etapa republicana que durà dotze anys, crea la *Grace Commission* l'any 1982, amb la finalitat d'aconseguir la reducció de costos més gran de la història mitjançant un procés de trasllat de funcions públiques al sector privat, amb la promesa d'establir un govern millor i més barat;³ el president Bush assumeix els objectius de l'informe que la *Volcker Commission* va presentar l'any 1989 i que té la finalitat principal de «reconstruir la funció pública» davant la greu erosió del sistema en allò que l'informe anomena «una callada crisi»;⁴ i l'any 1993, amb el retorn del Partit Dem crata al poder, el president Clinton fa públic el conegut informe Gore amb el lema de «crear una Administració pública que funcioni millor i costi menys», l'aplicació del qual s'hauria de concentrar en un estalvi de 108.000 milions de dòlars en cinc anys i una reducció de 252.000 llocs de treball, a fi de «canviar radicalment la manera d'actuar de l'Administració: passar d'una burocràcia jerarquitzada a una administració empresarial que permeti als ciutadans i a les comunitats canviar el nostre país de dalt a baix».⁵

Des d'aquesta perspectiva complexa i canviant podem entrar a analitzar els principis vertebradors del sistema de mèrit nord-americà, que es va iniciar formal-

3. Donald F. Kettl: «M s all  de la retòrica de la reinven : Una reflexió sobre las reformas Clinton de la gestió pública», a la revista *Gestió y An lisis de Políticas Públicas* (GAPP), núm. 1. El juny de 1982 el president Reagan va nomenar Peter J. Grace president del *The President's Private Sector Survey on Cost Control*. Aquesta comissió va elaborar un informe amb 2.478 recomanacions, que va ser lliurat al president Reagan el gener de 1984. L'aspecte innovador d'aquesta comissió era la seva composició: per primera vegada, uns 1.800 membres eren exclusivament representants del sector privat, la qual cosa tindria conseq ncies importants a l'hora de valorar l'aplicació dels 47 informes que fonamentaven les recomanacions. Aix , la *Grace Commission* va repartir les responsabilitats en la seva pretesa guerra a la despesa: el Congrés  s responsable de l'aplicació de recomanacions que impliquen un 72,5 % de l'estalvi proposat; el president n' s responsable d'un 7,9 %, i les agències i els departaments, del 19,6 % restant. Tanmateix, no hi ha acord sobre l'impacte real de les recomanacions aplicades. Posteriorment, el mateix president Reagan impulsar  l'anomenada «Reforma 88», un pla per millorar la productivitats de l'Administració en un 20 %.

4. L'any 1987 es va constituir la *National Commission on the Public Service*, presidida per Paul A. Volcker. La *Commission*, com afirma Joel D. Aberbarch, va sorgir d'una conferència de dirigents administratius i empresarials, que tingu  lloc el 1986, sobre el tema: «Una funció pública nacional per a l'any 2000» («Función pública y reforma administrativa en Estados Unidos: la Comisión Volcker y la Administración Bush»), a la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 3, 1991). L'any 1989 la *Volcker Commission* lliura al president Bush un informe que du per subtítol «Reconstruir la funció pública».

5. L'any 1992, D. Osborne i T. Gaebler publiquen el llibre que serveix de fonament a l'informe Gore: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. La doctrina es mostra dividida sobre la viabilitat real de l'informe Gore. Aix , Donald F. Kettl opina que la probabilitat que les propostes del vicepresident Al Gore portin una millora a llarg termini  s difícil d'anticipar (*M s allá de la ret rica reinven : una reflexió entre las reformas Clinton de la gestió pública*, pág. 101), i R. N. Johnson i G. D. Libecap critiquen l'enfocament de l'informe «de caracterizar toda actividad administrativa como gestión o management y particularmente la falta de fundamento de su propuesta de sustitución del actual servicio civil basado en reglas por una nueva institucionalidad del mismo basada en el control de resultados» (citaci  extreta de l'article de Joan Prats sobre «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito...», p g. 49, referida a l'obra dels autors esmentats titulada *The Federal Civil Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, The University of Chicago Press, Chicago, 1994).

ment en l'àmbit federal durant el mandat del president Arthur, amb la *Pendleton Act* (1883), i va ser renovat profundament en l'etapa del president Carter (1978), la reforma del qual continua en vigor, amb alguns retocs, per bé que la seva filosofia és molt qüestionada en la proposta de reforma del president Clinton (1993).

II. Els principis vertebradors del sistema de mèrit en el servei civil federal

1. *La relació entre la igualtat i el mèrit: una tensió permanent*

La configuració actual de l'ocupació pública en el federalisme nord-americà és el resultat, en gran part, de les diverses respostes normatives, organitzatives i judicials que els poders públics han adoptat al llarg de la història per intentar harmonitzar la convivència de dos valors: la igualtat i el mèrit. Aquests valors, formulats primàriament com «la no-discriminació» i «la selecció pel mèrit i no per la confiança política i la relació personal», han evolucionat fins a convertir-se en la clau de volta d'un sistema d'ocupació pública al qual s'exigeix que faci real i compatible el dret a la «igualtat d'oportunitats» amb la selecció i la retenció de les «persones idònies». Posar en pràctica aquesta doble exigència per a l'ocupació pública és un repte permanent en l'anomenat «Estat administratiu» i el seu grau de compliment o d'incompliment constitueix un indicador rellevant de l'activitat dels poders públics. El funcionament del sistema s'està qüestionant periòdicament; així, per exemple, des de mitjan anys vuitanta es parla de la crisi del sistema actual de mèrit i de la necessitat d'evolucionar cap a un model nou.⁶ Per aquest motiu, la nostra

6. A mitjan anys vuitanta comencen a fer-se sentir veus autoritzades que qüestionen tant el model d'ocupació com el paper i el funcionament de les administracions públiques. L'any 1993 el nou president demòcrata, Bill Clinton, pren consciència d'aquestes crítiques i hi respon amb una sèrie de propostes que recull en un informe, conegut popularment com informe Gore, però que té la denominació formal de *Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*. Vegem-ne alguns exemples dels articles més rellevants que fan èmfasi en la necessitat de revisar i remoure el model d'ocupació pública.

Bernard Rosen, que fou director de la Comissió del Servei Civil dels Estats Units (USCSC) abans de la reforma del president Carter i que va continuar com a executiu de carterera durant el mandat de cinc presidents, va publicar l'any 1986 un article polèmic a la *Public Administration Review* (PAR, vol. 46, núm. 3) en el qual parlava d'una triple crisi del servei: de competència, de moral i de confiança pública («Crisis in the US Civil Service»). En el mateix número de la PAR, Charles H. Levine, un dels especialistes més prestigiosos en l'estudi del servei civil, feia un balanç del primer mandat de l'era Reagan i plantejava la necessitat d'obrir un debat en profunditat entre els teòrics i els alts funcionaris per tal d'assentar les bases de la doctrina que permetés construir un nou model amb vista a l'any 2000 («The Federal Government in the Year 2000: Administrative Legacies of the Reagan Years», pàg. 195-206).

De la seva banda, Robert F. Durant reflexiona sobre com han de ser les relacions entre política i burocràcia a l'era post-Reagan, als anys noranta («Beyond Fear or Favor: Appointees-Careerist Relations in the Post-Reagan Era», PAR, vol. 50, núm. 3, pàg. 319-331).

Des de la perspectiva dels defensors del *public management* també es va iniciar un procés de reflexió sobre la necessitat d'adaptar les tècniques del *management* mitjançant la creació del que anomenen «*Public Service Models*». Aquesta concepció és defensada per Patricia W. Ingraham i Carolyn R. Ban a l'article titulat «Model of Public Management: Are They Useful to Federal Managers in the 1980's?» (PAR, vol. 46, núm. 2). Finalment, podem destacar diversos articles publicats entre els anys 1986 i 1987 a la revista *The Bureaucrat*, especialment rellevants perquè reflexionen sobre la necessitat d'un canvi per al futur. Glenn Stahl i James J. McGurrian hi han publicat les seves reflexions en dues

anàlisi parteix d'una constatació doble: d'una banda, el caràcter dinàmic de la relació entre la igualtat i el mèrit i, de l'altra, la dificultat de posar en pràctica els diferents instruments utilitzats per valorar el mèrit i, al mateix temps, garantir la igualtat, tal com ha posat de manifest el Tribunal Suprem nord-americà al llarg d'un segle d'instauració progressiva del sistema de mèrit.

El caràcter dinàmic de la relació entre la igualtat i el mèrit  s fàcil d'entendre si tenim en compte que aquests són dos dels valors fonamentals d'una societat que exerceix una pressió constant i continuada sobre els seus polítics i jutges per tal que corregixin allò que socialment es percep com a desviacions i insuficiències en la seva aplicació, i per tal que en reinterpretin el contingut d'acord amb l'evolució de la mateixa societat. I estem parlant d'una societat multiracial i pluriling stica que en menys de dos segles ha hagut de variar substancialment la concepció d'igualtat (des de l'acceptació de l'esclavitut fins al ref s de les diverses formes de discriminació). Aquesta constatació, si bé és t pica i ben coneguda, no per aix  és menys certa i té un reflex clar en l'evolució de l'ocupació pública, que sempre s'ha estructurat a remolc de les diferents formulacions de les relacions entre democràcia representativa i Administració. Aix , originàriament l'igualitarisme es va utilitzar per legitimar l'*spoils system* o sistema del «boti»,⁷ que justificava que el partit vencedor en una competició presumiblement justa, en la mesura que era el representant de la majoria, repartís entre els qui havien col.laborat a la victòria el «boti» de les ocupacions públiques que «qualsevol estava capacitat per exercir», ja que s'entenia que l'administració correcta dels interessos generals estava més ben garantida amb el nomenament de les persones que s'havien comprom s amb les idees de la majoria, fins que aquesta canvi s de signe, i llavors es produiria l'alternança política corresponent i la «rotació» en les ocupacions públiques.⁸ Tanmateix, les desviacions pràctiques greus que palesava aquesta concepció, que van portar al desprestigi dels polítics i a l'associació de la idea de compra o corrupció amb la d'ocupació pública, i sobretot els canvis socioeconòmics que la Guerra de Secessió va comportar, van

parts, la primera titulada «Professionalizing the Career Service» i la segona, «A True Career Service»; també destaquen els articles de Harold H. Williams «In Search of Bureaucratic Excellence», i de James A. Ogilvy «Scenarios for the Future Governance».

7. La frase que dona nom a l'*spoils system* correspon al senador William L. Marcy, el qual, en interpretar l'eslògan electoral dels demòcrates («Feu fora aquests canalles»), liderats pel futur president Andrew Jackson, contra els republicans de Quincy Adams, va dir: «Ells no veuen res de dolent en la norma segons la qual pertany al vencedor el boti [*spoils*] de l'enemic». Marcy, abans d'incorporar-se a l'equip presidencial de Jackson, havia posat en pràctica, juntament amb altres líders de l'Estat de Nova York, la utilització dels càrrecs públics al servei del partit vencedor.

8. Kenneth J. Meier, en un article titulat «Ode to Patronage: A Critical Analysis of Two Recent Supreme Court Decisions» (PAR, vol. 31, núm. 5), exposa quins són els tres arguments que justifiquen, segons el president Jackson, l'exploració política dels càrrecs públics: a) Les tasques eren tan senzilles que qualsevol les podia acomplir; b) La rotació en els càrrecs permetria que la majoria dels ciutadans n'ocupessin algun i s'eduquessin en els principis del govern; i c) Les ocupacions públiques no han de ser propietat de cap classe social, sinó que han de representar la majoria de la societat i garantir la sensibilitat (*responsiveness*) de l'Administració a les demandes de la societat.

Aquestes són les paraules del president Jackson amb relació a la concepció que té del servei civil: «Els deures del servei civil són tan clars i senzills que els homes amb una intel.ligència mitjana es poden qualificar fàcilment per exercir-los, i jo no puc pensar sinó que es perd més per la llarga estada dels homes en el mateix càrrec que, en general, el que es guanya amb la seva experiència.»

donar lloc a la instrumentació del sistema de mèrit, amb una finalitat doble: d'una banda, posar fi a la politització de les ocupacions públiques (separació de polítics i funcionaris), acabar amb la utilització partidista que se'n feia i configurar una Administració estable i neutral al servei de l'Estat i no del partit i, d'altra banda, aconseguir que els interessos públics fossin ben administrats, mitjançant la selecció d'empleats competents, amb independència de la seva afiliació política, de manera que el rendiment i l'eficàcia haurien de ser els únics barems per romandre, ascendir o ser cessat.⁹

La substitució del criteri de confiança política pel de mèrit polític va constituir un avenç molt important, però no definitiu, atès que es va veure qüestionat quan es va demostrar que la formulació de «la igualtat pel mèrit» era insuficient en no garantir la igualtat en les proves d'accés a l'ocupació pública. Es va comprovar l'existència de sistemes de selecció que afavorien uns o discriminaven els altres, emparant-se en criteris de capacitació i adequació al lloc; per exemple, hi havia proves que afavorien els blancs en detriment dels negres, els homes enfront de les dones. Era necessari fer un pas més endavant, la garantia de la igualtat formal no era suficient i la societat exigia als poders públics que adoptessin les mesures necessàries perquè la igualtat d'oportunitats fos real. I això ens porta a la formulació, més recent, de la relació entre el mèrit i la igualtat: la igualtat d'oportunitats en l'ocupació pública exigeix que en la selecció segons el mèrit es garanteixi la presència de les minories ja que, en darrer terme, l'Administració ha de ser un reflex del pluralisme social. Així, doncs, torna a aparèixer la idea de la representativitat aplicada a l'Estat com a empleador públic, que ha de donar proves que els poders públics no exclouen els sectors marginats per una societat desigualitària. Per això, l'Administració ha de garantir que en ella es donen les condicions per tal que la igualtat sigui real: ha d'adoptar mesures perquè la igualtat d'oportunitats a accedir-hi no sigui tan sols la «igualtat dels més iguals», com deia Dwight Waldo, o, en altres paraules, la igualtat dels més forts, en què determinats sectors no tinguin ni tan sols la possibilitat real de competir. Aquesta concepció té la seva formulació doctrinal en els defensors de l'anomenada «burocràcia representativa»,¹⁰

9. Aquesta és la justificació originària de la norma que es considera que és el pilar bàsic del sistema de mèrit i que ha estat en vigor durant gairebé un segle: la Llei Pendleton de 1883, promulgada sota el mandat del president Arthur i que porta el nom del senador per Ohio George H. Pendleton. En paraules de Felix A. Nigro i Lloyd G. Nigro, aquesta Llei instaurava els principis del sistema de mèrit següents: a) La utilització d'exàmens competitius com a mitjà d'accés i ascens a l'Administració; b) Un cert grau d'estabilitat en l'ocupació, atès que es prohibia el cessament per raons polítiques; i c) Una garantia de neutralitat política, atès que es prohibia que el funcionari fos coaccionat a prendre partit i a contribuir amb els seus serveis a les campanyes polítiques (*La Administración pública moderna*, editat per l'INAP el 1981, com a traducció de l'edició original de 1973, pàg. 351).

