

PRODUCTIVIDAD Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

José M.^a Peiró
José Ramos
José Vicente Cortés
Laura Hernández



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PRODUCTIVIDAD Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

José M.^a Peiró
José Ramos
José Vicente Cortés
Laura Hernández



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

Isidro Fainé Casas (Presidente)
José María Méndez Álvarez-Cedrón (Vicepresidente)
Fernando Conlledo Lantero (Secretario)
Mario Fernández Pelaz
Amado Franco Lahoz
Jordi Mestre González
Antonio Pulido Gutiérrez
Juan Manuel Suárez del Toro Rivero
Adolfo Todó Rovira
Victorio Valle Sánchez

DIRECTOR GENERAL

Carlos Ocaña Pérez de Tudela

Printed in Spain

Edita: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS)
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid

© FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS (FUNCAS)

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISBN papel: 978-84-15722-00-7

ISBN digital: 978-84-15722-01-4

Depósito legal: M-35202-2012

Imprime: ADVANTIA, S.A. Tel. 91 471 71 00.

Este proyecto ha sido realizado por el siguiente equipo:

AUTORES

José María Peiró (Ivie y Universitat de València)
José Ramos (Ivie y Universitat de València)
José Vicente Cortés (Diputación de Valencia)
Laura Hernández (Ivie)

TÉCNICO

Vicent Cucarella (Ivie)

EDICIÓN

Jessica Piqueras (Ivie)
Susana Sabater (Ivie)

El presente trabajo aborda la problemática de la evaluación de la productividad en la Administración Pública y la incidencia de las políticas de gestión de recursos humanos sobre la mejora de dicha productividad.

El propósito principal del trabajo no es tanto cuantificar el nivel de productividad, dadas las dificultades que se ponen de manifiesto en el propio estudio, como avanzar en propuestas que permitan la evaluación de los distintos factores que la componen y elaborar sugerencias de mejora.

El estudio analiza la productividad del sector público con datos cuantitativos y a partir de la experiencia de expertos y directivos de la función pública. Además, se distinguen tres niveles de análisis, uno transnacional mediante la comparación con otros países, otro referido al ámbito nacional y un último nivel referido a la productividad de organizaciones concretas, unidades o departamentos. En especial al analizar la problemática en el nivel de las organizaciones se presta especial atención a las diferentes políticas y prácticas de la Gestión y Desarrollo de los Recursos Humanos con el fin de identificar sus potenciales efectos e implicaciones para la productividad de los empleados públicos y las unidades y organizaciones en las que trabajan.

El trabajo es fruto de la colaboración entre la Fundación de las Cajas de Ahorros y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, realizado por un grupo de investigadores y técnicos de este último. Los autores del trabajo desean agradecer a la Fundación de las Cajas de Ahorros la confianza depositada y el respeto al criterio de los autores en el desarrollo del proyecto. Asimismo, también desean agradecer las valiosas aportaciones de los expertos que han participado en el estudio. Los expertos consultados individualmente o en sesiones grupales han sido los siguientes: Fulgencio Aledo Amorós, Daniel Álvarez Rodríguez, Pedro Asensio Romero, Xavier Ballart Hernández, Juan María Barasorda Goicoechea, José A. Benedito, J. Antonio Bonachela Mesas, Ramón Bonastre Bertrán, Federico Castillo Blanco, Alain Cuenca García, Manuel Ferreira Recio, José Antonio Frutos Paez, Victoria Gascón Prada, Diego González Mansilla, Javier Gonzalo Muñoz, Mikel Gorriti Bontigui, Pedro Guillén, Francisco Longo Martínez, Berta López Riera, Luis Lozano Mercadal, Mari Carmen Marco, Santiago Martínez Martínez de Lizarduy, Carles Ramió Matas, Ana Ramírez Pradilla, Juan Carlos Ramos Rodríguez, Rafael Redondo Ramirez, Lourdes Romero Alonso, Jesús Salgado Velo, Miguel Sánchez Morón, Jordi Sevilla Segura, Eduardo Tabernero Alba, M^a Ángeles Trigo Quiroga, Manuel Villoria Mendieta, Manuel Zafra Víctor. A todos ellos gracias por sus valiosas aportaciones.

ÍNDICE

13	1.	LA PRODUCTIVIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y CUESTIONES RELEVANTES PARA SU MEDIDA
13	1.1.	INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DEL TEMA Y OBJETIVOS DEL CAPÍTULO
13	1.2.	DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE PRODUCTIVIDAD Y CONCEPTOS RELACIONADOS
15	1.3.	INTERÉS DE ESTUDIAR LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO Y PROBLEMÁTICA DE SU CONCEPTUALIZACIÓN
18	1.4.	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL SECTOR PÚBLICO RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DE SU PRODUCTIVIDAD
20	1.5.	PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO
21	1.6.	UN MODELO GENERAL PARA MEDIR LA PRODUCTIVIDAD EN LAS AA. PP. ASPECTOS METODOLÓGICOS
21	1.6.1.	Formulación del modelo
23	1.6.2.	La medición de los <i>inputs</i>
24	1.6.3.	La evaluación de los <i>outputs</i> o «elementos de salida» en la productividad
28	1.6.4.	Otros aspectos metodológicos en la medición de la productividad
29	1.7.	PRINCIPALES APROXIMACIONES A LA EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO
29	1.7.1.	Aproximación trasnacional a la productividad en el sector público
30	1.7.2.	Evaluaciones de la productividad a nivel nacional o sectorial
31	1.7.3.	Examen micro de la productividad. El nivel organizacional o de unidades
33	2.	LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
33	2.1.	INTRODUCCIÓN
34	2.2.	LA DIMENSIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO PÚBLICO
38	2.3.	PRODUCTIVIDAD PÚBLICA Y PRIVADA: NIVEL, EVOLUCIÓN Y SIGNIFICADO
40	2.3.1.	Productividad pública: Nivel y evolución
51	2.3.2.	Problemas para medir la productividad pública
55	2.4.	PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS
57	2.5.	DISTRIBUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJADORES
57	2.5.1.	Los empleados públicos en España
62	2.5.2.	Composición del empleo público y privado: Principales características

68	2.6.	DIFERENCIAS SALARIALES PÚBLICO-PRIVADAS: DETERMINANTES
68	2.6.1.	Implicaciones del diferencial salarial público-privado
70	2.6.2.	Análisis empírico: Datos y metodología
73	2.6.3.	Resultados: Prima salarial del sector público
80	2.6.4.	Descomposición de la prima salarial
84	2.7.	CONCLUSIONES
87	3.	APROXIMACIONES A LA MEDIDA DE LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. UN ANÁLISIS CUALITATIVO
87	3.1.	INTRODUCCIÓN
88	3.2.	METODOLOGÍA DEL ESTUDIO
90	3.3.	ASPECTOS RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS MICRO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
90	3.3.1.	Finalidades de la medición de la productividad
91	3.3.2.	Importancia de la estrategia comparativa
92	3.3.3.	La secuencia de producción de los servicios públicos
94	3.3.4.	La complejidad para medir la productividad en las administraciones públicas
95	3.3.5.	Unidades de análisis más adecuadas para la medición de la productividad
96	3.3.6.	Diversidad de ámbitos en las administraciones públicas y especificidad de las medidas de productividad
98	3.3.7.	Características a considerar en la medición de la productividad
98	3.4.	EL PUNTO DE PARTIDA DE LA EVALUACIÓN: POLÍTICAS, PROGRAMAS, OBJETIVOS Y PLANES
101	3.5.	LA PRODUCTIVIDAD DESDE LA CONSIDERACIÓN DE LOS <i>INPUTS</i> : VOLUMEN DE TRABAJO Y SUS COSTES
101	3.5.1.	Comparación del volumen y costes de personal de las Administraciones Públicas
103	3.5.2.	La reducción de efectivos como estrategia de mejora de la productividad
106	3.5.3.	El tiempo de trabajo como indicador del coste. Estrategias para la mejora de la productividad
113	3.5.4.	Síntesis
114	3.6.	LA MEDICIÓN DE OPERACIONES Y RESULTADOS (<i>OUTPUTS</i>) EN LA EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD
115	3.6.1.	Indicadores de productividad a partir de los <i>outputs</i> de los servicios públicos
123	3.6.2.	El complemento de productividad y sus implicaciones para su medida
137	3.6.3.	La evaluación del desempeño y su relación con la productividad en las Administraciones Públicas
150	3.6.4.	La calidad y su relación con la productividad en los servicios públicos
172	3.6.5.	Indicadores subjetivos de calidad y productividad: satisfacción de ciudadanos/usuarios y sistemas de quejas y sugerencias

189	3. 7.	LA EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS (<i>OUTCOMES</i>) Y LA PRODUCTIVIDAD: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
191	3.7.1.	La evaluación de políticas públicas de la agencia AEVAL
193	3.7.2.	Productividad y evaluación del impacto en las Administraciones Públicas
195	3.7.3.	Opiniones de los expertos sobre la evaluación de <i>outcomes</i> y políticas públicas
198	3.7.4.	Las agencias públicas como instrumento para el desarrollo e implantación de políticas públicas
201	3.8.	CULTURA DE EVALUACIÓN Y RESISTENCIAS A LA EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD
208	3.9.	SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES
215	4.	RECURSOS HUMANOS Y PRODUCTIVIDAD. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN LA PRODUCTIVIDAD
216	4.1.	LA FUNCIÓN DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS (AA. PP.) Y SUS CONFIGURACIONES ESTRUCTURALES
216	4.1.1.	Diagnóstico de la función de recursos humanos en la administración
219	4.1.2.	Organización y coordinación de la función de recursos humanos
222	4.1.3.	La relación entre la función de recursos humanos y las direcciones de los servicios en temas de personal
224	4.2.	PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO
224	4.2.1.	Cambios en el contexto y en la administración con repercusión sobre el empleo público
225	4.2.2.	Modelo dual del empleo público y planificación del personal
228	4.2.3.	Dimensionamiento de los servicios, base de la planificación
230	4.2.4.	Planificación de los recursos humanos
231	4.2.5.	Análisis de las necesidades y disponibilidad de personal
232	4.2.6.	Estrategias de adecuación de la plantilla en función de necesidades y recursos
237	4.3.	ANÁLISIS, DESCRIPCIÓN Y DISEÑO DE TAREAS, PUESTOS Y ROLES
237	4.3.1.	El análisis de puestos en la Administración Pública
240	4.3.2.	Valor añadido del análisis y diseño de puestos
241	4.3.3.	El proceso de análisis y diseño de puestos
243	4.3.4.	Incorporación de competencias personales para el enriquecimiento de los puestos
244	4.4.	SELECCIÓN DE PERSONAL, PROVISIÓN DE PUESTOS Y MOVILIDAD
244	4.4.1.	Selección de personal
256	4.4.2.	Provisión de puestos
261	4.4.3.	Movilidad en la Administración Pública

269	4.5.	FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL
270	4.5.1.	Formación en las organizaciones y sus tipos
272	4.5.2.	Análisis de necesidades formativas, evaluación del desempeño y evaluación del impacto de la formación
274	4.5.3.	El desarrollo e impartición de la formación
279	4.6.	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
279	4.6.1.	Evaluación del desempeño: Funciones y consecuencias
281	4.6.2.	Componentes de la evaluación del desempeño
283	4.6.3.	Procedimiento y requisitos de la evaluación del desempeño en las AA. PP.
292	4.7.	RETRIBUCIONES ECONÓMICAS E INCENTIVACIÓN
293	4.7.1.	La retribución en el sector público
295	4.7.2.	Complementos de productividad viables y significativos
297	4.7.3.	Complemento por productividad en directivos
299	4.8.	CARRERA Y PROMOCIÓN PROFESIONAL
300	4.8.1.	Carrera y la promoción profesional en la administración pública
303	4.8.2.	Promoción y desarrollo de la carrera según el EBEP
305	4.8.3.	Carrera horizontal como alternativa
313	4.8.4.	La carrera profesional vertical
315	4.9.	TIEMPO DE TRABAJO, ASISTENCIA Y ABSENTISMO
315	4.9.1.	Tiempo de trabajo y productividad
318	4.9.2.	Licencias y permisos
321	4.9.3.	El absentismo en la administración pública
324	4.9.4.	El teletrabajo como alternativa para mejorar la productividad
326	4.9.5.	Flexibilidad horaria y conciliación de la vida laboral y familiar
328	4.10.	NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y RELACIONES LABORALES
329	4.10.1.	Estructura de la negociación
333	4.10.2.	Actores de la negociación
338	4.10.3.	Materias objeto de negociación
340	4.10.4.	La organización del trabajo, competencia de la dirección excluida de la obligatoriedad de la negociación
341	4.11.	LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONALIZADA
343	4.11.1.	Definición y cometidos de la dirección pública
346	4.11.2.	Politización <i>versus</i> profesionalización de la dirección pública
350	4.11.3.	El estatuto del directivo público
356	4.12.	CONCLUSIONES
371	5.	CONCLUSIONES
381		APÉNDICE. DESCOMPOSICIÓN DE LA PRIMA SALARIAL ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y EL SECTOR PÚBLICO. 2004-2010
383		REFERENCIAS

1. LA PRODUCTIVIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y CUESTIONES RELEVANTES PARA SU MEDIDA

1.1. INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DEL TEMA Y OBJETIVOS DEL CAPÍTULO

El presente capítulo tiene como objetivo ofrecer una conceptualización de la productividad y su medida, analizando sus aspectos específicos en el sector público y de forma más concreta en las Administraciones Públicas (AA. PP). En primer lugar, se aborda la delimitación conceptual de la productividad y los conceptos relacionados. Se plantea posteriormente el interés del estudio de este fenómeno en el sector público y también sus dificultades. Para una comprensión más cabal de ese análisis, se presta atención a los aspectos específicos de este ámbito de actividad y también a las dificultades que plantea su medición. Se ofrece, posteriormente, un modelo de medición que toma en consideración tanto los *inputs* como los resultados (*outputs*) distinguiendo en estos últimos diversas operacionalizaciones: la de las actividades que se realizan para su producción, los productos o servicios que se generan y los impactos que se logran. Se consideran también diversos aspectos metodológicos relevantes en la construcción de indicadores en cada uno de los aspectos mencionados. Finalmente, se señalan las tres aproximaciones más habituales en la evaluación de la productividad en el sector público: la comparativa en el nivel internacional, la que atiende a indicadores y datos relevantes para su evaluación en el nivel nacional, con frecuencia para su consideración en la contabilidad nacional, y finalmente, la evaluación en el nivel micro que atiende a su medición en las unidades y organismos específicos de la Administración Pública. Esas tres aproximaciones serán consideradas en capítulos posteriores del informe, prestando especial atención al nivel micro y a las implicaciones que la gestión y desarrollo de los recursos humanos tiene para la productividad considerada en ese nivel.

1.2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE PRODUCTIVIDAD Y CONCEPTOS RELACIONADOS

La productividad se ha definido como la relación entre la producción obtenida y los recursos utilizados para obtenerla. Puede conceptualizarse como la producción total (ventas) o como el valor añadido que se obtiene con esa producción (ventas menos compras). Si se valora la productividad a partir del valor añadido se deben tener en cuenta el trabajo y el capital como factores. Si se considera la producción total (ventas) hay que tomar también en consideración las materias primas o *inputs* intermedios adquiridos. La obtención de la relación entre *inputs* o recursos y *outputs*

habitualmente se calcula a partir del valor económico de unos y otros. En el caso de la producción el valor económico viene determinado por el precio en el mercado, que se convierte así en un elemento de primera importancia a la hora de determinar el valor producido y permite comparar productos muy diferentes y agregar el valor de diversos productos en una unidad de producción analizada (sea la empresa, el sector, etc.).

Un concepto estrechamente relacionado con el de productividad es el de eficiencia. En ocasiones se han definido la productividad como una medida de eficiencia (Simpson 2008). Así, la productividad aumenta al utilizar de forma más eficiente los factores productivos (recursos o *inputs*). Esa eficiencia se suele medir como la ratio entre la cantidad mínima de *inputs* necesaria para obtener un nivel dado de *output* y los *inputs* realmente utilizados. Bajo ciertas condiciones, la minimización de costes puede ser contemplada como el problema dual de la maximización de la productividad.

Los indicadores de productividad pueden calcularse para un trabajador, una empresa (nivel micro), un sector (nivel intermedio) o una economía (región o país; nivel macro). Esos indicadores se determinan, con frecuencia, mediante comparación entre unidades del mismo nivel o dentro de una unidad en tiempos diferentes. Al realizar esas comparaciones es importante descartar que las diferencias entre las unidades o los cambios dentro de una misma unidad en distintos momentos temporales puedan deberse a otros factores o a debilidades en la determinación de los *inputs* y /o los *outputs*. Así, hay que prestar atención a aspectos como los siguientes: 1) el aumento de recursos no considerado (p. ej., capital humano), 2) las diferencias en la calidad del producto o servicio producido, 3) la comparabilidad de los productos considerados, 4) la comparación entre unidades (p. ej., empresas) que producen múltiples productos, en especial si no existen mecanismos adecuados de agregación y ponderación, como puede ser el precio, y 5) las diferencias en las condiciones del entorno (marcos reguladores, factores ambientales, etc.). Se obtendrá un indicador «aparente» de productividad cuando se toma en consideración un único *input* y se interpreta erróneamente por no considerar otros factores (p. ej., en Alemania la producción por hora es más alta que en Zimbawe, en gran medida porque la cantidad de capital por trabajador en Alemania es muy superior).

El problema de las mediciones de productividad y su comparación se hace más complejo cuando en lugar de analizarla al nivel de empresa o proveedor de productos/servicios se analiza en sectores, regiones o países. En este caso, a los problemas anteriores se añade el de composición y agregación. De hecho, se suele tratar a la economía (región, o país) como si se tratara de una empresa «representativa». La agregación de empresas no sería en sí misma un problema grave si todas ellas fueran relativamente similares, pero lo es si son muy heterogéneas. De todos modos, los

análisis de la productividad y su crecimiento en distintos sectores han permitido examinar la contribución a la misma de la entrada en el sector de empresas más eficientes y de la salida de las empresas más ineficientes, así como las condiciones en que la dinámica de los «actores» del sector tienen repercusiones más significativas sobre la productividad del mismo (Fernández de Guevara 2011).

Por otra parte, la comparación de la productividad entre economías (países o regiones) o sus cambios en el tiempo pueden deberse además a diversos factores: 1) Diferencias en el entorno: todo lo demás constante, las economías con entornos más favorables mostrarán mayor productividad, y 2) Diferencias en la especialización productiva: todo lo demás constante, las economías con mayor peso de sectores de alta productividad mostrarán mayores niveles de productividad agregada. Para resolver o evitar estos problemas, se suelen realizar comparaciones de productividad entre economías (o sus variaciones en el tiempo) aislando o controlando los factores determinantes exógenos. Para ello, se realizan comparaciones entre unidades (empresas, regiones, países) que producen lo mismo y sometidas al mismo entorno. En cualquier caso, y a pesar de las complejidades señaladas, el estudio de la productividad resulta útil en el análisis de la economía de un país y en su comparación con la de otros países. Ese interés no se limita a la economía del sector privado sino que se extiende también al sector público. Ahora bien, el análisis de la productividad de lo público plantea problemas y dificultades añadidas a las que acabamos de señalar para el sector privado.

1.3. INTERÉS DE ESTUDIAR LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO Y PROBLEMÁTICA DE SU CONCEPTUALIZACIÓN

El gasto público en las últimas décadas ha experimentado un fuerte incremento y también lo ha hecho el déficit y el endeudamiento público de muchos países. Ello ha incrementado el interés por el análisis de la productividad y la eficiencia en las actuaciones y el funcionamiento de las Administraciones Públicas. De forma más específica, y dado que una parte importante de esos gastos corresponden al personal, la productividad de los recursos humanos ha sido una de las cuestiones más debatidas. En la actualidad esa cuestión está sobre la mesa, acompañando a la necesidad de realizar ajustes fiscales. Dada la importancia de los gastos de personal en los presupuestos públicos —algo más del 25% del gasto total— la eficacia y eficiencia en el uso de esos recursos es clave para que el control del gasto tenga las menores repercusiones negativas en la prestación de los servicios.

Por otra parte, la productividad del sector público tiene, con frecuencia, incidencia sobre la productividad en el sector privado de un país por múltiples vías entre las que se cuenta la carga de costes que se impone a

las empresas debida a la Administración Pública, como consecuencia de la ineficiencia de sus servicios y la posible concurrencia del sector público en diversos ámbitos y sectores de actividad. Todo ello aboga a favor de analizar la productividad y la eficiencia del sector público y sus repercusiones sobre la productividad y la generación de riqueza del país.

De todos modos, el estudio de la productividad pública encuentra dificultades considerables. Por una parte, la propia conceptualización y terminología utilizada para analizar el fenómeno es confusa y de escasa precisión. No es extraño ver definiciones diversas de productividad en términos de eficiencia, eficacia, reducción de costes, calidad, desempeño, mejora de procesos o incluso evaluación de programas. En ocasiones, la definición de la productividad que subyace a la determinación de indicadores se centra en las actuaciones y procedimientos, mientras que en otras hace un planteamiento más restrictivo desde un enfoque económico que considera la eficiencia con que se utilizan los recursos para producir resultados. Esto ha llevado al uso de índices diferentes y con frecuencia poco comparables.

Otro aspecto que dificulta el estudio de la productividad, en especial la de los recursos humanos en el sector público, es la superficialidad de su análisis, que con frecuencia refleja prejuicios de naturaleza ideológica sobre el papel del gobierno y la amplitud deseable de sus actividades. Hay diversas aproximaciones que van desde un enfoque «eficientista» y liberal, que considera la «productividad» como un criterio importante en la evaluación de la actuación pública, a otro que niega que este tipo de lógica tenga sentido en la evaluación de las actuaciones públicas. Posiciones menos extremas señalan la importancia de considerar este fenómeno como criterio de evaluación de las actuaciones públicas, pero situándolo en un marco más amplio que también insiste en una jerarquía de criterios en función de su relevancia y radicalidad para evaluar el éxito de la Administración Pública. La medición de la productividad no tiene por qué implicar que sus incrementos sean siempre el interés supremo de la Administración. Podría ocurrir que la sociedad valorara más la producción de más servicios o la mejora de la calidad de los mismos que el simple ahorro de costes o la máxima eficiencia en su prestación. De hecho, existen voces que insisten sobre la inadecuación de poner el énfasis en la eficiencia al plantear la evaluación de lo público, porque hay otros valores más importantes, como las garantías y la participación ciudadana, que harían inadecuado evaluar los logros de la Administración Pública única o predominantemente con medidas de eficiencia. Así, hay autores que insisten en la conveniencia de evaluar la eficiencia de lo público pero señalando que el criterio último ha de ser el «éxito» o efectividad en el logro de los objetivos y políticas.