10. La idea és formulada originàriament l'any 1944 per J. Dordal Kingsley a la seva obra *Representative Bureaucracy*, en la qual defensa que tots els grups socials tenen dret a participar en el govern de les institucions.

Al principi dels anys setanta es reobre el debat, que continua obert, entre els defensors que el principi de la igualtat porta necessàriament a una burocràcia representativa, en el sentit que tots els grups socials han d'ocupar càrrecs burocràtics en proporció directa a la seva relació amb el nombre total de població, i els qui defensen que aquella és incompatible amb el sistema de mèrit. Com a obres representatives sobre aquest debat podem esmentar les de Samuel Krislov (*The Negro in Federal Employment*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1967), juntament amb H. Rosenbloom

que propugnen una política de selecció «compensatòria» de les desigualtats reals.¹¹

En conclusió, a les portes del segle XXI, el sistema nord-americà continua buscant harmonitzar el mèrit, que és condició necessària però no suficient per garantir la igualtat d'oportunitats real en l'ocupació pública que la societat demana, amb l'adopció de mesures correctores, que debiliten que s'apliqui en nom d'una igualtat que ha desplaçat l'agulla de la balança cap a l'exercici real d'un càrrec públic i que, amb aquest propòsit, no ha dubtat d'introduir «desigualtats o discriminacions positives» (*affirmative actions*) en les condicions d'accés. L'actualitat del plantejament és predicable, salvant les lògiques diferències de desenvolupament, respecte de pràcticament tots els estats occidentals, independentment del model d'ocupació pública que tinguin. Per exemple, en el cas d'Espanya, la reserva de places per a persones amb minusvalideses en les convocatòries d'ocupació pública és una mesura de «desigualtat positiva o d'acció afirmativa»¹² per garantir que una minoria concreta tingui la possibilitat de competir per un lloc públic, i l'eficàcia d'aquesta mesura s'ha de valorar segons la proporció de cobertura real de llocs de treball a cada convocatòria i en relació amb el còmput del nombre d'empleats públics. Ara bé, es pot considerar que aquesta mesura és conforme als articles 23.2 i 103.3 de la CE? Si la resposta és negativa, admetem la primàcia absoluta de la igualtat formal

(*Representative Bureaucracy and the American Political System*, Nova York, Praeger, 1983), com també les de Kenneth J. Meier («Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis», *American Political Science Review*, núm. 69, 1975) i Harry Kranz (*The Participatory Bureaucracy: Women and Minorities in a More Representative Public Service*, Lexington, Massachusetts, 1976).

11. En un dels millors llibres sobre ocupació pública es descriu aquesta tensió entre el mèrit i la igualtat, i la seva plasmació en la polèmica sobre les mesures «compensatòries», de la manera següent:

«El desenvolupament de la política d'igualtat d'oportunitats en l'ocupació ha estat, des del principi dels anys setanta, una llarga lluita entre els qui creuen en la inviolabilitat del sistema de mèrit i els qui pensen que s'hauria d'aplicar un tractament «compensatori» o benvolent per tal d'aconseguir rectificar els efectes de les pràctiques del passat i/o crear una burocràcia que sigui representativa de tota la població. El tractament compensatori parteix de la premissa que les discriminacions contra membres de grups minoritaris i contra les dones que hi va haver en el passat fan que no sigui discriminatori eliminar totes les barreres que impedeixen la igualtat d'oportunitats. Aquesta actitud sovint s'explica utilitzant l'analogia amb una cursa atlètica. Imaginem una cursa entre un blanc i un negre, en la qual el primer que assoleixi uns objectius parcials determinats al llarg de la cursa rep unes recompenses que li permeten de seguir corrent, mentre que l'oponent no rep res o és penalitzat pel fet d'arribar l'últim. Imaginem que el blanc rep una primera recompensa mentre que el negre és obligat a córrer amb uns pesos al voltant del coll, dels braços i de les cames. Per als qui defensen una política compensatòria, una política compensatòria no discriminatòria per al futur equival a aturar la cursa, alliberar el negre dels pesos i que la cursa continuï. Però llavors es planteja un altre interrogant: la igualtat d'oportunitats no exigeix alguna cosa més? Per a uns s'han igualat les condicions de sortida, però altres creuen que els membres dels grups minoritaris i les dones han de rebre preferències especials que neutralitzin els avantatges que van obtenir els homes blancs en el passat. Així, doncs, el tractament preferencial dels segments discriminats de la societat es considera com la compensació necessària dels avantatges que els altres han obtingut injustament. Per a molts, llavors, el tractament compensatori resulta no tan sols el camí per crear una igualtat d'oportunitats real, sinó que també serveix per posar remei als abusos passats.» (*Personnel Management in Government. Politics and Process*, obra de Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde i David H. Rosenbloom, editada per Marcel Dekker Inc., Nova York i Basilea, 4a edició ampliada i revisada, 1986, pàg. 229).

12. A tall d'anècdota, mentre que en el cas espanyol aquesta és una previsió que es remunta a la Llei d'integració del minusvàlid de l'any 1982, en el cas nord-americà no es va generalitzar fins al 1990 (*Americans with Disabilities Act*).

(la no-exclusió prèvia dels minusvàlids ja és suficient) sobre la desigualtat real (és una competència desigual en la qual el lloc de treball pràcticament sempre serà per a una persona sense minusvalidesa) i, a més, que la selecció segons la capacitat i el mèrit implica que sempre s'han d'elegir els millors entre els qui es presenten. En canvi, si la resposta és positiva, estem defensant que la igualtat formal té com a límit la igualtat real (les persones amb minusvalidesa han de competir entre si) i que la selecció segons la capacitat i el mèrit garanteix que la persona seleccionada exercirà correctament el càrrec, encara que en la mateixa convocatòria s'hagin presentat persones que l'haurien pogut exercir millor pel fet de no tenir cap minusvalidesa, de manera que s'està substituïnt el criteri del «millor candidat dels possibles» pel d'un «candidat que compleix els requisits mínims exigits».

2. La reforma de 1978: la revisió necessària del sistema del mèrit

L'any 1973, Felix A. Nigro i Lloyd G. Nigro afirmaven que no existeix una definició acceptada d'allò que s'entén per la paraula *mèrit*.¹³ Aquesta observació, aparentment desconcertant, conté la clau del que anys més tard, el 1978, serà la finalitat de la reforma del president Carter. I per comprendre totalment aquesta afirmació hem de partir de les consideracions següents:

a) En el servei civil nord-americà sempre que es parla de «mèrit» es fa referència a un «sistema» i, per tant, el que s'està qüestionant és el sentit mateix del sistema de mèrit. No hem d'oblidar que la instauració del sistema de mèrit va sorgir com a reacció al sistema del botí (*spoils system*) amb la Llei de Pendleton de 1883 i que la seva formulació legal era realment primària i elemental, d'acord amb el que els mateixos Nigro han qualificat com la «infantesa de l'Administració». Al llarg d'un segle hi ha hagut grans canvis polítics i socials, que posen en qüestió quin ha de ser el paper del sistema de mèrit al servei d'una Administració moderna en una societat que exigeix dels poders públics que combinin l'adopció de mesures eficaces contra les desigualtats reals amb una prestació eficient dels serveis públics. En paraules de De la Cruz Ferrer,¹⁴ podem dir que la concepció originària del sistema de mèrit s'ha anat diluint i s'ha generat una «concepció bastant vaga d'allò que el sistema de mèrit significa o representa actualment», i «aquesta falta de concreció es pot detectar fins i tot en els estudis acadèmics sobre el tema». És per això que un dels objectius de la reforma de 1978 era concretar el paper del sistema de mèrit, com veurem més endavant.

b) Pel que fa a l'aplicació pràctica, el mèrit és el criteri que permet elegir el millor dels «competidors» per a un lloc. I el mèrit suposa l'objectivació i el contrast

13. Nigro, *op. cit.*, pàg. 365. Aquesta afirmació la fa quan comenta l'enfrontament entre els partidaris del tractament preferencial o compensatori i els qui s'hi oposen perquè entenen que el sistema de mèrit es desvirtua.

14. De la Cruz Ferrer, a la seva obra *La función pública superior en Estados Unidos*, ja citada, ressalta la gravetat de les conseqüències d'aquesta inconcreció de la concepció del sistema de mèrit: «Esta vaguedad en el significado del sistema de mérito hizo posibles las violaciones anteriores mencionadas, que ocurrieron no solamente durante la presidencia de Nixon, sino también con anteriores presidentes.» (pàg. 118).

dels coneixements, les habilitats i les aptituds¹⁵ dels aspirants. Partint d'aquestes premisses, el que es qüestionaven determinats sectors socials i experts en personal era l'avaluació correcta del mèrit. S'acabava de promulgar la Llei d'igualtat d'oportunitats en l'ocupació (1972) i anteriorment el Tribunal Suprem, arran de l'aprovació de la Llei de drets civils de 1964, havia posat de manifest l'aplicació imperfecta i complexa dels diferents sistemes d'avaluació de mèrits (per exemple, el cas de *Griggs vs. Duke Company* el 1971). I l'any 1970 la poderosa Lliga Nacional del Servei Civil, que 100 anys abans havia estat la impulsora de la Llei de Pendleton,¹⁶ defensava un nou model de gestió del personal al servei de l'Administració pública, que proposava, entre altres coses:

«L'establiment de programes, inclosos els programes de formació, concebuts per atraure i utilitzar persones que tinguin un mínim de qualificacions però que no tinguin la capacitat de desenvolupar-se, a fi d'oferir oportunitats de promoció professional als membres de grups marginals, a persones amb defectes físics i als veterans de la guerra. Per mitjà d'aquests programes, es poden proporcionar destinacions permanents després que s'hagin acomplert satisfactòriament els períodes de pràctiques i de prova, sense haver de fer cap examen més.»¹⁷

Doncs bé, la reforma del president Carter intenta tornar a definir el paper del sistema de mèrits i estructura un servei civil d'acord amb un nou model d'Administració i de Govern, que combini la cerca de la màxima eficàcia al servei dels ciutadans amb la garantia plena del respecte als seus drets i amb una lluita contra les desigualtats reals. Així ho explicava el president Carter davant del Congrés nord-americà:

«Ha transcorregut gairebé un segle des de l'aprovació de la primera llei sobre el

15. En anglès, aquests factors del mèrit s'expressen amb les lletres KSA (*Knowledges, Skills and Abilities*). D'altra banda, quan es discuteix si aquests factors comprenen tot «el mèrit» valorable en cada candidat, se sol explicar la història de la conversa que va mantenir el secretari d'un governador d'un estat del sud dels Estats Units quan va anar a Washington DC a parlar amb el responsable dels programes econòmics de subvenció als estats que posaven en pràctica els criteris del sistema de mèrit per demanar-li que aixequés la suspensió dels ajuts al seu estat, que havia estat acusat de tenir un sistema d'ocupació pública que no respectava els criteris del mèrit. El secretari del governador va dir a l'alt càrrec federal, el qual li havia lliurat un dossier sobre la instauració del sistema de mèrit, les paraules següents: «Miri, el governador creu en el sistema de mèrit, i precisament per això creu que els seus amics tenen més mèrits que els seus enemics» (citada per David T. Stanley a *Whose Merit? How Much?*, PAR 1974, vol. 34, núm. 5, pàg. 425).

16. L'any 1881, el senador Pendleton havia recollit les propostes que el congressista Thomas A. Jenckes havia defensat uns quants anys abans (1865) i les va presentar al Senat, però quan se'n va assabentar l'Associació per a la Reforma del Servei Civil de Nova York, integrada per la Lliga Nacional per a la Reforma del Servei Civil, va convèncer el senador per tal que substituís el projecte pel de l'Associació, el qual dos anys més tard es convertí en llei. Doncs bé, la Lliga Nacional per a la Reforma del Servei Civil també fou l'autora del text de la segona gran Llei del servei civil, que acabà essent acceptada gairebé íntegrament pel president Carter el 1978.

17. Aquesta idea es reflectí posteriorment a la Llei d'igualtat d'oportunitats en l'ocupació, de 1972, i és la que obrí la porta als defensors de la formació com a alternativa als exàmens, de manera que la idea fou trencar el dogma de la quasi exclusivitat dels exàmens com a mecanisme de selecció pel mèrit i posar l'accent en mecanismes no competitiu que possibilitin la permanència d'aquells que normalment no tindrien accés a un càrrec públic.

Civil Service: la *Pendleton Act* de 1883. Aquella llei creava la *Civil Service Commission* i establia el sistema de mèrits. Aquestes institucions han prestat un bon servei al nostre país fomentant el desenvolupament d'una força laboral federal que bàsicament és honesta, competent i dedicada als ideals constitucionals i a l'interès públic.

»Però el sistema té defectes greus. S'ha convertit en un laberint burocràtic que considera el mèrit d'una manera negligent, tolera el baix rendiment, permet l'abús dels drets legítims dels funcionaris i empantana qualsevol decisió sobre el personal en la paperassa, els retards i la confusió.

»La reforma de la funció pública serà la peça central de la reorganització administrativa durant el meu mandat.

»He comprovat de prop la frustració entre aquells que treballen en el si de la burocràcia. A ningú no preocupa més la incapacitat de l'Administració per complir les seves promeses que al funcionari que intenta fer una bona feina.

»La majoria dels funcionaris treballen amb esperit i integritat. No obstant això, existeix un escepticisme molt estès sobre el rendiment de l'Administració federal. El públic sospita que hi ha massa funcionaris, que no tenen prou treball, estan massa ben pagats i a l'empara de les conseqüències de la incompetència.

»Aquestes crítiques no són certes respecte dels funcionaris que intenten fer el millor que poden, però hem de reconèixer que l'únic camí per restaurar la confiança pública en la gran majoria que treballa bé és tractar amb fermesa aquells que no ho fan.

»Durant els darrers set mesos, un grup de treball integrat per més de cent funcionaris de carrera ha analitzat el *Civil Service*, n'ha explorat els defectes i les virtuts i ha suggerit com es pot millorar.

»Els objectius de les reformes que avui presento són:

»Enfortir la protecció dels drets legítims dels funcionaris.

»Dotar d'incentius i oportunitats els directius, per tal de millorar l'eficàcia i la sensibilitat de l'Administració federal.

»Promoure la igualtat d'oportunitats per a l'accés al càrrec.

»Millorar les relacions treball-direcció.»