Esta ha sido una cuestión importante en el debate de la filosofía subyacente del «nuevo *management* público» o de la modernización de las

Administraciones Públicas. En estas aproximaciones se insiste en el interés de evaluar la eficiencia junto a la eficacia de las actuaciones públicas. Echebarría y Mendoza (2004) han descrito diversas etapas en la evolución de ese «*management* público» y ello ayuda a entender el alcance y limitaciones de la evaluación de la productividad y la eficiencia en el sector público. Una primera etapa vendría caracterizada por la retórica neoliberal, en la que el programa de reforma, debido a fuertes desequilibrios presupuestarios, estuvo dominado por el valor de la eficiencia utilizada de forma parcial para justificar la reducción de efectivos y los recortes. Esta aproximación con el tiempo encontró dificultades derivadas de la necesidad de incorporar en numerosas actividades públicas consideraciones políticas y no meramente de eficiencia técnica en la definición de los resultados pretendidos y del «valor efectivamente producido». Esto llevó a la aparición de críticas contra el «eficientismo» que inspiró la primera etapa de la modernización administrativa (p. ej., Reaganismo y Thatcherismo). Esas críticas insistieron en la necesidad de una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación de la gestión pública frente a los cambios previsibles e imprevisibles del entorno. Con ello se insistió en la necesidad de determinar los fines y políticas antes de determinar las exigencias de eficiencia. En esta nueva etapa la modernización administrativa insiste en la necesidad de considerar un repertorio más amplio de valores, entre los que se han de incluir las relaciones con los ciudadanos, la receptividad a las demandas externas, la calidad del servicio desde los valores de adaptabilidad y la innovación, la representación y la participación. Echebarría y Mendoza (2004) señalan también la necesidad de un nuevo paso en la modernización de la Administración Pública según la cual el paradigma institucional del *management* no puede anclarse en una lógica de racionalidad individual y ha de atender a los valores colectivos y a la interdependencia, buscando espacios inter-organizativos y una dinámica de colaboración e interacción entre lo público y lo privado. Así pues, como señalan estos autores, «las versiones convencionales de la eficacia y la eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas, debiendo reinterpretarse con arreglo a valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando las demandas de flexibilidad y diversidad que exige la adaptabilidad de un sistema de estas características» (Echebarría y Mendoza 2004).

En esta misma dirección se sitúa Gorriti (2011 y 2012) cuando señala que la eficacia administrativa debe contemplar como criterios de éxito la resolución de conflictos y la satisfacción de necesidades de los ciudadanos. Este autor apunta que en los debates para elaborar el texto constitucional se entendió la eficacia administrativa como «el compromiso de materialización efectiva de la satisfacción de las necesidades y la resolución de conflictos de la ciudadanía». Así, es importante una visión gerencialista que asegure la consecución de objetivos (efectividad). «La exigencia de resultados se convierte en legitimidad al gestionar elementos delegados

desde la ciudadanía en orden a la satisfacción del interés general». Como insiste este autor, el modelo que plantea de Administración Pública «tiene a la eficacia como el principio primero y superior de actuación. Subsidiariamente a la eficiencia (gestión racional de los recursos y gasto) y a la legalidad vigente» (Gorriti 2012). En este último aspecto insiste también Longo (2004, p. 44) al señalar que la eficacia del Gobierno, principio consagrado en la Constitución, se ha de hacer compatible con el principio de garantía de la seguridad jurídica (equidad y neutralidad en los comportamientos de los servidores públicos...) (Longo 2004, p. 44). No obstante, la reciente reforma de la Constitución (27 de septiembre de 2011), al establecer en su artículo 135 el principio de estabilidad presupuestaria y los límites del déficit estructural, refuerza el papel de la eficiencia como elemento importante de la gestión en la Administración Pública.

En resumen, garantías, eficacia y eficiencia no tienen por qué ser considerados principios contrapuestos, sino complementarios. En esta dirección señala Longo (2008), comentando la afirmación de Rothstein y Theorell, que la imparcialidad como un elemento fundamental de garantía de seguridad jurídica es la virtud clave de la calidad del Gobierno (Quality of Government) pero esa imparcialidad, siendo necesaria no es suficiente. La eficacia y la eficiencia han de ser tomadas también en consideración para evaluar dicha calidad. «Veo difícil de entender —señala— cómo se puede hablar de calidad del Gobierno cuando la ley o las políticas no logran sus objetivos o solo lo hacen aceptando costes inaceptables de oportunidad que perjudican los intereses de los beneficiarios potenciales» (p. 194). Veamos a continuación los aspectos específicos de lo público en el análisis de su productividad.

1.4. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL SECTOR PÚBLICO RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DE SU PRODUCTIVIDAD

Es importante señalar que «la especificidad de lo público incorpora un conjunto de valores necesarios para el buen funcionamiento y la renovación de los sistemas públicos y sus organizaciones» (Longo 2004, p. 17) y ello tiene claras implicaciones para la evaluación de la productividad en el sector público. En este punto seguiremos a Echebarría y Mendoza (2004), quienes destacan cuatro aspectos de carácter estructural:

1. *La sustitución del mercado por el proceso político en la asignación de los recursos.* La mayor parte de las actividades de las organizaciones públicas se realizan sobre bienes públicos (se suministran a la colectividad y son indivisibles) o bienes privados socialmente preferentes que no parece adecuado dejar únicamente al mercado con el fin de reducir las desigualdades los servicios básicos. Así, frente al mecanismo de mercado para la asignación de recursos, criterio que

excluye a la demanda no solvente, en el ámbito de lo público el mecanismo de asignación de recursos es político, poniendo de manifiesto la prioridad de los aspectos redistributivos y de equidad. Estos autores indican que otros rasgos del proceso político también presentes son su pluralismo, la fragmentación de la autoridad y la legitimidad del disenso sobre los objetivos y el conflicto.

2. *El carácter de poder público de la Administración Pública.* Esos poderes son otorgados por la sociedad al Estado para lograr los objetivos de necesidad pública y se ejercen mediante la autoridad, y en su caso la coerción, por parte de la Administración dentro del marco legal establecido (principio de legalidad) y basado en la legitimidad del Gobierno (principio de la confianza legislativa) y de la Administración (basada en el mérito).
3. *Los procesos de creación de valor en el sector público.* En la Administración no sólo ni siempre se crea valor en la forma que es habitual en el sector privado (la creación de productos y/o servicios que en el mercado tiene un precio que concreta ese valor). En el ámbito público existen con frecuencia beneficiarios que no son usuarios o clientes directos (p.e. un programa de vacunación o los programas de bienestar social que pueden constituir una «red de protección social»). En otras ocasiones el valor se deriva de las medidas adoptadas para poder afrontar riesgos o amenazas. También se crea valor mediante programas regulatorios (p.e. la prohibición de emitir gases tóxicos) y la vigilancia para que estos se cumplan. Además, se aumenta o disminuye el valor creado en función de cómo se realiza y las percepciones sociales que produce. La «transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor». De todos modos, el valor no está sin más en los beneficios producidos, pues hay que sustraer los costes en que se incurre para su producción.
4. *La dificultad de la determinación del valor creado por la Administración Pública.* Esa dificultad se deriva en parte de la inexistencia de precio en el mercado para muchos de los servicios producidos. Por otra parte, al calcular el valor es importante considerar no solo los productos de la actuación (*outputs*) sino también los resultados o efectos (*outcomes*), pretendidos o no. Ahora bien, en la cadena de «actuaciones-*outputs-outcomes*» las relaciones de causalidad son probabilísticas y resulta complicado determinar si esos «*outcomes*» han sido consecuencia realmente por las actuaciones realizadas. A ello hay que añadir los costes que supone el respeto de las garantías jurídicas en las actuaciones. Todo ello aumenta la dificultad de la medición del valor creado.

1.5. PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

Dadas las características que acabamos de mencionar, cabe destacar tres aspectos que contribuyen a la dificultad de medir la productividad en las actividades de las Administración Pública. En primer lugar, la prestación de estos servicios se ha de hacer de forma acorde con la legalidad y las exigencias de lo público. Ello requiere que se garanticen los derechos y principios legales y los valores establecidos (p.e. transparencia, participación ciudadana, igualdad de oportunidades. etc.). Esas exigencias son distintas a las que se plantean al sector privado, donde la eficiencia puede ser un factor más prioritario. Pongamos un ejemplo: en la selección de personal para cubrir una serie de vacantes en una empresa privada, si el reclutamiento ha sido excesivo y se obtienen varios miles de candidatos para un número escaso de vacantes, la empresa puede prescindir de una serie de candidatos por el procedimiento más económico posible, ya que eso no va a deteriorar probablemente la calidad de las personas seleccionados si la selección se hace de forma adecuada. Este procedimiento sin embargo sería inadmisibles en el marco de la selección de personal para la Administración Pública porque no se garantizaría para cada candidato los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en la selección de los empleados públicos. En la Administración Pública la selección es pues, mucho más costosa en términos económicos y de otros recursos (p. ej., tiempo) porque se han de garantizar esos principios para todos los candidatos. En los procesos de selección masivos (en ocasiones más de 25.000 candidatos para un número limitado de vacantes de, p. ej., celador) el proceso se hace largo y costoso por la garantía de esos principios. Y ello ha de hacerse así, incluso conociendo que todas esas actuaciones no van a mejorar la eficacia de la selección desde el punto de vista técnico si éste se define como la identificación de la persona adecuada y competente para un determinado puesto. Ahora bien, esto no justifica que no pueda medirse la productividad y la eficiencia en lo público. Entendemos que puede y debe hacerse, tomando en consideración esas exigencias, aunque no pueda compararse directamente en estos casos, la eficiencia de lo público y lo privado. Será, pues, necesario determinar las condiciones a tomar en consideración y los costes que ellas representan y en ese marco evaluar la productividad de unidades que resulten comparables.