2.1. El primer principi del sistema de mèrit: l'intent d'harmonitzar el mèrit i la igualtat d'oportunitats

«S'ha de fer el reclutament de persones competents per les institucions adequades i intentar aconseguir una força de treball que procedeixi de tots els segments de la societat, i la selecció i la promoció només s'han de fer sobre la base de les aptituds, els coneixements i les habilitats, després d'una competició oberta i imparcial que asseguri que tots reben les mateixes oportunitats.»¹⁸

Possiblement aquest és el principi que sintetitza millor la formulació d'un equilibri entre el sentit del sistema de mèrit, amb la garantia que l'Administració és

18. S'ha optat per fer una traducció que respecti al màxim la literalitat de l'original encara que això comporti treballar amb un text poc fluid, atès que a l'efecte del nostre estudi són especialment importants els matisos que recullen l'intent d'harmonitzar les dues concepcions tradicionalment contraposades a l'hora de definir el paper del sistema de mèrit en relació amb la igualtat d'oportunitats real.

servida per persones competents, i l'aplicació efectiva de la igualtat d'oportunitats. En cap altre ordenament occidental no en trobem una formulació tan completa i depurada tècnicament, ja que conté les senyes d'identitat que poden ser l'espina dorsal de qualsevol model d'ocupació pública. Vegem detalladament l'abast d'aquest principi.

En primer lloc, es parla de «reclutament» de persones competents o aptes per servir l'Administració. El reclutament té com a objectiu principal generar una «borsa permanent» de persones interessades a accedir a ocupacions públiques de manera que quan sorgeixi una vacant l'Administració sempre disposi de diversos candidats entre els quals pugui elegir i, alhora, que aquests siguin aptes per cobrir aquesta vacant. A la pràctica, el reclutament es materialitza en l'existència de llistes de candidats en un nombre i d'una qualitat suficients per cobrir els llocs vacants. Ara bé, és imprescindible dur a terme una política de reclutament adequada per fer real el principi d'igualtat d'oportunitats i assegurar un bon «planter» de candidats. Aquesta s'ha de fonamentar en dues premisses: la difusió d'una informació adequada i l'adopció de mesures d'incentiu. La informació s'ha de difondre d'una manera efectiva per tots els llocs on hi hagi candidats potencials i ha d'anar més enllà de la publicitat obligada dels butlletins i els anuncis oficials, i assegurar-se que no es perd cap aspirant per falta d'informació. Amb aquest fi, es poden fer actuacions com ara presentar aquesta informació a les universitats i els centres d'ensenyament de manera personalitzada i permanent, per tal que els estudiants tinguin present l'opció del sector públic a l'hora de decidir el seu futur, o també es poden crear serveis permanents d'informació i assessorament en relació amb l'ocupació pública als quals els ciutadans puguin accedir fàcilment, complementats amb «equips itinerants» o «visitadors mòbils» que es dediquin a grups minoritaris, que tenen difícil l'accés a l'ocupació pública. Al mateix temps, aquesta informació s'ha de complementar amb unes mesures imprescindibles d'incentiu, per tal que els candidats presentin la seva sol licitud. Aquestes mesures d'incentiu són les que han de contribuir al reclutament de persones de tots els sectors de la societat, amb un objectiu doble: evitar que les desigualtats socials converteixin en una mera declaració formal el principi d'igualtat d'oportunitats en les condicions d'accés a l'ocupació pública, i competir eficaçment amb el sector privat en el reclutament de candidats competents. La intensitat i la complexitat de les mesures d'incentiu varien segons la importància que es concedeixi a la política de reclutament. Aix , podem esmentar, entre d'altres, les polítiques següents: posar a disposició dels possibles candidats tot el material necessari per aproximar la igualtat de condicions (per exemple, que la Administració mateixa elabori els temaris i també tot el material necessari per a la preparació de l'accés, amb la qual cosa es garanteix un punt de partida comú i, al mateix temps, s'instrumenta un mecanisme de control de l'objectivitat dels examinadors); fomentar la realització de períodes de pràctica d'estudiants a l'Administració, com també instrumentar contractes a temps parcial compatibles amb els estudis; organitzar cursos i programes de formació que garanteixin l'aptitud dels candidats i facin possible que després siguin escollits d'acord amb l'aprofitament; realitzar programes d'activitats de formació juntament amb entitats del sector privat que permetin la captació de candidats, i subscriure convenis amb entitats privades dedicades a la formació de candidats; concedir ajuts i beques que incentivin la

preparació de les proves o cursos d'accés a ocupacions públiques; instaurar un sistema permanent de realització d'exàmens i d'avaluació de currículums, etc.

En darrer terme, la política de reclutament s'ha de fonamentar en un sistema de selecció àgil i imparcial que tingui un funcionament que dissipï els «fantasmes» que tradicionalment desincentiven els candidats i que els Nigro descriuen d'aquesta manera:

«Abans de l'adveniment del sistema modern d'administració de personal, el reclutament de funcionaris públics per tot el país es caracteritzava per aspectes tan negatius com: l'exigència de residir a la localitat; el pagament de drets d'examen; la fixació d'uns terminis curts per presentar les instàncies; el sistema de publicitat per anunciar les vacants mitjançant anuncis afixats en llocs públics com ara estafetes de correus locals, que eren el mitjà gairebé exclusiu de conèixer els exàmens; la no-programació dels exàmens per evitar que coincidissin amb les dates de graduació dels col·legis d'ensenyament mitjà i les universitats; l'absència virtual d'un esforç sostingut per reclutar universitaris; la falta quasi total de programes d'interinitat, i, com a norma general, el manteniment de l'expectativa que els bons candidats es presentarien per si sols.»

En segon lloc, i després de fixar una política de reclutament que garanteixi la presència de candidats competents de tots els segments de la societat, s'ha d'establir un sistema de selecció i promoció que es basi exclusivament en el mèrit dels candidats, determinat per mitjà de l'avaluació de les aptituds, els coneixements i les habilitats de cadascun d'ells. Aquesta és l'essència del sistema de mèrits: la delimitació de l'àmbit del mèrit. El desglossament del mèrit en aptituds, coneixements i habilitats i l'exclusió de qualsevol altre criteri (*solely*) és l'intent d'objectivar les regles que han de servir per decidir la selecció del candidat per al lloc que s'ha de cobrir. El legislador nord-americà no sempre fa servir els mateixos termes per definir el mèrit; així, a vegades parla de «capacitat i idoneïtat» (*capacity and fitness*)¹⁹ i a vegades fa servir l'expressió «mèrit i idoneïtat» (*merit and fitness*), però no ens proporciona cap definició d'aquests termes, perquè s'entén que aquest grau de concreció correspon a cada convocatòria, en la qual s'hauran de definir els factors de mèrit i la forma de graduar-los en relació amb cada lloc de treball en concret. Aquest és un esquema coherent amb la lògica del sistema d'ocupació: el legislador està preocupat prioritàriament per deixar clar el que no han de ser criteris de selecció i promoció,²⁰ i remet a cada cas la concreció dels factors de mèrit importants per a cada lloc. Naturalment, el repte veritable és posar en pràctica aquest sistema de

19. Convé recordar aquí que l'ordenament espanyol, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic, no presenta una univocitat semblant. He tingut l'oportunitat de tractar sobre aquest tema en un article titulat: «El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado», *Documentación Administrativa*, núm. 241-242, pàg. 102-103.

20. És significatiu el fet que el legislador federal, a l'hora de tractar la igualtat d'oportunitats en l'ocupació pública, enumeri una sèrie de criteris discriminatoris prohibits (en relació amb la raça, el color, la religió, el sexe, l'edat, l'origen nacional, la filiació política) i acabi dient «i altres factors no relacionats amb el mèrit» (5 CFR 300.103); en conseqüència, els únics factors que s'han de tenir en compte per fer la selecció són els que estan relacionats amb el mèrit.

selecció i promoció, i amb aquest prop siti el legislador ha disposat l'esquema següent:

a) S'ha de fer una anàlisi prèvia del lloc de treball, que ha de descriure'n els deures i les responsabilitats i enumerar els criteris d'avaluació dels coneixements, les habilitats i les aptituds necessaris per aconseguir-los.

b) Hi ha d'haver una connexió racional entre el càrrec que s'ha d'exercir i el contingut i la naturalesa del sistema de selecció que s'ha d'utilitzar, de tal manera que sigui possible demostrar que es garanteix la professionalitat de la persona seleccionada per exercir-lo.

c) S'ha de garantir que en el procés de selecció no hi ha hagut cap discriminació deguda a l'aplicació d'algun factor que no tingui cap relació directa amb el mèrit dels participants (per exemple, per raó de la raça, el color, la religió, el sexe, l'edat, l'origen nacional o la filiació política).

d) I, finalment, s'han d'establir els mecanismes i els procediments que garanteixin als candidats el control eficaç de la selecció.

L'aplicació d'aquest model de selecció presenta dificultats importants, les quals, a la pràctica, es poden sintetitzar en una pregunta: convalidaran els tribunals el procés de selecció en cas que sigui impugnat? Per bé que sembli sorprenent, com veurem més endavant, aquesta és la qüestió clau que s'acaben formulant tots els responsables de selecció, de manera que, en darrer terme, es dóna una situació semblant a la que existeix en alguns països europeus: el pols permanent que les administracions mantenen amb els jutges a l'hora d'interpretar l'abast del mèrit i la igualtat al llarg de tot el procés de selecció.

En tercer lloc, la selecció i la promoció s'han de fer per mit a d'una competició oberta i imparcial. Ja des que el 1883 la Llei de Pendleton va assentar les bases del sistema de mèrit, els exàmens s'han convertit en el procediment de selecció per excel.lència. Tanmateix, el legislador de 1978 parteix d'una realitat diferent, l'existència d'un debat complex entorn de la utilització dels exàmens escrits com a sistema de selecció, i opta per delimitar les dues característiques que ha de complir qualsevol «competició». La primera és que ha de ser oberta, en el sentit que no ha d'excloure cap persona per qualsevol requisit que no sigui totalment imprescindible per exercir correctament el càrrec; així, doncs, la regla general  s que no s'ha d'exigir un determinat nivell educatiu previ, excepte per a determinades activitats que estan vinculades necessàriament a una titulació determinada,²¹ i tampoc no

21. Aquest  s un dels trets que formen part de les senyes d'identitat del model nord-americà «obert», enfront del model britànic, socialment «tancat» (que acostumava a restringir els nomenaments públics a graduats universitaris i feia molt èmfasi en els coneixements teòrics i escolars fonamentals en l'expedient acadèmic), o el model franc s, corporativament «tancat». L'oberturisme del model nord-americà es basa en l'establiment de les mínimes restriccions per accedir a qualsevol lloc i en la tradicionalment anomenada «entrada lateral» a qualsevol nivell, sense necessitat d'haver d'entrar-hi necessàriament per un de concret, normalment el més baix de l'escala; i també s'identifica per la predilecció per les proves de caràcter predominantment pràctic, que permeten avaluar les aptituds i habilitats relacionades amb el treball, en qu  tenen una importància secundària l'adequació i el grau

se'n poden exceptuar determinats requisits que en altres ordenaments es consideren inexcusables, com ara la ciutadania, si una llei autoritza el nomenament d'estrangers en el servei competitiu perquè això és necessari per reforçar l'eficàcia del servei en determinats casos o en supòsits de nomenaments temporals. I la segona característica és que la competició ha de ser imparcial, cosa que, segons els experts, només es pot aconseguir quan, d'una banda, el procediment de selecció és objectiu, perquè no discrimina ningú (teoria de l'*adverse impact*) i, a més, és el més adequat per valorar els mèrits relacionats amb el lloc que es vol cobrir (més endavant parlarem de la *validation* com a tècnica de comprovació que els exàmens mesuren allò que realment han de mesurar), i, d'altra banda, el procediment de selecció l'han d'executar les persones idònies, tant des de la perspectiva que no estiguin condicionades per cap altre interès que la selecció lliure del candidat millor, com perquè tenen la preparació adequada, la qual cosa comporta inevitablement la professionalització dels seleccionadors, integrats normalment en un organisme dedicat a la selecció. És possiblement en aquesta concepció i instrumentació de la selecció on es dona la diferència més gran en relació amb el cas espanyol, condicionat per l'«amateurisme» dels components dels organismes de selecció i per la doctrina tan arrelada de la «discrecionalitat tècnica», que fan que siguin difícils d'exportar les tècniques nord-americanes d'instrumentació d'aquesta imparcialitat, les quals, d'altra banda, no estan exemptes de problemes complexos d'aplicació i són objecte de controvèrsia permanentment.

En quart lloc, i per acabar, aquesta competició oberta i imparcial ha d'assegurar que tothom rep les mateixes oportunitats. D'aquesta manera, s'estableix una vinculació directa entre la selecció segons el mèrit i la igualtat d'oportunitats, la qual cosa implica un mandat perquè es desenvolupin i es posin en pràctica els mecanismes i les tècniques que conjuminen l'aplicació del mèrit, com a criteri de selecció, amb una igualtat d'oportunitats efectiva. La cerca d'aquesta harmonització genera una tensió permanent en el sistema, ja que en el fons hi ha un important debat conceptual: com articular aquests principis segons el model d'Administració que es defensi.²²

de coneixements teòrics que una titulació pressuposa. Aquestes constants en el model nord-americà des de la Llei de Pendleton de 1883 són les que, en paraules de Paul van Riper, «aleshores i encara ara el distingeixen de la resta del món». No obstant això, entre els experts en selecció hi ha un debat permanent sobre els avantatges i els inconvenients de les proves predominantment teòriques i generalistes enfront de les pràctiques i especialitzades, polèmica de la qual també participen, com veurem, algunes resolucions judicials importants; i, d'altra banda, es prediquen formalment els mateixos principis per a la selecció i per a la promoció, tot i que aquesta última funciona d'una manera substancialment diferent pel que fa als requisits (experiència en l'exercici, com a regla general) i els mecanismes de valoració (no hi predominen els exàmens).

22. Jay M. Shafritz, al *Dictionary of Personnel Management and Labor Relations*, considera que tota la polèmica entorn de les discriminacions prohibides (anomenades «negatives») i les discriminacions permeses (anomenades «positives») o de discriminació inversa es resum en una frase de la novel·la escrita per George Orwell l'any 1945, titulada *Animal Farm*, en què diu: «Tots els animals són iguals, però alguns animals són més iguals que altres.» Com a anècdota, recordem que aquesta idea és la que el 1942 va animar Dwight Waldo a defensar la seva tesi doctoral a la Universitat de Yale i que va servir de base per a un llibre, ja clàssic, sobre la teorització de l'anomenat «Estat administratiu»: *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration* (editat per primera vegada l'any 1948 i reeditat el 1984, «*With new observations and reflections*»).

2.2. Breu referència als altres principis del sistema de mèrit

L'enumeració dels principis del sistema de mèrit que figura al frontispici de la Llei de reforma del servei civil respon a una finalitat doble. D'una banda, formular de manera clara i sintètica l'abast d'una reforma que té com a objectiu principal redefinir el contingut i la funció d'un sistema de mèrits,²³ que ha de ser la peça clau d'una reorganització administrativa que en permeti corregir els defectes greus que havien provocat un procés preocupant de desprestigi del servei civil. I, d'altra banda, reflectir de forma sistemàtica quins han de ser els objectius d'un veritable estatut de la funció pública, que ha de tenir com a sentit últim conciliar la legalitat i l'eficàcia en l'actuació del personal al servei de l'Administració. Vegem ara el contingut d'aquests principis, la majoria dels quals són el resultat d'un procés que arranca amb la Llei de Pendleton de 1883 i que s'ha anat enriquint progressivament amb mesures normatives puntuals i decisions jurisprudencials importants.

La idea d'igualtat, en la condició doble de valor i d'objectiu que s'ha d'assolir, informa tota l'ocupació pública i es vincula a l'activitat concreta de cada servidor públic. Així, el segon principi del sistema de mèrit diu:

«Tots els empleats i els qui demanen feina han de rebre un tracte imparcial i equitatiu en tots els aspectes de la gestió de personal, amb independència de la seva opinió política, raça, color, religió, origen nacional, sexe, estat civil, edat o condició de minusvalidesa, i amb respecte total a la seva intimitat i als drets constitucionals.»

Com veiem, aquesta és la formulació tradicional, actualitzada, del principi d'igualtat com a no-discriminació aplicable a tots els aspectes de la gestió de personal, i és destacable la referència expressa que fa a tres circumstàncies (edat, condició de minusvalidesa i estat civil), com també crida l'atenció l'absència d'una referència expressa a l'idioma. La referència a l'origen nacional s'ha d'entendre, d'una banda, com la no-discriminació dels qui originàriament han tingut una altra nacionalitat i, d'altra banda, com la prohibició d'un tracte desigual segons l'estat membre nord-americà del qual procedeixin o on resideixin.

El tercer principi expressa un dels aspectes de la desigualtat que genera més conflictitat: a treball igual, salari igual. Aquest principi es formula així:

«S'ha de pagar el mateix pel treball del mateix valor, tenint en compte els nivells retributius del sector privat en l'àmbit estatal i en el local, i s'han d'establir incentius i recompenses per al rendiment excel·lent.»

23. David T. Stanley, al seu article titulat «Civil Service Reform in the United States Government» (publicat a la *Revista Internacional de Ciències Administratives*, vol. XLVIII, núm. 3-4, 1982), sintetitza de forma magistral quins eren els problemes que la reforma Carter volia resoldre i, amb relació als principis del sistema de mèrits, diu:

«Problema 4. Ni els directius ni els funcionaris coneixen clarament el significat del principi de mèrit, i no existeixen mitjans segons els quals les infraccions d'aquest principi o altres abusos de poder poden ser denunciats sense temor a represàlies. Solució: a) Determinar els principis bàsics del sistema de mèrit; i b) Establir un sistema perquè el Consell Especial pugui rebre denúncies sobre actuacions il·legals.» (pàg. 307).

L'aspecte més innovador de la formulació d'aquest principi és el terme de comparació que s'estableix preceptivament amb el sector privat, tant en l'àmbit local com l'estatal, amb la finalitat de frenar la «fuga» dels empleats públics i, al mateix temps, per complir amb eficàcia la concepció nord-americana de l'intercanvi flexible entre el personal dels dos sectors i així evitar que es creï una divisió entre empleats de primera (sector privat) i de segona (sector públic).

El quart principi sintetitza la deontologia de l'empleat públic:

«Tots els empleats han de mantenir alts estàndards d'integritat, conducta i compromís amb l'interès públic.»²⁴

El cinquè principi recull una de les idees principals dels defensors de tècniques del *management* aplicades al sector públic:

«Els empleats federals han de ser utilitzats d'una manera eficaç i eficient.»

L'aplicació d'aquest principi pressuposa l'existència d'una organització que possibiliti aquesta utilització «eficaç i eficient» del personal²⁵ i, sobretot, implica

24. Després del deteriorament gravíssim de la credibilitat de la classe política i amb la creença generalitzada en la instrumentació partidista de l'Administració, el president Carter va fer èmfasi especialment a fer que l'ètica pública fos un dels eixos principals de la seva reforma, i amb aquest fi va elaborar un autèntic Codi d'ètica, que constitueix un model del que ha de ser la conducta dels empleats públics tant durant el període de servei actiu com quan deixen l'Administració, i en aquesta fase les incompatibilitats són un dels aspectes que contribueixen a garantir que no hi ha cap prevalença per raó de la condició passada d'empleat públic. Per a la pràctica correcta de l'aplicació del Codi d'ètica, la General Accounting Office ha elaborat una *Guia sobre ètica i conducta dels empleats* (juny de 1986).

25. Joan Prats, a l'article titulat «Política, gestió y administración de recursos humanos en las administraciones públicas» (*Documentación Administrativa*, núm. 210-211), proposa adoptar una terminologia acceptada internacionalment (en aquest sentit, cita dos articles de l'OCDE: *Politiques de personnel visant l'amelioration de la flexibilité et de la productivité dans l'Administration Publique* i *Programme d'action et cooperation. Project 3: Adaptation organisationnelle et amelioration de la gestion*, CT-PUMA 3/87/1) per distingir la política de personal de gestió i d'administració de personal, d'acord amb les definicions següents:

«Las políticas de personal en las administraciones públicas consisten, pues, en la fijación de objetivos estratégicos que exponen equilibrios de valores en un contexto económico, social, político y tecnológico determinado, y que se desgranán en objetivos operacionales formulados mediante normas, directivas y resoluciones, cuyo cumplimiento corresponde a los responsables de las diferentes actividades de personal [...]. La gestión de personal presupone la política de personal y consiste en el establecimiento de objetivos operacionales mediante los recursos normativos o decisionales que corresponden, en función de los cuales operarán los responsables de las diferentes actividades de personal [...]. La administración de personal empieza cuando se termina la gestión, cuando desaparece la responsabilidad de tomar decisiones sobre los objetivos operacionales y de dirigir su logro. La administración de personal no tiene por que ser una función rutinaria y puede ser un buen inicio de una carrera gerencial, pero nunca supone decidir entre alternativas y consiste en simples tareas de aplicación, independientemente de que éstas supongan el dominio de ciertas técnicas de gestión. En otras palabras, un administrador puede ser un funcionario superior; pero un funcionario superior no es necesariamente un gerente, un gestor o un directivo, como se decía antes.» (pàg. 132-133).

I la relació entre política, gestió i administració de personal l'expressa de la manera següent:

«La política de personal y la gestión de personal están íntimamente entrelazadas. Sin la una, no hay la otra. En cambio, la administración de personal puede coexistir con ellas o existir con independencia de ellas [...]. Una última conclusión queremos desprender de todo lo anterior: una Administración sin política de

l'existència d'una política de personal, vinculada a altres polítiques públiques,²⁶ que estableixi les línies mestres per aprofitar millor els empleats públics.

El sisè principi recull una de les característiques en què s'ha fonamentat típicament la determinació dels models d'ocupació enfront dels de carrera: la vinculació de la permanència al lloc a un rendiment determinat, de manera que es pot arribar a rescindir la relació en cas contrari, com succeeix a l'empresa privada. Aix , es formula aquest principi:

«Els empleats s'han de mantenir al seu lloc sobre la base de l'adequació del seu rendiment, el rendiment insuficient s'ha de corregir i els empleats n'han de ser separats quan no puguin o no vulguin millorar el rendiment per assolir els estàndards requerits.»

La posada en pràctica d'aquest principi es fa mitjançant tres vies: la primera, la definició de criteris d'avaluació per a totes les agències i per a cada un dels llocs; la segona, la inversió de la càrrega de la prova en el supòsit de remoció per incompetència professional, ja que ara correspon a l'empleador demostrar que la mesura és correcta; i, en tercer lloc, la vinculació del rendiment a la promoció, i d'aquesta manera s'assenten les bases d'una veritable carrera.²⁷ D'aquestes tres vies, l'espina dorsal del sistema és, sens dubte, l'elaboració dels estàndards d'avaluació homogenis per a totes les agències, però respectant l'especialitat de cada una. I pel que fa a la inversió de la càrrega de la prova en la remoció per incompetència professional, aquesta mesura contribueix a desmitificar la facilitat te rica, atribuïda a les administracions que es basen en un model d'ocupació similar al de l'empresa privada, de rescindir una relació professional.

Finalment, la idea de vincular el rendiment a una veritable carrera professional forma part de la necessitat de l'Administració de retenir els seus empleats i evitar que, quan ja estiguin formats, «fugin» a l'empresa privada o a una altra Administració; amb aquest fi es posa en pràctica la idea del «pla de carrera individual», que permet obtenir una perspectiva de futur vinculada al rendiment avaluat periòdicament amb relació als objectius programats. Tanmateix la reforma té un punt negre en contra: el Congrés no va acceptar la proposta de generalitzar la relació entre el rendiment i el sou, perquè aix   s reservat exclusivament a empleats de determinats nivells.

El setè principi aporta una de les claus que combinen la motivació amb l'eficàcia: l'aposta per la formació. Es formula aix :

personal y, consecuentemente, sin gestión de personal y sólo con administración de personal, es una Administración que no puede sino reproducir su modelo organizativo, incapaz de adaptarse a las exigencias que le plantea el entorno y condenada a alejarse cada vez m s de la sociedad a la que est  obligada a servir.» (p g. 132-133).

26. Amb relació a les polítiques públiques i la seva anàlisi com un enfocament diferent del tradicional en dret administratiu de l'estudi de l'Administració pública es pot consultar el llibre de Joan Subirats, *An lisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, publicat per l'INAP el 1984.

27. Per a una anàlisi de les especificitats de la carrera en el model nord-americà, vegeu el meu article «La carrera administrativa en los Estados Unidos», *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.

«S'ha de proporcionar als empleats una educació i una formació útils en els casos en què l'educació i la formació repercutixin en favor d'un funcionament millor de l'organització i del rendiment individual.»

L'aplicació d'aquest principi va comportar un creixement espectacular de la inversió del Govern federal en la formació, atès que la Llei de reforma del servei civil estableix l'obligatorietat i el contingut mínim dels programes de formació de cada agència, sobre la base de conciliar un interès doble: el de l'organització i el de l'empleat. La formació es gestiona de forma descentralitzada i cada agència ha de determinar les necessitats pròpies de formació, com a mínim una vegada a l'any; identificar les necessitats de formació per aconseguir la major eficàcia amb el cost menor possible, cobrir les necessitats individuals de formació de cada funcionari amb relació als objectius de l'agència i elaborar els programes de formació corresponents a curt i a mitjà termini.

La idea de la programació és, sens dubte, el pivot sobre el qual gira tota la formació, i els programes han de tenir en compte els criteris següents: *a)* La formació ha d'estar relacionada amb el lloc; *b)* S'ha de donar una rellevància especial a l'augment de les possibilitats d'avenç potencial; *c)* Ha de ser útil per millorar l'eficàcia organitzativa, i *d)* Ha de ser prou rellevant per atraure l'interès dels empleats.

Els dos darrers principis del sistema de mèrit, el vuitè i el novè, tenen un objectiu comú: combatre les diverses possibilitats de subversió del sistema de mèrit, des de la utilització partidista fins a la corrupció econòmica, passant per la mala administració i l'arbitrisme. No hem d'oblidar que la reforma Carter té una voluntat clarament revitalitzadora de la vida pública després de les conseqüències devastadores de l'escàndol Watergate, que va portar a la caiguda del president Nixon i que va deixar al descobert la fragilitat dels mecanismes que havien de garantir l'actuació correcta i imparcial de l'organització administrativa i dels seus servidors.²⁸ Per això, la Llei de reforma del servei civil parteix de dues premisses: la necessitat de comptar amb la col·laboració dels empleats públics per denunciar qualsevol irregularitat i la creació d'organismes específics de control. Aquests dos principis es formulen de la manera següent:

«Els empleats han de: *a)* Ser protegits contra accions arbitràries, favoritismes personals o coaccions amb propòsits polítics partidistes; i *b)* Estar inhabilitats per servir-se de la seva autoritat oficial o influència amb el propòsit d'interferir o incidir en el resultat d'una elecció o del nomenament per a una elecció.»

28. Durant la investigació del cas Watergate es va descobrir un text titulat *Federal Political Personnel Manual*, que inicialment es va atribuir a Fred Malek, cap d'administració de personal de la Casa Blanca durant el mandat del president Nixon, i per això és conegut popularment amb el nom de *Malek Manual*, però després es va descobrir que l'havia escrit Alan May, un republicà expert en matèria de personal. Perquè, tal com el mateix manual diu, el seu objectiu és la «violació del sistema de mèrit», i algú ha suggerit —Franz J. Thompson— que el *Malek Manual* és a la gestió de personal el que *El príncep* de Maquiavel és a la ciència política. No obstant això, el més preocupant d'aquest manual no era tan sols que hagués desenvolupat fórmules més o menys imaginatives d'infringir el sistema de mèrits i mantenir l'aparença de legalitat, sinó que en gran part es limitava a recopilar pràctiques que eren habituals, que són la prova del procés de politització del sistema de mèrits i de la seva instrumentalització amb fins espuris.

«Els empleats han de ser protegits contra represàlies per la revelació legítima d'informació que els empleats creguin que són proves raonables de: a) Violació de qualsevol llei, reglament o norma organitzativa; o b) Mala administració, malbarament de fons públics, abús d'autorit t o un perill substancial i concret per a la integritat o la seguretat públiques.»

III. L'aplicació complexa i conflictiva de la reforma del sistema de mèrit a partir de 1978

1. La reforma organitzativa vinculada al nou sistema de mèrit

Fins a la reforma del president Carter, la Comissió del Servei Civil (CSC) era, en paraules del mateix president, «ahora empresari, legislador, jutge i part, i aix  explica que no pugui complir cap d'aquestes funcions d'una manera satisfactòria». La reforma va proposar implantar un nou model organitzatiu en el qual aquestes funcions estiguessin clarament separades, amb la finalitat que els principis del sistema de mèrit s'apliquessin eficaçment, i al mateix temps s'establia un nou sistema de garanties. Per a aix , la CSC es va desdoblar en l'Oficina de Direcció de Personal (*Office of Personal Management*, OPM) i en una Junta de Protecció del Sistema de Mèrits (*Merit Systems Protection Board*, MSPB), que al seu torn inclo ia un Consell Especial (*Special Counsel*, SC). A més, es va reorganitzar la Comissió d'Igualtat d'Oportunitats en l'Ocupació (*Equal Employment Opportunity Commission*, EEOC), que va absorbir les funcions de l'antiga CSC i d'altres organismes relacionats amb la igualtat en l'ocupació pública federal. I, finalment, es va reestructurar l'organització de les relacions laborals i es va substituir el Consell Federal de Relacions Laborals per l'Autoritat Federal de Relacions Laborals (*Federal Labor Relations Authority*, FLRA), creada sobre la base de criteris d'independència i menys burocratització. Vegem sintèticament com funcionen aquests òrgans.

a) L'*Office of Personal Management* (OPM)

Al llarg del darrer segle, cap institució del Govern federal no va tenir tanta influència en el servei civil dels Estats Units com la Comissió del Servei Civil i la seva successora principal, l'OPM. I la major part de la seva història   molt positiva. Durant un període de quasi cent anys, l'agència central de personal s'anomenava *US Civil Service Commission*.  s només des de 1979 que s'anomena OPM, i   reforçada per dues agències: l'MSPB i l'FLRA. L'OPM es va crear com una agència independent. A l'OPM es transfereixen la majoria de les funcions de l'antiga *US Civil Service Commission*. Deu oficines regionals executen els programes de l'OPM i, sota l'autorit t d'aquestes oficines regionals, l'OPM té oficines d' rea en llocs clau, com ara centres d'informació i examen sobre ocupacions federals i centres sobre altres camps.