Por otra parte, se ha señalado también como una dificultad que algunos autores consideran insuperable, el hecho de que sus **actuaciones no van dirigidas a los mercados**. En la actividad pública, la valoración del *output* es mucho más compleja por la dificultad o imposibilidad de cuantificarla mediante el valor añadido generado en el correspondiente mercado. Además, en la gran mayoría de los casos esas actuaciones consisten en **servicios, que por su naturaleza inmaterial** presentan más dificultades

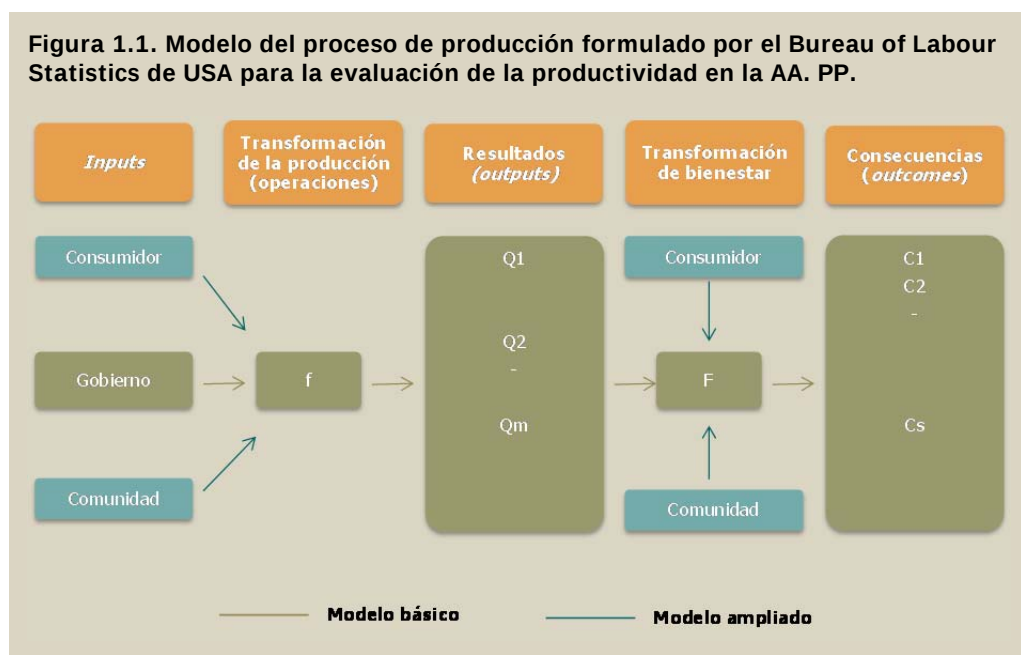
para definir sus unidades, cuantificar el número de las mismas y diferenciarlas según su calidad. Estas dos razones se combinan en ocasiones para complicar más el problema. Por ejemplo, las diferencias de calidad entre dos unidades de un bien o servicio pueden ser tratadas comparando sus precios. Pero cuando estos no existen —por no haber mercados— la comparación es más difícil. El recurso tradicional a medir el valor de la producción pública por los costes representa es un camino engañoso desde la perspectiva del análisis de la productividad, pues un incremento de costes improductivo puede ser interpretado como un aumento del valor de los servicios. Ahora bien, en la práctica ésta ha sido la opción en la contabilidad nacional de un buen número de países hasta hace menos de una década. En dicha contabilidad se asignaba el mismo valor al *output* producido que al coste de los *inputs* aportados para su producción. De hecho, la asunción era que el valor de lo producido se determinaba por los costes empleados. Lógicamente, esto lleva a un valor cero las posibles ganancias de productividad de este sector y a asumir que su variación era imposible de cuantificar. Sin embargo, las variaciones en la productividad en el sector público se pueden producir en múltiples sentidos, como el incremento de los *outputs* manteniendo constantes los *inputs* o el mantenimiento de los *outputs* bajo reducciones de los *inputs*, etc. Diversos países en la última década han cuestionado este supuesto y han realizado esfuerzos por presentar modelos y metodologías que permitan cuantificar la productividad pública y sus cambios, ofreciendo estrategias y propuestas para determinar la evaluación de *inputs* y *outputs* y sus variaciones (Boyle 2006; Simpson 2008; U.S. Department of Labour 1996).

1.6. UN MODELO GENERAL PARA MEDIR LA PRODUCTIVIDAD EN LAS AA. PP. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.6.1. FORMULACIÓN DEL MODELO

Se han realizado esfuerzos para medir la productividad en las Administraciones Públicas. En concreto, el Bureau of Labour Statistics (U.S. Department of Labor 1996) plantea un modelo que resulta de interés y permite tomar en consideración cuestiones relevantes en esa medición. Ese modelo plantea que los gobiernos asignan unos ***inputs* o recursos** para la realización una serie de **actividades** (procesos) que persiguen producir uno o más **resultados** (*outputs*) que a su vez han de tener una serie de **consecuencias** pretendidas y deseadas (*outcomes*) que son los beneficios de la actividad de gobierno. Este modelo resulta útil al diferenciar en la «salida» tres aspectos a partir de los que se pueden obtener ratios con los *inputs* y medir la productividad en relación con cada uno de ellos: el del coste de las operaciones, el de la eficiencia técnica y el del valor que se obtiene en función del impacto o beneficios conseguidos. En una versión

más compleja del modelo se contempla al **ciudadano** no solo como destinatario o consumidor de los servicios sino también como actor en la producción. Además, considera las **condiciones ambientales y la comunidad** como un factor que incide en las técnicas y procesos de producción del bien o servicio y por tanto también en sus resultados. De todos modos, la operacionalización de estos elementos añadidos en los cálculos y estimaciones de la productividad dista mucho de estar resuelta, aunque su consideración resulta útil para corregir estimaciones comparativas de un mismo servicio en diferentes contextos (p. ej., la comparación de la productividad de los servicios de enseñanza en zonas con tipos de alumnado diverso en lo que se refiere a la preparación previa, etc.).



En el marco de la evaluación de políticas públicas, este esquema se amplía de forma interesante para la evaluación de la productividad. En efecto, en esa evaluación se plantea cuál es el antecedente ineludible de los recursos y por lo tanto el primer eslabón de la cadena de antecedentes y causas, la razón de ser de la intervención. La respuesta es que son las necesidades de la ciudadanía y de la sociedad o de alguno de sus grupos, los objetivos que se pretenden atender. Para ello se plantean las políticas y se determinan los objetivos, diseñándose un plan de actuación o programa. (Blasco 2009). La consideración de los objetivos de las políticas, programas e intervenciones en la Administración Pública va a ser, pues, una herramienta fundamental en la determinación de valor cuando se sustituye la actuación el mercado por el criterio y el proceso político en la asignación de los recursos, como es habitual en las actuaciones de la Administración Pública. De hecho, es en la determinación de los objetivos que se

consiguen y de los logros de las políticas públicas donde se puede establecer el valor real de esas actuaciones y la productividad de los recursos asignados. Ahora bien el cálculo de esa productividad va a requerir, de una u otra forma, la determinación del valor de los *inputs* y los *outputs*.

1.6.2. LA MEDICIÓN DE LOS *INPUTS*

La medición de los *inputs* en la Administración Pública atiende principalmente a tres aspectos: los costes de personal, los costes en materiales, productos y servicios intermedios utilizados en la producción del *output* y los costes de capital (p.e. equipamiento y edificios utilizados en la producción de los servicios objeto de evaluación). Esos costes tienen un precio en el mercado y resulta fácil asignarles un valor económico. Los expertos recomiendan obtener estas mediciones al nivel más desagregado posible para poder relacionar su importe con cada uno de los *outputs* que se consideran. Es importante también tomar en consideración en esa medición los cambios en la calidad de los mismos —no solo su cantidad— y sus repercusiones sobre el importe de los costes.

En concreto, la determinación de los costes de personal, medida más habitual de *input*, plantea en su aplicación diversas cuestiones de interés. La primera, la diversidad de indicadores que se utilizan y su diferente grado de precisión. En ocasiones se mide el número de trabajadores que participan en la prestación del servicio, o las horas de trabajo y su coste económico. Ahora bien, conviene distinguir las diferencias en cualificación, experiencia y habilidades del personal, no siempre bien reflejadas en las diferencias de salario y otros costes de personal. Por otra parte, la complejidad en la valoración de los costes puede venir condicionada por la contribución del propio destinatario del servicio (por ejemplo mediante el uso de la administración electrónica el ciudadano realiza actividades que previamente eran realizadas por personal de la administración). Además, las características de ese usuario puede también tener repercusiones sobre los costes de personal en el servicio (p.e., personas mayores que no son capaces o no consiguen utilizar la administración electrónica y que requieren una atención cara a cara). Así pues, al comparar los costes de un mismo servicio en diferentes unidades proveedoras conviene tomar en consideración las características de los usuarios y sus posibles diferencias entre una unidad de prestación y otra. Otro elemento que puede tener interés en la determinación de los costes de personal para la prestación de un servicio puede ser la participación de voluntarios en su prestación.

En otro orden de cosas, es importante clarificar las ventajas e inconvenientes de una evaluación unifactorial o multifactorial de los *inputs*. La primera opción considera un único factor (normalmente costes laborales) mientras que la segunda contempla de forma diferenciada varios

factores (p.e. trabajo, capital y materiales). Lógicamente, la medición unifactorial facilita el cálculo de índices de productividad más globales aunque se pierde información o puede reflejar en el indicador costes derivados de otros factores (p.e. los costes de la inversión en tecnología, o la dirección,..) que no pueden ser desagregados. La desagregación en múltiples indicadores de costes, por su parte, permite relacionar dos o más *inputs* con los *outputs* y reflejar efectos conjuntos de sus influencias. Se eliminan así efectos de sustitución de un factor por otro (por ejemplo cuando se evalúan por separado trabajo y capital o trabajo, capital y materiales). Otra posibilidad es considerar conjuntamente todos los factores que intervienen en la producción, construyendo indicadores de «productividad multifactor» o «productividad total». Son indicadores más complejos y costosos de construir, cada vez más utilizados a escala macro o sectorial en los estudios del sector privados, pero escasamente empleados a escala micro o en el sector público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE 2009). De todos modos, con frecuencia se utiliza como medida proxy en la medición de los *inputs* los costes de personal para calcular indicadores sencillos de productividad y de eficiencia en la Administración Pública, habida cuenta del volumen e importancia los mismos.

La evaluación adecuada de esos costes ha de tomar en consideración toda una serie de decisiones, como la computación o no de las horas de ausencia, las diferencias en las administraciones en la duración de la jornada (en caso de que se utilice el indicador de empleados a jornada completa, etc.), la consideración y control del empleo temporal y sus variaciones, la exclusión de los costes laborales no directamente implicados en la prestación del servicio sino en desarrollo o mejora de las infraestructuras. El U.S. Department of Labour (1998) señala una serie de recomendaciones en la medida de los *inputs* para el cálculo de la productividad: 1) los *inputs* medidos deben corresponder a los «*outputs*» considerados. 2) Los *inputs* deben ser medibles en números absolutos. 3) La evaluación de los *inputs* deben ser precisa y comparable. 4) Los cálculos sobre los *inputs* deberían utilizar datos disponibles y 5) los indicadores de *input* deberían ser fácilmente comprensibles.

1.6.3. LA EVALUACIÓN DE LOS *OUTPUTS* O «ELEMENTOS DE SALIDA» EN LA PRODUCTIVIDAD

La parte más compleja en la medición de la productividad de la Administración Pública es la de los resultados e impactos. En este caso, el precio de lo producido por lo general no existe y ello representa una importante dificultad en la determinación de su valor. Además, al tratarse de servicios (inmateriales) en ocasiones no es fácil identificar en qué consiste una unidad de producto. El modelo de medida presentado anteriormente despliega los elementos de salida en una cadena causal que

arranca de las actividades («operations», «performance»), pasa luego a los productos (*outputs*) y finalmente a los resultados e impactos (*outcomes*) que esos productos generan. Veamos con algo más de detalle estos tres tipos de indicadores para la medición de los elementos de salida:

1. Los indicadores relativos a los aspectos operativos hacen referencia a **procesos y actividades** que cuando se los relaciona con los *inputs* que requiere su realización proporcionan indicadores sobre la eficiencia de esas operaciones. Indicadores como el tiempo de espera en acceder al servicio, el tiempo de servicio desaprovechado por avería de los equipos o el número de expedientes procesados por unidad de tiempo y trabajador, son medidas que se consideran en esta categoría. Esas medidas, han de ser suficientemente específicas para captar adecuadamente las actividades de la unidad o servicio que se analiza y han de cubrir una buena parte de las actividades que se desarrollan en esa unidad.
2. El segundo tipo de medidas se basan en indicadores de **productos o servicios («outputs»)** en relación con los recursos utilizados para ello. Estas medidas son las más habituales para medir la productividad en el sector privado. Se consideran medidas de eficiencia técnica. No se plantea en su medición si los servicios deben producirse o si se relacionan con algún objetivo deseado, sino que consideran la eficiencia en su producción.
3. El tercer tipo de medidas atiende a las **consecuencias («outcomes»)** de las actuaciones y su contribución a la consecución de los fines. Atienden al uso de los recursos para lograr esos fines. Este tipo de medidas son las más complejas para medir la productividad y no siempre resulta fácil obtener indicadores que determinen el valor que generan. Se ha debatido de forma considerable la conveniencia o no de obtener medidas de «outcome», habida cuenta de que en su generación pueden incidir otros factores que no están bajo control de la Administración y por ello no ser un indicador directo de productividad. Sin embargo, otros autores insisten en la necesidad y oportunidad de este tipo de indicadores que van a permitir, aun con limitaciones, considerar el grado en que se consiguen los objetivos y, en su caso, el impacto de las políticas planteadas.

En la determinación de estos indicadores hay una serie de aspectos que hay que tomar en consideración. Enumeramos aquí los que se han señalado en la literatura especializada.

Aspectos específicos del servicio. Al determinar los indicadores sobre los elementos de salida es importante a considerar los diferentes aspectos valorados por los usuarios o la sociedad en cada uno de los estadios de la cadena (operaciones, resultados e impactos). Así, es importante atender no solo a la cantidad de servicio prestado sino también su calidad, la

facilidad de acceso al servicio o la equidad en los resultados para diferentes grupos sociales de usuarios.

Diversidad de los servicios proporcionados. En la medición de los elementos de salida hay que considerar el amplio rango de servicios que se proporcionan por parte de la administración y el sector público. La guía de evaluación de la calidad (AEVAL 2009a, p. 12) señala, con razón, que las relaciones de la ciudadanía con la Administración no son las mismas en los distintos de servicios. Son relaciones bien diferentes la del contribuyente que paga sus impuestos, la del beneficiario de una prestación social o la de un ciudadano sujeto a procedimientos de autorización. Los servicios también difieren en función de la voluntariedad u obligatoriedad de acceso al servicio. Por otra parte, existen servicios que se prestan en condiciones de exclusividad al no existir oferta privada (p. ej., la expedición de pasaporte o del Documento Nacional de Identificación, DNI) frente a otros que se prestan en concurrencia con oferta privada (p. ej., educación, etc.). También es importante distinguir los servicios que se proporcionan a usuarios individuales (p. ej., educación, salud, servicios sociales, licencias de obras, etc.) de aquellos que son colectivos, como la defensa nacional. Además, algunos de los servicios que se prestan suponen combinaciones concretas de ambos tipos de servicios (p. ej., los servicios de policía previenen la aparición de delitos al tiempo que investigación delitos específicos ocurridos).

La especificación de las «unidades básicas de medida» de la productividad. Como señala el U.S. Department of Labour (1998), las medidas del *output* de una organización debieran ser «unidades físicas homogéneas» y relacionarse con los recursos empleados en su producción. Ahora bien, la ausencia de precio de esas unidades plantea una dificultad importante a la hora de calcular la productividad. De todos modos, es importante que el indicador refleje solo la parte del *output* que realmente se produce durante la unidad de tiempo considerada, en caso de que la producción del *output* se extienda más allá. También es importante incluir en la medida solo el trabajo realizado por la unidad cuya productividad se está pretendiendo medir (por ejemplo determinar la forma de considerar o excluir las subcontrataciones). Toda esta complejidad en la determinación de las unidades de medida viene a señalar la necesidad de desarrollar indicadores específicos para distintos tipos de productos y servicios en las diferentes Organizaciones de la Administración.

La agregación y ponderación de la productividad en unidades que ofrecen múltiples productos y servicios. La evaluación de la productividad se hace más compleja cuando una misma unidad organizativa produce servicios diversos y se quiere un indicador global, o cuando se quiere obtener un índice general que permita comparar unidades diferentes. En estas ocasiones se acude a la agregación y ponderación de indicadores. Ahora bien, la ausencia de precio en el mercado hace compleja

la agregación. Se ha propuesto como alternativa la consideración de los costes que representan cada unidad de *output*. De todos modos, esto implica poder asignar la parte correspondiente de los costes a cada *output* particular. Por otra parte, el uso del coste para ponderar el valor del *output* solo tiene sentido si esos costes pueden ser considerados una variable proxy de los beneficios sociales marginales asociados a cada *output*.

La calidad en la medida de los elementos de salida. La calidad es un atributo importante de esos elementos de salida en la producción de un buen número de servicios. Una estrategia en su consideración es la determinación de los estándares de calidad que se persiguen en la producción de los servicios, haciendo los indicadores de volumen más comparables. Otra estrategia es la diferenciación de las calidades como productos diferentes (p. ej., distintos actos médicos o distintos títulos universitarios). Una tercera estrategia es su «ponderación» en función de los niveles de calidad proporcionados en el proceso o en los resultados. Las exigencias de un determinado nivel de calidad pueden tener implicaciones para el volumen de recursos o *inputs* requeridos. En la monografía sobre la evaluación de la productividad en los servicios públicos del U.S. Department of Labour (1998) ofrecen una propuesta para manejar la calidad en la medida de la productividad en la Administración Pública: 1) identificar el *output* del servicio, 2) listar las consideraciones sobre calidad para la medida de ese *output*, 3) evaluar cada uno de los factores de calidad en su impacto potencial sobre los requisitos de recursos, 4) crear una serie temporal del índice de calidad si el impacto es potencialmente importante, 5) seguir el índice de calidad a lo largo del tiempo y 6) ajustar el índice de *inputs* o determinar otro índice si la situación cambia.

La evaluación de los elementos de salida en servicios y organizaciones «orientados a políticas». La métrica de la productividad presenta especial dificultad en los resultados e impactos de unidades administrativas orientadas a la implantación de «políticas». Como ha señalado Boyle (2006, p. 13) «por la propia naturaleza de sus productos —modelado de las políticas en una amplia variedad de áreas, elaboración de leyes, mantener el orden público, mantener el aparato de gobierno— no hay disponibles indicadores «naturales» de desempeño para la Administración Pública como tal. Así pues, el funcionamiento de las administraciones del gobierno se puede medir solo utilizando indicadores subjetivos. Tales indicadores reflejan sobre todo confianza y credibilidad del servicio civil».

1.6.4. OTROS ASPECTOS METODOLÓGICOS EN LA MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

Con el fin de reducir las dificultades de la medición de la productividad en el ámbito de lo público y encontrar estrategias viables conviene tomar en consideración las cuestiones que señalamos a continuación:

Definir el ámbito y alcance de la evaluación, acotando el ámbito de lo «público». Esta es una cuestión compleja porque en su conceptualización cabe incorporar diversos elementos como el carácter del servicio, el del proveedor (p. ej., cabe considerar un servicio público aunque la prestación esté contratada a una empresa privada —externalizada, etc.—). Por otra parte, es importante también especificar y definir los servicios que van a tomarse en consideración determinando los niveles y «unidades» más adecuados para su evaluación (p. ej., cómo desagregar a efectos de evaluación los servicios prestados por la policía local,...). Por otra parte, hay que tomar en consideración los datos disponibles y sus características. Esto resulta más sencillo cuando se plantean evaluaciones para sectores o unidades específicas que cuando se pretende realizar una evaluación de amplia cobertura con índices de productividad agregados.

Determinar la finalidad o finalidades de la medición. Es un elemento importante en la determinación de las metodologías, indicadores y diseño de la evaluación. Son objetivos diferentes los que persiguen comparar la productividad entre diferentes unidades, administraciones, etc. de los de determinar la eficacia y eficiencia de un servicio y el uso apropiado de sus recursos en distintos momentos temporales.

El enfoque comparativo. Es útil comparar indicadores e índices de productividad de unidades similares en diferentes territorios, identificando las diferencias entre ellas. Ahora bien, esta aproximación requiere una atención especial a los aspectos metodológicos que han de hacer la comparación adecuada para los objetivos que se persiguen, evitando conclusiones e inferencias erróneas o inapropiadas.

El análisis de tendencias a partir de comparaciones intra-unidad a lo largo del tiempo. Esta aproximación plantea cuestiones metodológicas relevantes. En primer lugar, la frecuencia de la medición u obtención del indicador y su periodicidad (p. ej., estacionalidad de las medidas). En segundo lugar, el periodo de tiempo que cubre el indicador y el momento en que se obtienen los datos (comienzo o final del periodo, etc.). En tercer lugar, el posible desfase entre el uso del *input* y la aparición de los *outputs* utilizados. En cuarto lugar, la determinación del calendario más adecuado (año natural, fiscal, académico o escolar...). Por último, la homogeneidad de las unidades de medida de los indicadores a lo largo del tiempo (la

cobertura y la forma en que se prestan los servicios pueden variar con cierta frecuencia).

En resumen, cabe constatar que la comparación, bien sea de los niveles entre unidades o de los cambios en una misma unidad a lo largo del tiempo, subyace en muchas de las medidas de productividad y por ello es importante tomar en consideración además de los componentes básicos de *inputs* y *outputs*, los elementos metodológicos que hemos señalado para mejorar la validez y fiabilidad de esas comparaciones.

1.7. PRINCIPALES APROXIMACIONES A LA EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

A lo largo de los apartados anteriores hemos señalado la diversidad de planteamientos en la medición de la productividad y la necesidad de clarificar las funciones que han de cumplir los sistemas que se diseñen para ello. Señalaremos ahora la existencia de tres aproximaciones con propósitos y alcance claramente diferentes que requieren metodologías y procedimientos distintos. Nos referimos a las medidas de productividad que permiten una comparación y análisis transnacional mediante la comparación de indicadores entre diversos países, los análisis y medidas de productividad que tratan de proporcionar información relevante a nivel nacional o sectorial, en ocasiones para incorporarla a la contabilidad nacional, y las medidas de productividad que se realizan en el nivel de las organizaciones o unidades administrativas, que son de carácter más micro y permiten tomar en consideración aspectos más específicos. Veamos algunas características de cada una de estas aproximaciones.