L'OPM   una agència independent, dirigida per un director i un director adjunt, que són nomenats pel president, amb el consentiment del Senat, per un període de quatre anys. Les seves funcions inclouen totes les activitats pròpies de la direcció de personal i van des de la fase de reclutament fins al final de la vida activa

dels empleats, passant per la selecció, la promoció, la formació i l'avaluació. Però després de dotze anys d'hegemonia republicana (Reagan i Bush), al llarg dels quals el seu paper s'ha desdibuixat, l'arribada dels demòcrates al poder serveix per posar en qüestió la funció de l'OPM en posar-se en pràctica l'anomenat informe Gore, com veurem al final d'aquest article.

b) La *Merit System Protection Board* (MSPB) i l'*Special Counsel* (SC)

La *Merit System Protection Board* és considerada com el «gos guardià» (*watch-dog*) del sistema federal de mèrit. L'MSPB és integrada per tres membres, nomenats pel president amb el vistiplau del Senat, i només dos d'ells poden pertànyer al mateix partit polític, amb la qual cosa s'intenta configurar un òrgan imparcial i independent. El president i els altres membres han de ser persones que, pels seus antecedents i el seu prestigi, estiguin qualificades especialment per dur a terme les funcions de la Junta, i aquest càrrec és incompatible amb qualsevol altre, llevat que es tingui autorització legal o l'acord exprés del president. Els membres són elegits per un període de set anys i no poden ser reelegits ni revocats pel president, excepte en cas d'inefàcia, negligència o arbitrarietat.

L'MSPB té poders guardià jurisdiccional i compleix funcions executives, entre les quals destaquen:

- a) Escoltar, jutjar i resoldre les matèries diverses relacionades amb el mèrit.
- b) Ordenar i fer complir a qualsevol agència federal o empleat les resolucions de l'MSPB amb relació a les matèries que són competència seva i, si escau, imposar les sancions corresponents.
- c) Elaborar periòdicament estudis relacionats amb el servei civil i amb altres sistemes de mèrit existents en l'àmbit del poder executiu i informar el president i el Congrés de com s'ha de protegir adequadament l'interès públic en el servei civil i eradicar-ne les pràctiques prohibides.
- d) Revisar les normes i els reglaments de l'OPM, i poder anul·lar-ne el contingut o la interpretació o aplicació que l'OPM o qualsevol oficina federal n'està fent.
- e) Aprovar els reglaments que consideri necessaris per acomplir eficaçment les seves funcions.
- f) Proposar al president i a les cambres legislatives l'adopció de les mesures normatives que consideri necessàries perquè els sistemes de mèrits funcionin millor.

Com a complement de l'MSPB, es va crear l'*Special Counsel*, que és una agència independent d'investigació i acusació que actua abans de l'MSPB. És integrada per cinc juristes, nomenats pel president, amb el consentiment del Senat, per un període de cinc anys, després del qual poden ser reelegits, i només poden ser revocats pel president en els mateixos casos que els membres de l'MSPB. L'*Special Counsel* és responsable d'investigar les al·legacions sobre pràctiques il·legals en ma-

r ria de personal; les activitats polítiques prohibides als empleats federals i, si és el cas, estatals i locals; l'ocultació capritxosa o arbitrària de la informació, amb violació de la Llei de llibertat d'informació, i la resta d'activitats prohibides per la legalitat vigent. També és responsable de rebre i tramitar la informació apropiada a les agències sobre violació de qualsevol llei, reglament, mala administració, malversació de fons, abús d'autorit  o un perill substancial i específic per a la integritat o la seguretat pública. L'any 1989 es decideix reorganitzar i ampliar les competències de l'*Special Counsel (Whistleblower Protection Act)*, de manera que s'independitza totalment de l'MSPB i esdevé el protector principal dels principis del sistema de mèrit.

c) La Comiss  d'Igualtat d'Oportunitats en l'Ocupació (EEOC)

La Comiss  d'Igualtat d'Oportunitats en l'Ocupació va ser creada per la Llei de drets civils de 1964 i va començar a actuar el juliol de 1965. El president Kennedy havia dit: «He dedicat el meu mandat perquè el Govern lluiti per la causa de la igualtat d'oportunitats en l'ocupació.» Aquesta declaració política marca el punt d'inflexió que als anys seixanta va comportar la resposta governamental a l'apogeu del moviment de defensa dels drets civils, i que es plasm  en la declaració que contenia la Llei de drets civils de 1964, que establia que «ha de ser una política dels Estats Units assegurar la igualtat d'oportunitats en l'ocupació als empleats federals». La igualtat d'oportunitats estenia el seu àmbit tant al sector privat com al públic, des que l'any 1972 es va aprovar la Llei d'igualtat d'oportunitats en l'ocupació; i en el sector públic era responsabilitat de la CSC, que va ser criticada durament per la poca eficàcia que va demostrar en aquest aspecte. Aquest  s el motiu fonamental que va induir el president Carter a transferir a l'EEOC pràcticament totes les competències relatives a la igualtat d'oportunitats, si bé va mantenir alguns programes d'acció afirmativa a l'OPM.

L'EEOC  s integrada per cinc comissionats, representants dels dos partits, nomenats pel president, amb el consentiment del Senat, per un període de cinc anys, i funciona de manera descentralitzada. Actualment la seva eficàcia és molt qüestionada i per aix  hi ha veus que apunten la conveniència que les seves funcions tornin a integrar-se a l'OPM.

2. *El debat entorn de la classificació de llocs*

L'espina dorsal i la senya d'identitat principal dels sistemes d'ocupació és precisament la classificació de llocs, per bé que, a mesura que la teoria del *management* es va estenent a alguns sistemes de carrera tradicionals, com és ara el cas espanyol, intenten incorporar aquestes tècniques, amb bastant poc èxit. La idea central de la classificació de llocs és la distinc  entre la feina i la persona que la fa, de manera que la persona només es té en compte en la mesura que és la idònia per al lloc, per raó dels seus coneixements, aptituds i habilitats, i l'aspecte rellevant en la classificació és el valor objectiu que té el lloc per a l'organització. En paraules de Michael Wilson, la classificació de llocs, anomenada la «pedra angular» (*cornerstone*) del sistema de mèrit, va ser concebuda amb vista a dos objectius: a) Imposar una mesura de racionalitat que garantis l'eficiència en el procés d'assignació de treball, i aix  superar el vell model en què l'adequació de la persona al lloc depenia de l'atzar; i b)

Garantir una retribució justa pel treball realitzat.²⁹ No obstant això, en la darrera dècada s'hi han formulat crítiques importants, el contingut de les quals gira al voltant de tres idees:

1. És necessari revisar el paper de la classificació de llocs, ja que allò que al principi del segle XX semblava que era la solució millor per als problemes de personal, avui dia planteja problemes seriosos d'eficàcia i eficiència pel que fa als objectius de l'organització i al seu cost.

2. La classificació és una font constant de conflictes entre mànagers i classificadors, la qual cosa reverteix negativament en el funcionament dels serveis. Aquesta tensió constant entre mànagers i classificadors és conseqüència de l'intent de predominar d'un valor sobre l'altre, de l'eficàcia sobre el mèrit i viceversa, com succeeix amb el mèrit i la igualtat. Aquesta tensió és considerada una de les causes principals de les disfuncions de la classificació de llocs, com palesa un dels millors estudis pràctics que se n'han fet, titulat *A Federal Position Classification System for the 1980's: Report of the Classification Task Force*, elaborat l'any 1981, en el qual es fan cinquanta recomanacions per millorar la classificació de llocs.

3. És imprescindible modificar les polítiques de classificació de llocs i introduir-hi més flexibilitat i atorgar un paper rellevant als factors que incideixen en la motivació de les persones. Als anys seixanta sorgeix un moviment de teòrics que pretén donar resposta al que és una necessitat incontestable: el canvi de les relacions en el treball, generat pel canvi tecnològic espectacular que s'aproxima, com també pel paper preponderant que els sindicats van adquirint en la gestió de personal i el canvi d'actituds individuals. Aquests teòrics són coneguts com els teòrics de la redefinició del treball (*work redesign*), que, en un intent d'elaborar una teoria, n'han establert l'evolució següent: a) Entre l'any 1800 i el 1950, aproximadament, Taylor i l'escola del *management* científic van preconitzar la simplificació del treball, mitjançant la racionalització de les tasques i del treball en la recerca del camí més eficient, des del punt de vista científic, per augmentar la productivitat; b) Entre mitjan anys cinquanta i els seixanta, autors com Walker, Guest, Davis i Canter parlen de l'«extensió del treball» (*job enlargement*), mitjançant la potenciació de les tasques horitzontals, de manera que cada treballador realitzi successivament totes les tasques que són part d'un mateix procés de producció (aquesta concepció l'experimenta per primera vegada Thomas Watson als anys quaranta a la IBM, buscant combatre la monotonia i l'avorriment dels treballs que aïlladament no tenen cap sentit per al treballador); c) Entre els anys seixanta i els setanta es desenvolupen dues concepcions: d'una banda, l'anomenada «enriquiment del treball», defensada per Herzberg, Ford i Gillette, que cerca la motivació dels treballadors prioritzant les tasques verticals, en el sentit de potenciar l'augment de responsabilitat més que la polivalència o l'especialització, de manera que la progressió individual és recompensada amb l'increment de responsabilitat; i, d'altra banda, sorgeix una altra concepció, anomenada «treball integrat» o «redefinició organitzativa», preconitzada per Hackman, Oldham, Janson, Purdy i Lawler, que es basa en

29. *Position Classification as an Opportunity Cost for the Federal Government*, 1983, pàg. 3.

la conveniència de fer que el paper organitzatiu i el de l'individu siguin complementaris, de manera que es canvia l'estructura dels treballs per tal d'adequar-los als empleats i, d'aquesta manera, aconseguir-ne una integració que comportarà una motivació i un rendiment més alts; i, finalment, *d)* Des dels anys vuitanta fins a l'actualitat, en què es defensa l'«automanteniment de l'organització» (*self-maintaining organization*), teoritzat per Emery, Trist i Davis, que posa l'accent en el desenvolupament d'equips autònoms de treball, fàcilment adaptables a noves formes de gestió i de treball i a canvis organitzatius.

En darrer terme, la redefinició del treball en cada moment històric té l'objectiu de crear fórmules idònies per aconseguir una motivació més gran, una veritable satisfacció laboral, un treball de més qualitat i una productivitat major. Per això, a la pregunta de com pot afectar la redefinició del treball a la classificació de llocs, Shafritz respon de la manera següent:

«Pot arribar a tenir un impacte increïble, tot i que inicialment els esforços de redefinició del treball en el sector públic només han estat objecte d'una atenció superficial perquè són vistos com a experiments o com a demostració de projectes. No se n'ha fet cap comesa i per això la classificació l'ha pogut ignorar. Però això està canviant, com també les polítiques de classificació. La redefinició del treball és quelcom més que una sèrie d'ajustaments temporals concebuts per millorar la motivació, perquè deixa marques importants en les organitzacions o en les pràctiques de gestió de personal.»³⁰

Finalment, ens sembla que són especialment significatives les paraules següents de Michael Charles Wilson, que valora la literatura acadèmica sobre la classificació de llocs:

«La literatura acadèmica sobre la classificació de llocs acostuma a ser superficial, en un doblé sentit. En primer lloc, perquè la classificació de llocs és considerada com un capítol més dins d'estudis voluminosos sobre la gestió de personal. I, en segon lloc, perquè en fer-se una anàlisi global de la classificació de llocs se n'aborden tots els aspectes però sense analitzar quina relació tenen amb les operacions i la cultura organitzativa específica de cada agència.»³¹

3. *La lluita per la consecució de la igualtat d'oportunitats real: la seva difícil instrumentació*

3.1. La instauració d'un marc comú per a la selecció d'empleats tant en el sector públic com en el privat

Les guies uniformes sobre procediments de selecció (en endavant, les guies) constitueixen un intent ambiciós, i en bastants aspectes fracassat, de garantir el compliment del principi d'igualtat d'oportunitats real en l'ocupació, fins al punt d'esdevenir la peça central dels procediments de selecció tant en el sector públic com en el privat, sempre que l'entitat tingui quinze empleats o més.

30. Shafritz, *op. cit.*, pàg. 106.

31. Wilson, *op. cit.*, pàg. 26.

A. Antecedents

L'origen de les guies el trobem al títol VII de la Llei de drets civils de 1964, quan responsabilitza la Comissió d'Igualtat d'Oportunitats en l'Ocupació (EEOC) de l'adopció de totes les mesures necessàries per posar fi a les pràctiques discriminatòries en l'ocupació en el sector privat. Aquestes guies són criticades durament, però amb l'aprovació de la Llei d'igualtat d'oportunitats de 1972 s'amplia l'àmbit del títol VII de la Llei de drets civils als empleats del sector públic, i es dona un exemple pràctic de la lògica del model nord-americà: les experiències del sector privat s'acaben traspassant al sector públic. Per aconseguir aquesta adaptació es crea el Consell Coordinador d'Igualtat d'Oportunitats en l'Ocupació, integrat pel secretari del Departament de Treball, el president de l'EEOC, el fiscal general i el president de la Comissió de Drets Civils. L'objectiu del Consell és desenvolupar i ampliar acords, polítiques i pràctiques que concentrin els esforços i eliminin els conflictes en l'aplicació de les mesures sobre igualtat en l'ocupació a tots els organismes del sector públic. L'any 1973 el Consell eleva un informe al president en el qual insisteix en la necessitat de desenvolupar un conjunt uniforme de guies que regulin els procediments de selecció. Fins al 1976 no s'elaboren les primeres guies per al sector públic, i en són els promotors la Comissió del Servei Civil i els departaments de Treball i Justícia, però llavors l'EEOC s'hi oposa, no els accepta i decideix reeditar les seves guies de l'any 1970. L'existència de dues classes de guies ocasiona problemes greus i, si bé el 1977 els diversos organismes implicats reprenen les negociacions, les guies uniformes s'aproven el 1978, quan la reforma del president Carter unifica les competències sobre igualtat en l'ocupació en l'EEOC i suprimeix el Consell.