1.7.1. APROXIMACIÓN TRASNACIONAL A LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

Hay una serie de estudios comparativos que tratan de determinar la posición relativa de los diferentes países en indicadores de productividad y eficiencia. Por ejemplo, Kuhry, Pommer and de Kam (2006) establecen un índice de desempeño global de las Administraciones Públicas de diferentes países integrando cuatro indicadores de desempeño: estabilidad y crecimiento de la economía, distribución del bienestar, asignación de los servicios públicos y calidad de la Administración Pública. También obtienen un indicador de eficiencia global del sector público. Según sus datos, identifican a Finlandia como el país más eficiente en la producción de servicios públicos con elevada calidad y costes moderadamente altos, mientras que España (junto a Australia, Canadá y República Checa) combinan un desempeño medio con gasto público relativamente bajo. Con datos más recientes y tomando en consideración diversas fuentes Echebarría (2011) ha realizado un diagnóstico del empleo público en España en el contexto de la crisis fiscal. Este autor señala la posición de

nuestro país, en comparación con otros, en aspectos relevantes para la productividad. Así, constata la posición intermedia en el tamaño del empleo público si se lo relaciona con el porcentaje de la población ocupada, en la proporción del gasto público sobre el producto interior bruto (PIB) o en la tasa de empleo público en relación con el número de habitantes. Además, el porcentaje del gasto público dedicado al pago de salarios se sitúa algo por encima de la media de la OCDE, con tendencia creciente en el periodo analizado. Los salarios públicos se muestran relativamente altos en relación al PIB del país y crecieron en mayor medida que los salarios privados en España y en relación a los salarios públicos de otros países. En concreto, los salarios de los niveles menos cualificados son comparativamente más altos que los del sector privado, mientras que los de niveles más cualificados tienden a ser más bajos. En lo que se refiere a las horas de trabajo regladas (sin descontar el absentismo), nuestro país presenta los niveles más bajos en el sector público habiéndose producido la mayor reducción durante los últimos años y presentando las diferencias más fuertes con las del sector privado. Esto también hace que el salario efectivo por hora trabajada sea elevado lo que supone «un coste relativo mucho mayor del empleo público en España». La productividad agregada del sector público es, sin embargo, más baja que la de los países comparables y no ha experimentado prácticamente incremento. Estos datos, no obstante, no permiten conclusiones definitivas ya que no existe una contabilidad que identifique los *outputs* de los servicios de forma estandarizada. También se señala que los indicadores de flexibilidad muestran niveles comparativamente bajos lo que implica una menor posibilidad de adaptación a las necesidades específicas de cada ámbito de trabajo y también es menor el grado de institucionalización de la función directiva profesional.

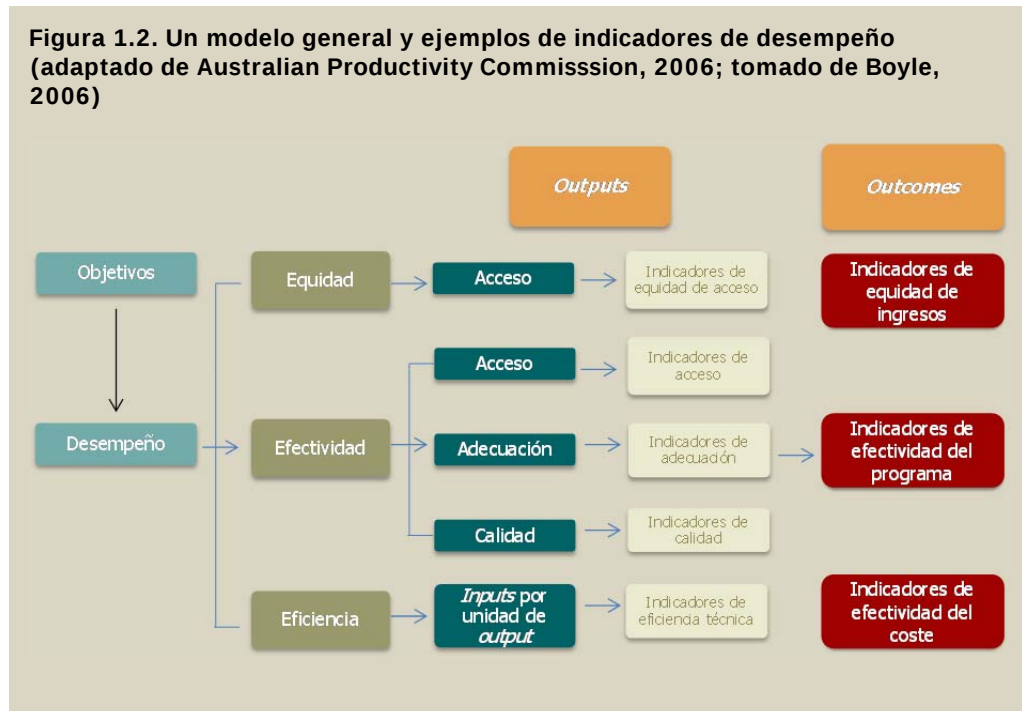
Desde mediados de la década pasada, la OCDE ofrece un sistema de indicadores que permiten comparar los diferentes países que la integran. Ello permite realizar comparaciones en diversos indicadores que son relevantes para determinar la productividad, calidad y otros aspectos de interés del sector público en el nivel internacional. En el capítulo 2 se ofrece un análisis de los indicadores relevantes para la productividad.

1.7.2. EVALUACIONES DE LA PRODUCTIVIDAD A NIVEL NACIONAL O SECTORIAL

En este nivel, la medición de la productividad en el sector público plantea dificultades especiales, derivadas sobre todo de las particularidades que presenta la medición del *output* de sus actividades. Se trata sobre todo de actividades en el **ámbito de los servicios** y además esos **servicios no van dirigidos al mercado** por lo que en muchos casos **no existen precios** de los mismos. Dadas estas y otras dificultades, y como ya hemos señalado muchos países han asumido que **no es factible medir la**

productividad del sector público adecuadamente a partir de los datos de contabilidad nacional, ni evaluar su evolución igualando al valor de los *inputs* el de los *outputs* a lo largo del tiempo y asumiendo ganancias de productividad nulas. A partir de 2006 la UE ha cuestionado ese planteamiento señalando que la productividad del sector público puede crecer o decrecer por distintas razones e identificarlas podría ser de utilidad para el diseño y evaluación de las políticas. No obstante, los logros conseguidos desde este nuevo planteamiento son relativamente limitados debido a las dificultades metodológicas en la obtención de datos. En el apartado 2.3.2 del capítulo 2 se analizan con detalle las principales dificultades de la evaluación de la productividad pública en el nivel de país y la problemática de su incorporación a la contabilidad nacional. Un ejemplo de este tipo de evaluación se ha formulado en Australia (figura 1.2) donde distinguen *outputs* y *outcomes* del desempeño y se señalan tipos de indicadores de cada categoría.

Figura 1.2. Un modelo general y ejemplos de indicadores de desempeño (adaptado de Australian Productivity Commission, 2006; tomado de Boyle, 2006)



1.7.3. EXAMEN MICRO DE LA PRODUCTIVIDAD. EL NIVEL ORGANIZACIONAL O DE UNIDADES

La productividad puede evaluarse también al nivel de Organismo o de unidad administrativa. Para ello es importante disponer de mediciones de las actividades, productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) obtenidos, con el fin de relacionarlos con los *inputs* utilizados. Aunque la medida de esos elementos de salida a escala micro plantea menor complejidad que la señalada para las medidas a nivel nacional, las mismas dificultades de

ausencia de precio, exigencia de garantías y variaciones en la calidad dificultan la medición de la productividad. En cualquier caso, existen estrategias que pueden permitir la determinación de esas medidas. Por ejemplo, la medición de abajo-arriba del desempeño de la Administración (p. ej., estableciendo los tiempos o costes para un ciudadano asociados a establecer un nuevo negocio), aunque no es una medida de productividad en sentido estricto (se centran en el *output*) ayuda a proporcionar una imagen sobre el valor de lo que están produciendo los servicios públicos como retorno de los costes generados. En el capítulo 4 presentaremos diversas aproximaciones, directas o indirectas, a la medición de la productividad en las Administraciones Públicas en las que se presta atención a los *inputs*, las operaciones, los productos (*outputs*) y los efectos o impactos, así como la relación de los tres tipos de medidas de «salida» en relación con los recursos o *inputs* utilizados.

La medición de la productividad en el nivel organizacional, referida a los diferentes organismos, unidades y Agencias de la Administración puede ser especialmente importante para compararla con la de otras unidades similares, para ver la tendencia dentro de la propia unidad objeto de estudio y para determinar estrategias conducentes a su mejora.

2. LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

2.1. INTRODUCCIÓN

La productividad del sector público y los salarios de sus trabajadores son objeto de debate con frecuencia. Parte de la opinión pública considera que el nivel de productividad del sector público es bajo en comparación con la del sector privado. En la medida que esto sea así, sus consecuencias son más negativas dado el importante volumen de recursos que el gobierno maneja. Por otra parte se afirma que los salarios de los empleados públicos son mayores que los privados, lo que significa también que la sociedad soporta un mayor coste por los servicios públicos del que sería necesario.

Un nivel de productividad bajo y unos salarios altos serían, desde luego, síntomas inequívocos de ineficiencia en el uso de los recursos, pues la guía razonable para la asignación de los mismos es que los factores productivos sean retribuidos de acuerdo con su productividad. Por consiguiente, en la medida en que la productividad y los salarios son variables cuantificables, conviene confirmar la tesis de la falta de eficiencia del sector público comprobando si las opiniones mencionadas tienen el respaldo de los datos.

Este capítulo ofrece información sistematizada sobre el nivel y la trayectoria de la productividad del sector público español y de los salarios de sus empleados, con el fin de responder a distintas preguntas:

- ¿Cuál es la importancia de las actividades productivas del sector público en relación al PIB? ¿Qué proporción representa el empleo público en el empleo total?
- ¿Cuál es el nivel de la productividad del sector público en comparación con la del sector privado? ¿Cuál es su ritmo de crecimiento?
- ¿Qué papel desempeñan en la evolución de la productividad del sector público la variación del valor añadido generado (numerador) y la trayectoria del empleo (o las horas trabajadas) de los empleados públicos (denominador)?
- ¿Qué nivel alcanzan los salarios públicos en comparación con los salarios privados y qué diferencias presentan sus trayectorias?

Para responder a estas cuestiones, este capítulo se estructura del siguiente modo. Tras esta introducción, en el apartado 2 se contestan brevemente las dos primeras preguntas mediante una panorámica de la situación española contemplada en perspectiva internacional. En los apartados 3 y 4 se presenta la información sobre el nivel y la evolución de la productividad pública y privada en España mediante la información ofrecida la contabilidad nacional y se analizan los problemas de medida que plantea la productividad pública. En el punto 5 se muestra la evolución del empleo público y su composición, a partir de los datos que ofrecen las

Administraciones Públicas (AA. PP.) y la Encuesta de Población Activa (EPA). En el apartado 6 se estudian los niveles de los salarios públicos y privados y los determinantes de sus diferencias, a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y se analiza el vínculo entre salarios y productividad pública. En el séptimo y último punto se presentan las conclusiones.