Des del moment de la seva aprovació, les guies uniformes han estat objecte de polèmica, tant per les dificultats que comporta aplicar-les com per les deficiències tècniques que se'ls atribueix, i també per la incidència que hi han tingut algunes resolucions judicials importants.³²

B. L'aplicació de les guies uniformes: l'«impacte advers» i la «validació»³³

Les guies descriuen com s'han de fer servir els sistemes de selecció per tal d'adoptar decisions regulades per les normes federals sobre la igualtat d'oportunitats en l'ocupació. Per mitjà d'aquestes s'intenta institucionalitzar una política homogènia eficaç que garanteixi la prohibició de la discriminació per raó de la raça, el color, la religió, el sexe o l'origen nacional. També tenen la finalitat de servir de criteri d'actuació i proporcionar un marc adequat que estableixi com s'han d'utilitzar els diversos sistemes i tècniques de selecció.

L'àmbit de les guies uniformes és molt ampli. Cobreix tots els procediments que s'utilitzen per adoptar «decisiones sobre l'ocupació». Això inclou, per exemple, la forma i els requisits mínims que han de tenir les sol·licituds, qualsevol mena de test i avaluació de l'experiència i la formació passades, entrevistes orals i escrites, i

32. L'any 1982 la General Accounting Office (GAO) va elaborar un informe audaç en el qual plantejava la necessitat de revisar i actualitzar les guies uniformes. Les seves recomanacions només van ser acceptades parcialment i la polèmica encara continua avui.

33. En aquest apartat reproduïxo, actualitzades, algunes reflexions que exposava al meu article «La carrera administrativa en los Estados Unidos».

fins i tot les revisions de l'actuació d'algú que estigui contractat a prova. També és important afegir, com els tribunals han assenyalat reiteradament, que les decisions sobre ocupació s'estenen m s enllà del procés de reclutament i de la contractació. Una decisió sobre ocupació inclou decisions sobre retenció, promoció, separació o acomiadament, sobre la valoració del treball i sobre la formació. Com ha dit Robert Elliot, «sempre que un empleat  s seleccionat en lloc d'altres, aquesta  s una decisió de selecció». Recordem que, d'una manera an loga a aquesta interpretació extensiva, el nostre Tribunal Constitucional ha seguit una línia semblant, salvant les distàncies, en la interpretació de l'abast de l'article 23.2 de la Constitució espanyola (inclou no tan sols l'accés, sinó també la permanència en el lloc, la promoció i el ple exercici).

Els dos conceptes clau que les guies uniformes han establert com a criteris orientatius sobre la legalitat d'un sistema de selecció determinat són l'«impacte advers» (*adverse impact*) i la «validació» (*validation*). Les diferents entitats incloses en l'àmbit de les guies uniformes han de tenir el personal quantificat i qualificat per sexe, raça i origen ètnic. Aquestes dades són les que permeten determinar si un sistema de selecció determinat té un impacte advers sobre les oportunitats d'ocupació dels membres d'aquests grups. Es considera que hi ha un impacte advers quan un dels grups participants en el procés de selecció no arriba al 80 % del nombre de llocs corresponents al grup que ha tingut més representació.

Llevat d'algunes excepcions, l'impacte advers es determina per a cada treball sobre la base que la proporció és el resultat d'una combinació d'efectes de tots els sistemes de selecció que s'utilitzen, com ara els exàmens escrits, les entrevistes o els currículums. Quan es comprova que hi ha un impacte advers, l'empleador té tres opcions: a) Modificar el procés de selecció per tal d'eliminar-ne l'impacte advers; b) Utilitzar sistemes alternatius; i c) «Validar» el procés de selecció.

La «validació» és el procés que se segueix per determinar si un sistema de selecció (o una part d'aquest sistema, per exemple, quan hi ha diverses proves) té relació amb la realització del treball corresponent al lloc que es vol cobrir. Les guies descriuen els diferents mètodes de validació i com utilitzar-los, i també els criteris per cercar sistemes de selecció alternatius que en suprimeixin o en disminueixin l'impacte advers. Semblantment, la prova de validesa pot servir també de fonament per qüestionar-se la manera com s'ha desenvolupat el procediment de selecció. Per exemple, si un procediment de selecció és utilitzat per establir l'ordre dels aspirants d'acord amb les seves puntuacions, la prova de validesa ha de ratificar que les persones que obtinguin les puntuacions més altes són les més adequades per realitzar el treball.

Ara convé que ens aturem a analitzar els aspectes polèmics que s'han generat en l'aplicació de les guies uniformes. Una primera crítica fa referència a la dificultat de llegir i entendre el contingut de les guies, fins al punt que s'han fet estudis que demostren que per entendre-les cal tenir un nivell educatiu equivalent al títol de doctorat universitari.³⁴ Aquestes dificultats de comprensió incideixen directament

34. L'American Psychological Association (APA) ha elaborat uns *Standards for Educational and Psychological Tests* (coneguts com els estàndards APA). Són molt més fàcils de llegir i d'entendre que les guies uniformes, com ho demostra un estudi realitzat per la mateixa APA, que proposa una redacció més comprensible i amena de les guies uniformes.

en l'aplicació correcta. Una segona crítica fa referència al nivell tècnic de les guies, en el sentit que experts en psicologia i en qüestions de personal consideren que els mètodes i les tècniques que les guies estableixen estan desfasats o són inadequats, cosa que té importants efectes negatius en la consecució de l'objectiu final de les guies uniformes: contribuir a fer real i efectiva la igualtat d'oportunitats.³⁵ També hi ha una sèrie de crítiques que se centren en aspectes concrets de les guies uniformes, com ara els següents:

a) Amb relació a la recollida i la conservació d'informació sobre l'impacte advers. Les guies no contenen una definició d'«aspirants» o candidats sol·licitants, i els supòsits poden ser diversos. Això planteja dificultats pel que fa als criteris que s'han de seguir en l'elaboració de dades relacionades amb l'impacte advers, i en casos extrems existeix la possibilitat que algunes interpretacions permetin ocultar casos clars de discriminació. Diversos sectors han proposat la definició següent, per bé que encara no ha estat adoptada oficialment: «Un aspirant és una persona que ha emplenat correctament una sol·licitud per a un treball i l'empleador la hi ha acceptat perquè aquesta persona compleix els requisits mínims per realitzar el treball.» Una qüestió totalment diferent és la relativa a l'absència d'un termini legal que concreti durant quant temps s'ha de conservar la informació disponible per als inspectors, quan no hi ha un impacte advers.

b) Amb referència a la recerca d'alternatives durant el procés de validació. Les guies estableixen l'obligatorietat de l'empleador de buscar sistemes alternatius de selecció quan s'ha demostrat que hi ha un impacte advers. Tanmateix, això contraduïx una sentència important del Tribunal Suprem (*Albermale Paper Company vs. Moody*, 1975) segons la qual no és obligació exclusiva de l'empleador buscar alternatives, sinó només la càrrega de la prova, i pot correspondre a la part recurrent demostrar que existeixen sistemes alternatius.

c) Sobre el compliment de les normes que regulen el sistema de mèrits. A la pràctica, es pot donar una contradicció entre l'obligació d'utilitzar sistemes de selecció validables i el compliment dels principis de mèrit quan, per exemple, se substitueix un sistema de selecció adequat per escollir els millors perquè hi ha un impacte advers, i se substitueix per un altre sistema de selecció que no ocasiona cap impacte advers però que es desconeix si és idoni per seleccionar els qui tenen més mèrits, amb la qual cosa pot ser que s'infringeixi el primer principi de mèrit. Com veiem, aquí ens trobem novament amb la vella polèmica entre la igualtat i el mèrit, però correspon a les guies uniformes oferir-hi una solució.

Totes aquestes crítiques palesen la dificultat d'elaborar i aplicar tècniques i procediments que garanteixin la igualtat d'oportunitats, però cap d'aquestes crítiques no qüestiona el paper important que les guies uniformes poden i han de tenir.

35. La International Personnel Management Association, que agrupa més de 55.000 professionals, ha sol·licitat formalment la revisió de les guies uniformes i ha expressat la necessitat d'adaptar-les periòdicament als nous avenços en l'àmbit dels sistemes de selecció.

3.2. El foment de la igualtat d'oportunitats real per a les minories: la doctrina controvertida de l'«*affirmative action*»

Els plans d'acció afirmativa (PAA) materialitzen la voluntat política i l'estratègia d'una Administració determinada per contractar i promocionar dones i membres de grups minoritaris. Recordem, com ja hem explicat anteriorment, que avui dia el sentit de l'acció afirmativa ha canviat ja que, mentre que al principi tenia l'objectiu de remoure les barreres artificials que impedièn la igualtat real, actualment inclou el que s'anomena un «tracte compensatori», la qual cosa implica l'adopció de mesures concretes per eliminar en el present els efectes de discriminació en el passat. En una valoració global, podem afirmar que els resultats són més aviat pobres,³⁶ en proporció amb la polèmica i el renou que l'aplicació dels PAA ha provocat. El debat no s'ha acabat, ni de bon tros, però el marc legal i els tribunals n'han assentat unes bases sòlides la vigència de les quals només en pot veure afectada seriosament per problemes pressupostaris.

Un PAA s'elabora a partir de dues premisses: la concreció d'objectius quantitius i l'establiment d'un calendari d'acompliment. Els objectius quantitius sempre es refereixen al nombre de dones i membres de grups minoritaris que han de ser contractats i promocionats, i s'han d'especificar els llocs i els nivells que han de cobrir, normalment inclosos en una àrea en què la proporció de les minories no es considera enraonada. Aquests objectius es poden assolir mitjançant una doble via: en el marc del sistema de mèrit, però donant prioritat a les minories en igualtat de condicions, o per mitjà d'un sistema de quotes, que s'aplica al marge del sistema de mèrits, pel fet de ser llocs que han de ser coberts expressament per aquestes minories. El calendari és important, perquè permet comprovar que es compleixen els objectius i, si escau, introduir-hi les modificacions que calgui.

Generalment un PAA tipus conté els elements següents: 1. Les mesures organitzatives que s'han d'adoptar i els recursos que s'han d'emprar per a l'acompliment del programa; 2. La programació de les activitats de reclutament amb vista a trobar

36. Jay M. Shafritz, en l'obra citada anteriorment, fa referència a un estudi de Peter K. Eisinger titulat *Black Employment in City Government, 1973-1980* (editat pel *Joint Center for Political Studies*, Washington DC, 1983), en el qual s'analitza l'ocupació dels negres en les administracions de quaranta ciutats que tenen una població d'entre 55.000 i 3 milions d'habitants, dels quals entre un mínim del 12 % i un màxim del 96 % són negres. Els resultats de l'estudi són aquests: l'any 1973, un 27,0 % dels empleats públics eren negres i aquesta quantitat es va incrementar fins al 32,0 % el 1980; el percentatge d'administradors i mànagers públics negres va passar del 9,1 % al 15,5 %, i el nombre de llocs públics propis de professionals liberals va augmentar de l'11,5 % al 19,1 %. L'estudi també posa en relleu que en els moments de retallades pressupostàries, els empleats negres en resulten afectats més negativament; així, entre els anys 1978 i 1980 es va perdre més del 50 % de l'augment d'empleats negres assolit entre 1973 i 1978.

El mateix Shafritz ens proporciona unes dades en relació amb el conjunt dels grups minoritaris. Per exemple, entre 1976 i 1980 es donen els resultats següents en les ocupacions públiques federals: els homes hispans passen del 5,23 % al 5,75 % i les dones, del 6,93 % al 7,28 %; entre els asiàtics i els originaris de les illes del Pacífic, els homes passen del 10,16 % al 10,24 % i les dones, del 6,62 % al 7,16 %; entre els indis americans i els nadius d'Alaska, els homes passen del 7,52 % al 8,01 % i les dones, del 4,79 % al 5,24 %, i entre els negres, els homes augmenten del 5,58 % al 5,93 % i les dones, del 6,26 % al 6,53 %. Globalment, les dones augmenten entre el 5,84 % i el 5,93 % i els homes, entre el 9,92 % i el 10,5 % (Cfr. Shafritz, *op. cit.*, pàg. 208).

i atreure candidats dels sectors minoritaris; 3. La previsió de mesures concretes per tal de treure el màxim profit de les aptituds actuals dels empleats; 4. Programes de formació per tal de facilitar la promoció dels empleats de grups minoritaris; 5. La formació dels supervisors en les tècniques sobre la igualtat d'oportunitats en l'ocupació; i 6. Els objectius d'ocupació establerts i el seu calendari de compliment.

Finalment, l'èxit d'un PAA acostuma a estar condicionat per dues variables: la primera, per la manera com ha estat elaborat, ja que si en aquest procés no s'ha aconseguit la participació dels empleats, pot acabar essent només un «pla de paper», en paraules de Jay M. Shafritz; i la segona, per l'existència de futures retallades pressupostàries, que comporten la reducció de personal, ja que normalment s'aplica l'anomenat sistema LIFO («*last in, first out*»), que es pot traduir com «l'últim a arribar és el primer d'anar-se'n», que el Tribunal Suprem (cas de Memphis vs. Stotts, l'any 1984) va considerar constitucional en entendre que l'antiguitat és un criteri objectiu i, *a priori*, no discriminatori.

Shafritz, Riccucci, Hyde i Rosenbloom es mostren crítics amb el balanç de més de quatre dècades d'activitats per a la implantació de la igualtat d'oportunitats en l'ocupació:

«En primer lloc, hi ha hagut una tendència cap a la debilitat i la ineficàcia en els programes per a la igualtat d'oportunitats en l'ocupació (EEO), administrats per les agències. L'EEO, sora l'autoritat de les agències i fora de l'àmbit de la política de personal, ha provocat l'hostilitat dels responsables de personal. A més, limita els experts que busquen l'aplicació de l'EEO i dificulta la construcció de la igualtat d'oportunitats en tots els factors dels programes de personal. D'altra banda, quan les agències de personal, com és el cas de la Comissió del Servei Civil, tenen tota la responsabilitat sobre l'EEO, s'ha constatat que hi ha una tendència marcada a incomplir-lo davant l'aplicació del sacrosant sistema de mèrit, i les investigacions o els objectius relacionats amb la lluita contra la desigualtat d'oportunitats han fracassat. Aquest és un dilema que sembla que ens acompanyarà en els propers anys.