2.2. LA DIMENSIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO PÚBLICO

Independientemente de la tradición política, económica y social de los países, en las economías desarrolladas el gasto público representa una cifra muy importante, situada casi siempre entre el 40 y el 50% el PIB (gráfico 2.1, panel *b*). Sin embargo, la mayor parte del gasto público es redistributivo y solo una parte menor se dedica a la producción de bienes y servicios. Además, parte del gasto público en bienes y servicios tiene detrás actividades de producción privada, y solo el resto son producidos por el sector público. En definitiva: el valor añadido público tiene una importancia bastante limitada en las economías avanzadas, pues representa entre el 10 y el 20% del producto interior bruto (PIB). Es en ese ámbito acotado de la producción pública en el que se plantea la discusión sobre la productividad de las administraciones (AA. PP.), es decir, cuál es la relación entre recursos utilizados y resultados obtenidos por las mismas.

La preocupación por la eficiencia pública y la productividad pública en España ha estado presente periódicamente en los debates, pero se vio reforzada en las últimas décadas por la incorporación a la Unión Europea en 1986 y por la necesidad de limitar el déficit público, fundamentalmente a través de la reducción progresiva del gasto público, para cumplir con las condiciones del Tratado de Maastricht. Además, el proceso de descentralización del sector público español también ha ido favorecido este debate, al permitir la comparación de las distintas administraciones públicas locales y regionales y, consiguientemente, la identificación de conductas más o menos eficientes. Como señala Lovell y Muñiz (2003), en España la tarea pendiente —señalada por todos los expertos a este respecto— pasa por la institucionalización plena y efectiva de los análisis de eficiencia y productividad en la esfera pública.

Las cifras de las magnitudes relevantes para definir el tamaño del sector público referidas al caso español, se pueden observar en el panel *a* del gráfico 2.1. En él se comprueba que, si se exceptúan los periodos de recesión, el gasto público total se sitúa en las dos últimas décadas ligeramente por encima del 40% del PIB y la producción pública en el 13,4%. Las crisis incrementan ambos porcentajes por el efecto combinado de la caída de la actividad privada y el incremento del gasto público

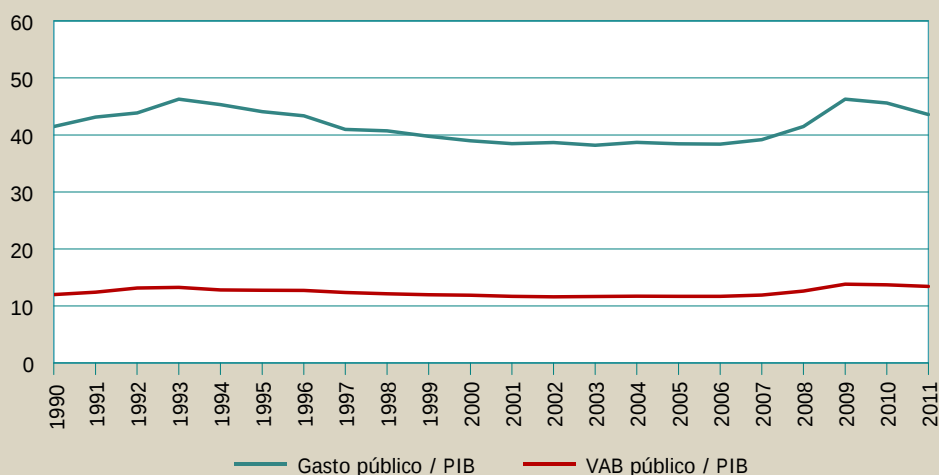
—tanto redistributivo como productivo— derivado de las políticas de estabilización.

El panel *b* del gráfico 2.1 muestra el peso que representa en el PIB tanto el gasto público como la producción pública en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el año 2010. Hay que tener en cuenta que estas variables reflejan decisiones no solo idiosincráticas de cada país, sino también derivadas de la coyuntura económica y política, muy sensibles al ciclo económico. Además, es importante tener en cuenta que el tamaño del gasto público no se relaciona necesariamente con la eficiencia o la productividad pública y depende también de hasta qué punto cada país decida externalizar parte de la provisión de servicios y bienes públicos al sector privado.

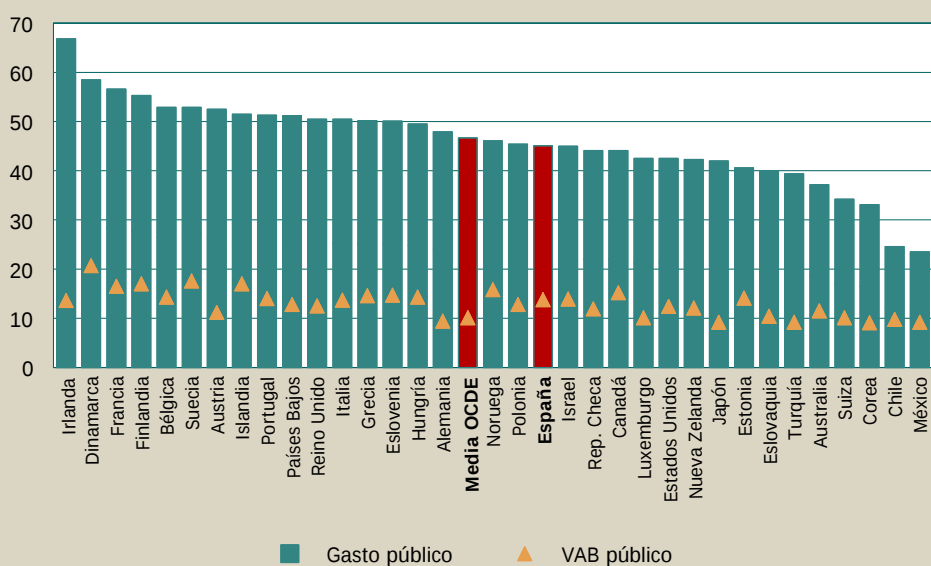
Los gobiernos financian una amplia variedad de bienes y servicios públicos, desde prestaciones por desempleo a la construcción de escuelas o ayudas para energías alternativas. La diversidad entre países en este reparto se explica fundamentalmente por las decisiones redistributivas relacionadas con la protección social, que representa la categoría más importante de gasto público en todos los países, con un peso medio del 34%. Las excepciones son Islandia y Corea, que desde la crisis han gastado más en asuntos económicos (apoyo al sistema bancario en Islandia y a la industria en Corea), y Estados Unidos, que gasta sobre todo en salud, aunque seguida muy de cerca por la protección social. Otros factores como el envejecimiento de la población o un alto nivel de endeudamiento también tienen capacidad de influir en la estructura del gasto público.

En cuanto a la composición del gasto, aparte de en protección social, los países de la OCDE gastan sobre todo en salud, servicios públicos de carácter general —incluyendo el pago de intereses asociados a la deuda— y educación (OCDE 2011). El gasto en defensa es bastante más alto en Israel y los Estados Unidos en comparación con el resto de países de la OCDE. Suiza destina una parte relativamente más pequeña a salud y Grecia muestra niveles más bajos en cuanto al peso de la educación en el gasto público. Por su parte, España ha destinado en los años de crisis un peso ligeramente superior al de la media de la OCDE en protección social, cerca de dos puntos porcentuales menos en educación y se ha estado situando en la media en salud.

El gráfico muestra que España se encuentra por debajo de la media de la OCDE en cuanto al peso del gasto público, muy por debajo de países como Irlanda, que sobrepasa el 60%, Dinamarca, Francia, Finlandia, Bélgica o Suecia, pero también distanciada de Italia, Grecia o Alemania. Por su parte, el peso del valor añadido bruto (VAB) público en España es ligeramente superior al de la media de países de la OCDE (14,8% frente a 14,2%), aunque también se aleja de la situación de países como Dinamarca (20,7%), Suecia (17,6%), Islandia o Finlandia (17%).

Gráfico 2.1. Dimensión del sector público**a) Peso del gasto público y del VAB público sobre el PIB. España. 1990-2011**

Fuente: IGAE (2012), INE (2012c, 2012d) y elaboración propia.

b) Peso del gasto público y del VAB público sobre el PIB. Países de la OCDE. 2010

Notas: VAB: año 2009 para Nueva Zelanda, Turquía, Australia y Chile. Gasto público: Año 2009 para Chile y México.

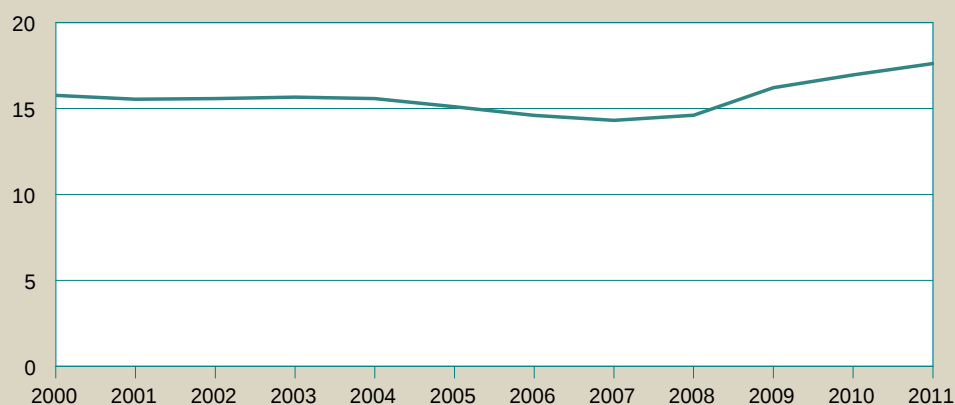
Fuente: OCDE (2012) y elaboración propia.

La proporción de empleados públicos en el empleo total es un indicador más relacionado con el peso de la producción pública que con el conjunto del gasto público. Concretamente, refleja la manera preferida por los gobiernos de ofrecer los bienes y servicios públicos, es decir, si es mayoritariamente a través de empleo público o externalizando al sector privado. El gasto en salarios de los empleados públicos es un factor determinante de los costes de producción pública. En España (panel a del

gráfico 2.2), el peso del empleo público en el empleo total se mantuvo estable entre 2000 y 2004, cerca del 16%, para, a partir de 2005 empezar a descender hasta pesos inferiores al 15%. Con la llegada de la crisis, tanto por la destrucción de empleo privado como por el aumento del público, el peso ha ido aumentando hasta situarse cerca del 17,6% en 2011.