»Una segona lliçó és que les solucions tècniques s'han anat perfeccionant constantment però han tingut poc impacte en la composició social, ètnica i sexual del servei públic. Perquè, si bé les barreres per a l'accés s'han suprimit, els empleats de grups minoritaris i les dones ocupen majoritàriament els nivells més baixos. Així, determinades classes de llocs són ocupats, en una quantitat aclaparadora, per aquests ciutadans virtualment segregats. Ateses les tensions racials que hi ha als Estats Units, aquesta situació no presagia res de bo per a un *management* efectiu o per a un servei públic eficaç. Avui dia el problema de l'EEO és fonamentalment aconseguir que les minories i les dones puguin ocupar llocs més alts.

»Malauradament, molts dels elements centrals del programa EEO no han demostrat ser massa eficaços per assolir aquest objectiu, sobretot si examinem el terç superior de la carrera burocràtica. I tot i que la discriminació és habitual en aquests nivells, molts empleats són poc inclinats a presentar queixes formals. Fer això implicaria exposar-se a l'animadversió dels màxims responsables d'una agència i, si bé actuar com si no passés res (*whistleblowing*) podria servir a l'interès públic, l'altra actitud també exigeix un grau de valor inusual i és molt dubtós que redundi en benefici de l'empleat. Mentre que l'educació universitària és virtualment un requi-

sit previ per accedir als llocs més alts, el Govern proporciona una formació que normalment no serveix com a camí per accedir-hi. Tampoc no serveixen els esforços especials realitzats per al reclutament, sobretot quan aquests es fan en competició amb el sector privat. De fet, la naturalesa de la desigualtat social als Estats Units limita la utilitat de molts dels progressos tradicionals que l'EEO ha aconseguit, d'una manera especial en el cas dels nivells alts dels serveis públics.

»D'altra banda, l'experiència de la societat amb la utilització de tècniques compensatòries  s lluny de ser satisfactòria, perquè el problema no té una solució tan simple com molts havien esperat. Existeix una tensió o una incompatibilitat entre l'ús d'aquests mecanismes i el manteniment del sistema de mèrit, almenys quan els exàmens són vàlids però tenen un impacte negatiu en les oportunitats d'ocupació de les minories. A manca d'estratègies millors per elegir, sembla que és possible l'articulació complexa d'aquestes dues concepcions.

»Una altra lli o  s que és necessari diferenciar les necessitats que cada un dels grups de l'EEO ha de cobrir. Els interessos dels negres, els hispans i els membres d'altres grups minoritaris són diferents en cada cas. A més, s'han d'afegir als interessos de les dones. El programa federal d'EEO ha estat relativament eficaç quan ha aplicat mesures dirigides a les necessitats particulars de cada grup.

»Finalment, l'EEO s'ha d'emmarcar dins de les grans mesures polítiques, econòmiques i socials.  s més eficaç, com l'estudi d'Eisenger suggereix,³⁷ quan el clima polític hi és receptiu i l'economia pot contribuir a aplicar-lo.»³⁸

Aquest balanç té la virtut d'oferir una visió realista i rigorosa de la dificultat per buscar la manera de superar aquesta tensió o incompatibilitat entre el sistema de mèrit i la igualtat d'oportunitats en l'ocupació pública, en què s'han d'evitar les an lisis simplistes que no tinguin en compte els dos factors que condicionen aquest equilibri difícil: l'existència d'una voluntat política i l'estructura de la societat que ha de reflectir, i han de quedar en un segon pla el model organitzatiu i les tècniques concretes per aconseguir implantar-lo.

4. *La institucionalització d'un model professionalitzat de funció directiva: el Senior Executive Service (SES)*

Aquesta és la gran novetat de la reforma Carter: donar resposta a una necessitat que s'havia detectat feia un quart de segle i que cap president anterior no havia pogut formalitzar a causa de la falta d'acord entre el poder executiu, el poder legislatiu i l'alta burocràcia. Pràcticament tota la doctrina coincidia en la conveniència de donar resposta a les disfuncions greus que s'estaven produint entre la política i l'administració, i per a aix  era necessari articular un model de funció directiva que respongués a les necessitats de la complexa i canviant Administració nord-americana. La creació del *Senior Executive Service* (SES) fou objecte, l'any 1984, d'un estudi monogràfic excel·lent de Juan de la Cruz Ferrer, que ens ofereix les claus d'un

37. Peter K. Eisenger, *Black Employment in City Government, 1973-1980*, Washington DC: Joint Center for Political Studies, 1983.

38. *Personnel Management...*, op. cit., p g. 222-223.

model de funció directiva professional, que s'ha estès a d'altres països (com el Canadà, Austràlia o Nova Zelanda) i que al nostre país és objecte d'atenció davant del debat suscitat entorn dels avantatges i els inconvenients de regular parcialment la funció directiva en el futur Estatut bàsic de la funció pública.³⁹ Per això és bo de recordar les paraules de Joan Prats en el pròleg al llibre de Juan de la Cruz:

«En España no existe una función pública directiva como concepto jurídico-organizativo vigente, aunque ya ha comenzado el debate sobre la conveniencia de su establecimiento. Entre nosotros se sigue corrientemente confundiendo la función pública superior con la función pública directiva, siendo así que se trata de conceptos que deberlan ser plenamente diferenciados para la buena ordenación de los servicios. Así lo han entendido los norteamericanos, que han incluido como puestos directivos sólo aquellos que asumen el rol crítico de asegurar la comunicación y la negociación permanente entre los políticos y los funcionarios. La función directiva se encuentra en este punto nodal, que, por un lado, colabora con la determinación en las directrices políticas y, por otro, cuida de la buena marcha y rendimiento de la organización que debe llevarlos a cabo. El directivo profesional es quien conoce a fondo los recursos y condicionamientos organizacionales y los presenta con objetividad al político. Este conocimiento es precisamente lo que permite traducir el programa político en objetivos organizacionales coherentes con los recursos o capacidad de gestión disponible.»

4.1. Tres dècades de gestació

La concepció nord-americana de la funció pública presenta dues característiques que, fins a la reforma Carter, xocaven frontalment amb la creació d'una veritable funció directiva: el rebuig a la creació de qualsevol classe d'elit en el sector públic (per oposició al model colonial britànic, basat precisament en les elits) i la negativa a acceptar una Administració neutral en el nivell superior, que s'entenia que era patrimoni polític del partit governant i que es concretava en els nomenaments polítics. Però a la dècada dels cinquanta es comença a exterioritzar la crisi del sistema tradicional de reclutament de directius públics («fixats» del sector privat —els anomenats «one-million-dollars-a-year men»— i provinents del món acadèmic), circumstància que es posa de manifest en les primeres investigacions rigoroses

39. Rafael Jiménez Asensio, en un estudi magnífic sobre els alts càrrecs i els directius públics a Espanya, remarca la importància de tenir una funció directiva professionalitzada i com aquesta continua essent l'assignatura pendent:

«En conclusión, el panorama que ofrece, hoy en día, la función directiva en las administraciones públicas españolas no puede ser más desolador. El sistema de reclutamiento de directivos públicos en las administraciones españolas es, por tanto, un sistema desprofesionalizado de ejercicio de la función directiva. La competencia profesional se ignora, se margina la carrera funcionarial, y la experiencia acreditada de nada vale. Con estas coordenadas no debe sorprender que concluyamos afirmando que la función directiva en España está estructurada en clave de spoil system abierto en un nivel superior, y como spoil system de circuito cerrado en sus niveles inferiores. Este diagnóstico apenas se verá modificado por la LOFAGE y el futuro Estatuto básico de la función pública, pues su única novedad consiste en que un cierto número de puestos de naturaleza directiva que antes se provetan con discrecionalidad absoluta se encuadran dentro de lo que hemos denominado como spoil system de circuito cerrado, y deberán de ser reclutados únicamente entre funcionarios públicos con titulación superior. En lo demás, no se advierte ningún cambio sustancial.», *Altos cargos y directivos públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, 2a edició, Oñati, 1998.

sobre el tema⁴⁰ i que recull la segona Comissió Hoover (1953-1955) en la proposta de crear un *Senior Civil Service*,⁴¹ però encara que la proposta   acceptada pel president Eisenhower i compartida per la majoria dels experts del sector públic,⁴² la seva posada en pràctica qued  diluïda per la forta oposició del Congrés.⁴³ Malgrat tot, aquesta   una llavor destinada a germinar lentament durant els mandats dels presidents Kennedy, Johnson i Nixon,⁴⁴ fins que dóna fruit en el mandat del president Carter, tal com ens explica De la Cruz Ferrer:

«En 1978, la necesidad y la posibilidad se unieron en uno de los puntos más importantes del programa demòcrata de Carter, que m s tarde fue aceptado por los republicanos de Reagan. Si esta reforma era el cambio más importante del sistema de función pública de los Estados Unidos, desde su creación en 1883, el Servicio Ejecutivo Superior, que instauraba la autonomía y la colaboración en el seno de la función pública superior, se situaba en el centro de esa reforma, de modo que ésta sería un éxito o un fracaso según funcionase o no aquel Servicio.»⁴⁵

4.2. Caracter stiques principals del SES

La creació del SES respon a dos grans objectius: disposar d'un personal altament capacitat per aplicar eficaçment les polítiques públiques i articular la convivència de directius de carrera i directius polítics sota un mateix estatut jurídic que acabés amb la politització excessiva dels nivells directius superiors. En altres pa-

40. John J. Corson, *Executives for the Federal Service: A Program for Action in Time of Crisis*, Columbia University Press, Nova York, 1952. Aquest treball d'investigació fou realitzat per iniciativa de la Fundació Carnegie.

41. La proposta de la Comissió Hoover per crear un *Senior Civil Service* contenia les grans línies d'allò que en la reforma Carter constituir  el nucli del *Senior Executive Service*: la creació d'una estructura unitària en la qual convisquin els directius de carrera amb els directius d'origen polític, amb un estatut propi, desvincular del lloc, que els permeti prestar els serveis en els nivells superiors de l'Administració federal, i que siguin retribuïts segons el seu rendiment. Marc W. Huddleston i William W. Boyer dediquen un capítol específicament a la funció i el contingut de la proposta de la Comissió Hoover («The Second Hoover Commission's Proposal»), en el seu magnífic llibre *The Higher Civil Service in the United States. Quest for Reform*, University of Pittsburg Press, 1996.

42. Les prestigioses Society for Personnel Administration i American Political Science Association donaven suport a l'articulació d'un servei executiu superior. I, en la mateixa línia, van fer estudis valuosos experts com Paul T. David i Ross Pollock (*Executives for Government*, Brookings Institution, 1957) i Marvier H. Bernstein (*The Job of the Federal Executive*, Brookings Institution, 1958).

43. L'any 1959, el Congrés va suprimir la partida pressupostària que havia de servir per posar en marxa l'embrió del futur directiu: la *Career Executive Board*, creada pel president Eisenhower. Sobre aquest procés de confrontació entre els poders executiu i legislatiu es pot consultar l'obra de Paul P. van Riper, *History of the United States Civil Service* (1958).

44. El president Kennedy constata el deteriorament en la selecció dels executius superiors i posa en marxa un nou sistema (*Executive Roster*), que consisteix en l'elaboració d'una llista amb la informació necessària sobre uns mil directius, per tal que les agències escullin adequadament els components del seu nivell superior; però la fórmula té poca acceptació i   insuficient tècnicament. Després de l'assassinat de Kennedy, el seu successor, el president Johnson, intenta una nova fórmula (*The Executive Assignment System i The Executive Inventory*) que, si bé fracassa parcialment, servir  de base perquè el president republicà Richard Nixon elabori la seva proposta de *Federal Executive Service* el 1972, tècnicament correcta però que serà rebutjada pel poder legislatiu davant la desconfiança que genera l'abús de poder de qu  Nixon fa gala durant el seu mandat.

45. De la Cruz Ferrer, *op. cit.*, p g. 153.

raules, aconseguir instaurar un model professionalitzat de directius capaços de gestionar organitzacions cada vegada més complexes i amb menys recursos. Amb aquest fi s'aprova un autèntic estatut directiu públic, les característiques del qual, d'acord amb l'exposició de De la Cruz Ferrer, es poden resumir així:

a) A diferència de la resta d'empleats públics, els directius no figuren vinculats a un lloc, sinó que tenen un estatut personal que els dona gran mobilitat per exercir les seves funcions en diferents serveis, òrgans o departaments, tot mantenint la condició de membres del SES. La clau d'aquesta flexibilitat depèn de combinar adequadament l'interès de l'organització (mobilitat forçosa) amb el del directiu (mobilitat voluntària), i per això s'estableix l'equilibri corresponent entre els deures i els drets del directiu.

b) La conservació de l'estatut de membre del SES depèn de l'avaluació periòdica del rendiment, que es converteix en la peça clau del sistema.

c) Es pot ser membre del SES per tres vies diferents: el nomenament de carrera (és la via normal i la selecció es fa per concurs de mèrits), el nomenament polític (no se segueix cap procediment preestablert i poden ser cessats discrecionalment; en cap cas no poden superar el 10 % dels membres del SES ni el 25 % dels membres d'una agència) i el nomenament temporal (són nomenaments discrecionals que responen a funcions limitades en el temps o a necessitats urgents o imprevistes; no poden superar el 5 % del total de llocs del SES).

d) Cada agència o departament ha d'identificar els llocs que són reservats o els directius de carrera (normalment aquells en què la imparcialitat és el valor pre-determinant: adjudicació de contractes, concessió de subvencions o beneficis fiscals, etc.) enfront dels llocs generals, que poden ser ocupats per qualsevol membre del SES. A més, periòdicament s'han de revisar tant el nombre com la qualificació dels llocs que els membres del SES han de cobrir.

e) El sistema retributiu pretén ser competitiu amb el dels directius privats, i per a ells s'intenten conjuminar els criteris de responsabilitat, experiència i formació prèvia (sou base), amb una part variable vinculada al rendiment (que oscil·la entre el 5 i el 20 % del sou base), com també la possibilitat d'atorgar gratificacions especials per treballs excepcionals. S'estructura una veritable carrera que permet la promoció sense la necessitat d'haver de canviar de lloc per progressar.⁴⁶

f) Nicole Gain ha identificat els tres grans canvis que la creació del SES ha comportat en la concepció americana de l'Administració. En primer lloc, consagra l'especificitat, ja que el fet d'obrir l'accés als llocs de direcció per als funcionaris de carrera i reservar-los determinats llocs reforça el poder de la burocràcia enfront del de la Casa Blanca, en nom d'una ètica professional pròpia que s'oposa als ob-

46. Originàriament es van establir sis categories, però el gener de 1998 s'han reduït a cinc, estructurades entorn del concepte de «competències». Aquestes cinc competències són: *leading change*, *leading people*, *results driven* i *building coalitions/communication*.

jectius partidistes i als valors predominants en el sector privat: és l'autonomia. En segon lloc, organitza un poder reforçat del cap de l'executiu sobre els seus serveis en autoritzar-li el trasllat dels alts funcionaris de carrera: és la subordinació. En tercer lloc, suprimeix la separació anterior entre personal polític i funcionari de carrera i els reuneix en un sol grup que té la vocació de dirigir l'acció administrativa: és la unió.⁴⁷

4.3. Balanç crític al cap de vint anys: vers una nova reforma

La majoria dels analistes coincideixen a assenyalar que la creació del SES no ha satisfet les expectatives que havia suscitat originàriament i que avui dia és urgent fer-ne una reforma en profunditat.⁴⁸ Huddleston i Boyer ho expressen amb aquestes dures paraules: «La nostra conclusió és que l'alt grau de politització del sistema ha impedit que funcioni. Ha fallat als presidents. I, cosa més important, ha fallat al poble americà.»⁴⁹ De la seva banda, Shafritz, Riccucci, Rosenbloom i Hyde es qüestionen el perfil del directiu públic integrat en el SES: «En conjunt, el SES deixa obert l'interrogant de si un sistema de personal basat en una classificació reduïda de llocs i en una gran especialització en el camp professional i en determinades polítiques sectorials pot produir un cos flexible en el nivell més alt de l'Administració que pugui generar una visió àmplia dels interessos públics.»⁵⁰ I en aquesta mateixa línia, Patricia W. Ingraham remarca la incoherència de dissenyar un model de funció directiva per fomentar la mobilitat pròpia d'un perfil generalista quan la gran majoria dels seus components són especialistes i no reben la formació gerencial necessària, amb la qual cosa se'ls condemna, a la pràctica, a restar immòbils en una agència o un camp professional o, en darrer terme, acaben essent expulsats del sistema.

Per parlar d'una reforma en profunditat del SES hem de partir de dues premisses: en primer lloc, cal distingir entre el disseny original —que ha servit de referència a altres països— i la seva degradació progressiva fins a quedar pràcticament desfigurada; i, en segon lloc, no s'han de repetir els mateixos errors històrics, encara que els reptes del segle XXI siguin substancialment diferents. El deteriorament del sistema s'inicia al mateix moment que, sense canviar la Llei de 1978, als sis mesos es redueixen dràsticament les quanties dels incentius econòmics, molt pocs membres del SES passen a ocupar autèntics llocs directius, tarda anys a posar-se en marxa el programa de formació per a directius i els vuit anys de l'era Reagan («el president més antigovernamental en moltes generacions»)⁵¹ comporten la politització total del sistema i el seu descrèdit, que continuaran amb els presidents Bush i,

47. Informació extreta de De la Cruz Ferrer a *La función pública superior en Estados Unidos* (pàg. 153), que reproduïx les paraules de Nicole Gain a l'article «La reforme de la haute fonction publique aux États-Unis: la Senior Executive Service», publicat a la *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 1981.

48. Ronald P. Sanders, «Reinventing the Senior Executive Service», a l'obra coordinada per Ingraham, Romzek, et al., *New Paradigms for Government*.

49. Mark W. Huddleston i William W. Boyer, *The Higher Civil Service...*, op. cit., pàg. 4.

50. Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit. Public Service in American Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore i Londres, 1995, pàg. 85-86.

51. Huddleston i Boyer, *The Higher Civil Service...*, op. cit., pàg. 111.

cosa que aparentment és més sorprenent, Clinton (que entre les seves propostes de «reinvençió» no dedica ni una ratlla a explicar com posarà en pràctica l'única recomanació que un dels dos annexos de l'informe Gore conté amb relació al SES: «Enfortir el SES per tal de convertir-lo en un element clau del canvi cultural dins l'Administració. Crear i consolidar dintre del SES una perspectiva corporativa que doni suport al canvi cultural dins de l'Administració. Establir un model de planificació corporativa per a la selecció i el desenvolupament professional dels alts càrrecs públics de l'Administració.»)⁵² I parlar d'una reforma en profunditat suposa no repetir errors històrics, entre altres, el de crear una funció directiva professionalitzada sense haver definit abans les relacions entre el poder executiu i el poder legislatiu, ja que llavors aquesta funció directiva és vista com un contrapoder o com un botí;⁵³ o, també, cometre l'error de plantejar-ho com una reforma predominantment tècnica i infravalorar-ne tant l'impacte en la gestió com les repercussions en el conjunt del sistema polític.⁵⁴

IV. Els reptes del segle XXI

Segons la majoria dels autors, el gran repte és la refundació del sistema de mèrit, ja que l'envergadura dels canvis en el sector públic que s'aproximen fan imprescindible una renovació que permeti recobrar la confiança en el sistema d'ocupació pública. Això suposa que s'ha d'afrontar una veritable reforma institucional⁵⁵ i que és clarament insuficient qualsevol proposta de caràcter tecnocràtic o

52. *Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos: Informe Gore*, edició de l'Institut Vasco de Administración Pública, Vitòria, 1993, pàg. 213.

53. Huddleston i Boyer, *The Higher Civil Service...*, op. cit., pàg. 158-162.

54. Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit...*, op. cit., pàg. 141-143.

55. Joan Prats, seguint D. C. North (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990), és qui ha desenvolupat la distinció entre funció pública com a institució i funció pública. La citació és llarga però molt aclaridora:

«Com a institució, la funció pública és el conjunt de valors, principis i normes —formals i informals— que pauten l'accés, la promoció, la retribució, la responsabilitat, el comportament general, les relacions amb la direcció política i amb els ciutadans i, en general, tots els aspectes de la vida funcional considerats socialment rellevants. La funció pública és, sens dubte, una institució jurídica; però la seva institucionalitat no s'esgota en allò que és juridicoformal. També existeix una institucionalitat informal integrada pels models mentals i les expectatives que els funcionaris i els ciutadans tenen sobre el que constitueix el comportament adaptatiu en la funció pública. Aquestes regles informals del joc són fonamentals per captar pròpiament una institució. Continuar desconeixent-les, pel fet d'esgotar el que és institucional en allò jurídic, és tancar-se a l'evidència i, sobretot, incapacitar-se per entendre les dificultats d'aplicació efectiva de tants esquemes juridicoformals. La funció pública com a organització és un concepte completament distint: es refereix a la suma de "recursos humans" concrets que es posen al servei d'una o del conjunt de les organitzacions publicoadministratives. Aquesta suma de "persones" concretes opera dins el marc institucional de la funció pública; però és ordenada per obtenir els resultats específics de la seva organització. En realitat, els funcionaris i empleats públics estan sotmesos a dos ordres normatius: a) D'una banda, a l'ordre juridicoinstitucional, veritable *ius cogens*, que determina, juntament amb l'ordre institucional informal, el sistema de constriccions i incentius; i b) D'altra banda, a l'ordre organitzacional, determinat pels «mandats organitzatius» procedents de l'autoritat responsable de l'eficàcia i l'eficiència de l'organització i investida de la potestat autoorganitzadora, com també per la cultura administrativa específica de cada organització.

eficientista que infravalori la imprescindible dimensió política del canvi que es necessita. Aquesta és la crítica principal que es fa a les dues propostes de canvi de l'era Clinton: en primer lloc, l'informe Gore va tenir la virtut política d'encertar en els lemes que posaven el dit a la llaga d'un diagnòstic que connectava amb la percepció ciutadana i que era compartit per la majoria d'experts («l'Administració no funciona, i és hora d'arreglar-la»; «el problema de fons és que tenim burocràcies de l'era industrial i hem entrat a l'era de la informàtica»), però les seves propostes de solució són merament organitzatives (descentralització, delegació, externalització) i de caràcter eficientista (reduir 252.000 llocs de treball i estalviar 108.000 milions de dòlars en cinc anys) sense que això comporti un veritable canvi en el sistema d'ocupació pública;⁵⁶ i, en segon lloc, quan, després de ser reelegit, el president Clinton presenta la proposta de «Gestió de recursos humans per al segle XXI», que sona com la cançó de l'enfadós, ja que continua movent-se en l'àmbit d'una reforma organitzativa (l'OPM n'hauria de liderar el procés) l'objectiu principal de la qual continua essent «reduir» el volum del sector públic⁵⁷ i establir un sistema de quantificació anual dels seus resultats, com a demostració d'eficàcia i transparència en la gestió pública.⁵⁸ Aquesta concepció, que consisteix a assimilar tota l'activitat

»En realitat, les normes institucionals i les normes organitzatives de la funció pública tenen una naturalesa totalment diferent. Les primeres no tan sols són indisponibles, sinó que tenen una estabilitat i fins i tot una rigidesa importants. Només el poder legislatiu pot procedir a canviar-les i sempre dins el marc dels paràmetres constitucionals. A més, el marge de canvi del legislador es limita als aspectes formals: sobre els aspectes institucionals informals es pot influir, però de cap manera no se'n poden preveure ni el resultat ni la velocitat del canvi, atesa la complexitat immanipulable de factors dels quals depèn.

»Contràriament, les normes organitzatives de la funció pública tenen naturalesa «instrumental»; són «disposicions» orientades a la consecució més eficaç i eficient dels objectius de l'organització administrativa corresponent. Mentre les normes institucionals de la funció pública garanteixen valors i principis de convivència social que a vegades la Constitució mateixa conté, les normes organitzatives són normes de disposició i gestió instrumental de «recursos» (humans) amb vista a la consecució dels fins de l'organització. El bé jurídic protegit per unes i altres és completament diferent. L'autoritat que les pot produir també ho és. El procediment per produir-les i modificar-les, també. Les conseqüències que es deriven d'infringir-les, també. Com també és diferent el tipus de coneixement que és necessari per articular enraonadament aquestes normes: el dret, la ciència política i l'economia són rellevants per a les normes institucionals; el *management* és la racionalitat central de les normes organitzatives.» Traduït de *Los fundamentos institucionales del sistema del mérito...*, op. cit., pàg. 23-24.

56. L'Informe Gore s'estructura en quatre capítols (reduir els tràmits burocràtics, els clients són el primer, donar poder als empleats perquè aconseguixin diners i eliminar totes les despeses innecessàries) i es concreta en una sèrie de recomanacions que, en el cas del servei civil, s'articulen entorn del lema: «reinventar la gestió dels recursos humans», i per això totes les mesures són orientades a la gestió, i s'obliden tots els altres problemes que el sistema de mèrit actual arrossega; d'aquí vénen les crítiques a una visió tan curta de mires i simplificadora de la veritable necessitat de canvi.

57. L'OPM ha volgut ser un exemple de com s'han de dur a la pràctica les propostes de l'Informe Gore per reduir el volum del sector públic: ha reduït el pressupost i efectiu en un 50 % i ha privatitzat els serveis de formació i investigació. Així mateix, l'OPM ha de liderar el procés de «reinvençió» del Govern i es reconverteix en una agència central de gestió que «fa èmfasi en les funcions de direcció i reglamentació, amb un estil d'agència comercial empenedora que ha de vendre els seus serveis als clients potencials de la resta del poder executiu.» (Gary S. Marshall, «Whither —or Wither— OPM?», PAR, maig-juny de 1998).

58. El *Federal Human Resources Management for the 21st Century* s'estructura com un pla estratègic en el qual es defineixen uns objectius globals, que es concreten en accions, l'«èxit» de les quals és quantificat i objecte d'avaluació permanent.

administrativa a la gestió o al *management* ha estat criticada durament per la doctrina,⁵⁹ perquè entén que, a part de ser una simplificació errònia, no conté les pautes per fer un canvi veritable de model de servei civil, en el qual les regles siguin substituïdes pels resultats.

Patricia W. Ingraham⁶⁰ s'ha atrevit a assenyalar les premisses principals que cal tenir en compte a l'hora d'abordar amb rigor aquesta refundació necessària del sistema actual d'ocupació pública:

- La reforma de l'ocupació pública és un veritable problema de governabilitat (*governance*) que no es redueix a una qüestió merament tècnica, perquè està en joc recobrar la credibilitat en l'activitat pública per tal d'afrontar els nous reptes. Això implica que s'ha de reconstruir la legitimitat de la funció pública a partir d'un consens entre els actors principals, legitimats per la Constitució (el president, el Congrés i els empleats públics) a fi de delimitar clarament les noves regles de joc: quin és el camp d'activitats reservades als empleats públics i que no poden ser objecte de privatització i com s'han d'exercir aquestes funcions. Tot això, lògicament, en el marc d'un debat previ sobre quin paper ha de tenir l'Estat, independentment de la seva extensió, i quin és el nou equilibri entre els diferents poders públics.
- El canvi de regles implica abordar una de les causes principals de desprestigi del model actual: la seva politització excessiva, especialment en el nivell directiu. La professionalització de la funció directiva i una revisió de l'abast dels principis del sistema de mèrit són imprescindibles per ajudar a recuperar la credibilitat del sistema.
- Els nous reptes impliquen un canvi substancial tant en la manera d'exercir les funcions com en els sistemes de responsabilitat (*accountability*) que els han de recolzar.⁶¹ Això vol dir que tant el perfil de l'empleat públic, com la seva implicació en la gestió i la relació amb els seus directius, com les seves motivacions i els incentius s'han de canviar substancialment i s'han d'emmarcar en una nova concepció del funcionament de les organitzacions públiques i de la gestió pública.

59. Les millors anàlisis crítiques de la reforma Clinton es troben a les obres de R. N. Johnson i G. D. Libecap (*The Federal Civil Service...*, *op. cit.*) i de D. F. Kettl (*Civil Service Reform: Building a Government that Works*, escrita conjuntament amb P. W. Ingraham, R. R. Sanders i C. G. Horner l'any 1996, i *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, coordinada amb John J. Dililio l'any 1995; ambdues obres han estat publicades per la Broading Institution).

60. Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit. Public Service in American Democracy*, *op. cit.*, pàg. 141-143.

61. Robert S. Gilmour i Laura S. Jensen, «Reinventing Government Accountability: Public Functions. Primarization and the Meaning of State Action» (PAR, maig-juny de 1998, pàg. 247-257). Aquesta és una anàlisi lúcida sobre la necessitat de redissenyar nous sistemes de responsabilitat (*accountability*) quan es decideix emprendre la reducció de l'Estat per mitjà de processos de privatització, i se'ns recorda que no abordar aquests temes ens aboca a l'eventualitat que es generin conflictes, que acaben al Tribunal Suprem, amb la qual cosa s'entra en un procés de judicialització que genera una gran inseguretat jurídica.

- Finalment, una aut  ntica reforma ha d'aprofundir l'an  lisi de quines han de ser les especificitats de l'activitat p  blica en el paper que l'Administraci   p  blica ha de tenir; per tant, seria un error reduir l'envergadura del canvi a una nova «adaptaci  » de les respostes organitzatives i gerencials que les grans empreses del sector privat estan aplicant, i per aix   convindria estudiar en profunditat quines lliçons es poden treure dels canvis que han tingut lloc en les darreres d  cades en el sector p  blic, tant si han tingut   xit com si han fracassat.