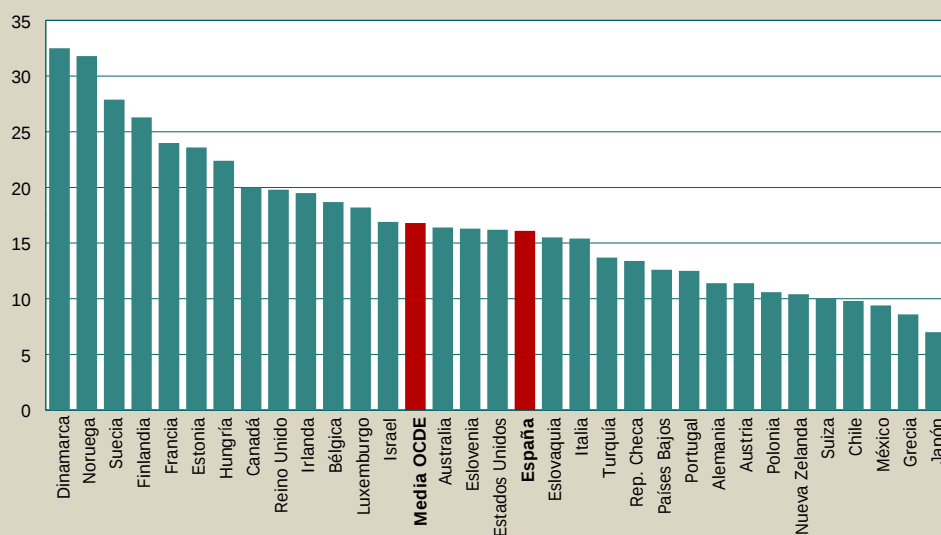
Gráfico 2.2. Empleo público como porcentaje del empleo total

a) Peso del de los asalariados públicos en el empleo total. España. 2000-2011



Fuente: INE (2012d) y elaboración propia.

b) Peso del de los asalariados públicos en el empleo total. Países de la OCDE. 2010



Notas: Año 2009 para Hungría, Japón, México y Países Bajos. Año 2008 para Canadá, Chile, Finlandia, Grecia, Italia, Portugal, Rep. Checa y Suiza. Año 2007 para Suecia. Año 2006 para Francia.

Se incluyen los empleados en empresas públicas en Australia, Canadá, Chile, Finlandia, Italia y Turquía.

Datos expresados en empleos equivalentes a tiempo completo en Austria, Rep. Checa, Italia, Países Bajos, Nueva Zelanda y Polonia.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT 2012), OCDE (2011a, 2012) y elaboración propia.

Existen grandes diferencias entre los países de la OCDE en cuanto al tamaño del empleo público. Por ejemplo, en 2010, países como Dinamarca o Noruega empleaban a más del 30% de los ocupados en el sector público, frente a menos del 10% en Chile, México, Grecia o Japón. España se sitúa ligeramente por debajo de la media de la OCDE, aunque por encima de países como Italia, Países Bajos, Portugal, Alemania o Austria.

En suma, los datos confirman el limitado peso de la producción pública y también del empleo público en comparación con la importancia del gasto público en el conjunto de la economía. Por tanto, ofrecen una primera referencia de cuál puede ser el alcance de los problemas de productividad del sector público. Sus consecuencias sobre el conjunto de la economía pueden ser importantes, pero no de la magnitud que tendrían si todo el gasto fuera dedicado a actividades productivas.

Ahora bien, aceptando esta limitación, la comparación de los paneles del gráfico 2.1 parece ofrecer una primera pista de que la productividad por ocupado es menor en las actividades gubernamentales, puesto que el peso del sector público es mayor en el empleo (cerca del 18%) que en el valor añadido. Discutir esta hipótesis será el objetivo del siguiente apartado.

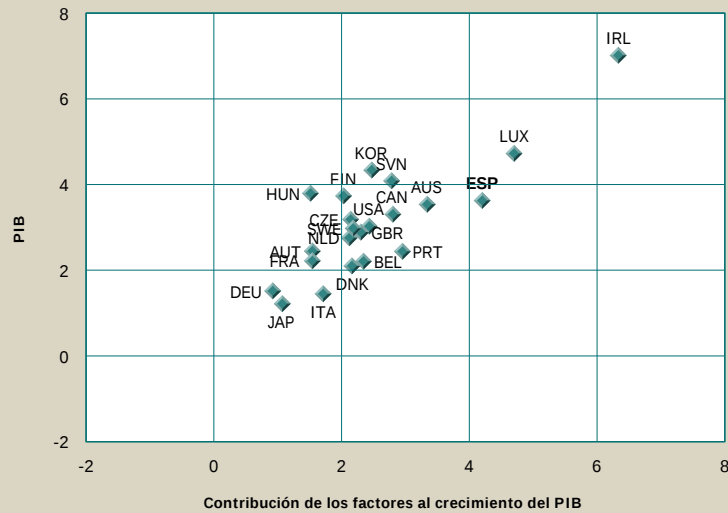
2.3. PRODUCTIVIDAD PÚBLICA Y PRIVADA: NIVEL, EVOLUCIÓN Y SIGNIFICADO

La productividad es un cociente entre valor de lo producido e *inputs* empleados. La producción puede ser medida como valor añadido bruto (VAB), como hace el PIB, y en ese caso los recursos a considerar al medir la productividad serán los *inputs* primarios, trabajo y capital. También puede ser valorada a partir de la producción total (ventas) y al valorar la productividad en ese caso deberán también tenerse en cuenta los *inputs* intermedios. A nivel agregado tiene más sentido considerar como producción el valor añadido para evitar los problemas de doble contabilización que se derivan de que la producción de muchos sectores es un *input* intermedio de otras ramas.

La falta de información suficientemente detallada sobre el capital empleado hace que el estudio de la productividad se concentre en el cociente del VAB por ocupado o por hora trabajada, es decir, en la productividad del trabajo. Es importante tener en cuenta que sus valores son algo equívocos, pues la productividad del trabajo depende de las dotaciones de capital por trabajador. De hecho, la trayectoria de la productividad del trabajo es casi siempre creciente en las economías, pero una parte de ese aumento se debe al incremento de las dotaciones de capital.

Gráfico 2.3. Contribución del capital y el trabajo al crecimiento del PIB, productividad y PTF

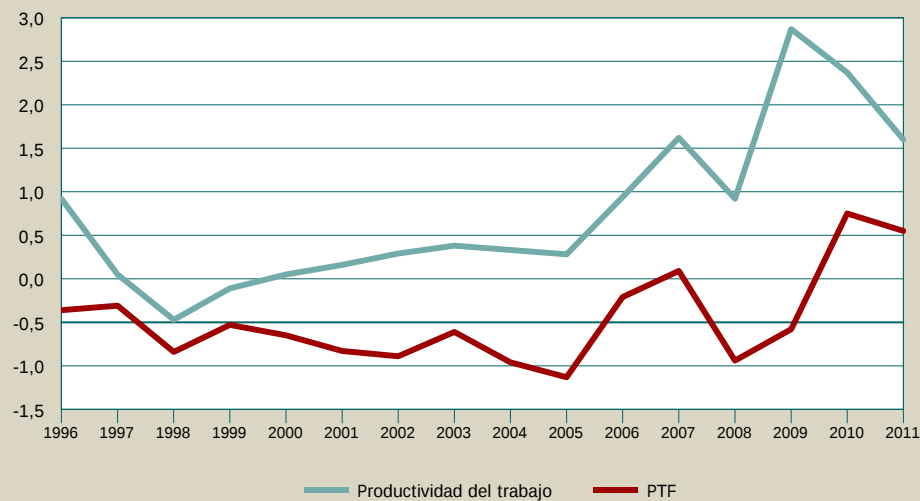
a) Contribución de los factores capital y trabajo a la tasa de crecimiento anual del PIB. Comparación internacional. 1995-2007 (porcentaje)



Nota: Para Bélgica y Japón el periodo es 1995-2006, para Luxemburgo y Portugal 1995-2005 y para Canadá 1995-2004.

Fuente: Comisión Europea (2010), EUKLEMS (2011), OCDE (2011b) y elaboración propia.

b) Productividad del trabajo y PTF. España. Tasas de variación



Fuente: EU KLEMS (2011), INE (2012c, 2012d) y elaboración propia.

Cuando se descuentan las contribuciones del capital y se calcula lo que se denomina productividad total de los factores (PTF), los ritmos de mejora de la productividad son menores, e incluso pueden ser negativos en algunos periodos y países. Esto último no es frecuente —como se puede comprobar en el panel a del gráfico 2.3—, pero sucede si la capacidad de generar valor añadido de la economía no aumenta al ritmo al que crece el empleo de

capital y trabajo. Así ocurrió en España durante el periodo de expansión que comenzó en 1995 y hasta la llegada de la crisis, como se observa en el panel *b* del gráfico 2.3. Fue la consecuencia de que los incentivos derivados de la burbuja inmobiliaria desconectaron una parte sustancial de la inversión de los objetivos de generar valor mediante las mejoras de competitividad y productividad (Pérez *et al.* 2011).

Al analizar los datos de productividad del sector público es necesario tener presente que en su caso existen diversas dificultades de medición del VAB que luego serán comentadas en detalle. Pero además, se ha tener en cuenta que el coste de producción público no se estima de la misma forma que el privado, pues se computa el coste total del factor trabajo pero no la totalidad del coste de uso del capital, sino solo la parte correspondiente al consumo de capital fijo. Al ignorarse el coste de oportunidad financiero del capital público se infravalora el valor añadido público en relación con el privado, y ello puede ser una de las causas de que la productividad del trabajo resulte menor en el sector público, como se observará a continuación (Mas 2008).

2.3.1. PRODUCTIVIDAD PÚBLICA: NIVEL Y EVOLUCIÓN

Como se puede comprobar en los paneles *a* y *b* del gráfico 2.4, según los datos que ofrece la contabilidad nacional, durante la última década la productividad por trabajador y por hora trabajada del sector público español es significativamente inferior a la del sector privado, tanto si se mide por persona ocupada como por hora trabajada.

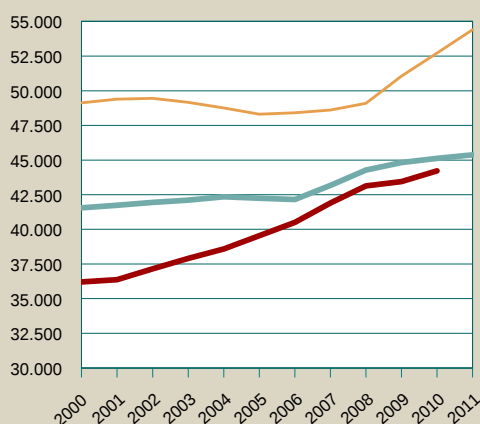
El valor añadido por trabajador o por hora es menor en la parte del sector público dedicada a las actividades de administración propiamente dichas (en adelante, las denominaremos administraciones públicas, AA. PP.), es decir, una vez excluidas las dos grandes funciones que forman los servicios educativos y sanitarios. Separar estos dos servicios es relevante porque presentan varias características distintivas: pesan mucho en el empleo público, emplean a muchos trabajadores altamente cualificados que reciben salarios altos, y son actividades más parecidas a las que ofrecen los sectores privados educativo y sanitario, cosa que no sucede en el caso de otros servicios públicos.

El nivel de la productividad de las actividades de administración pública se ha aproximado a la media del sector público (que incluye educación y sanidad), sobre todo cuando se mide por persona pero algo menos por hora trabajada. Estas diferencias entre indicadores señalan la importancia que pueden tener las horas trabajadas para explicar parte del VAB por persona ocupada. En el panel *c* del gráfico se muestra la evolución de las horas por trabajador de los tres agregados considerados y se observa que mientras estas se han ido reduciendo en el sector privado desde 2002 hasta mantenerse relativamente estables a partir de la crisis, en el sector

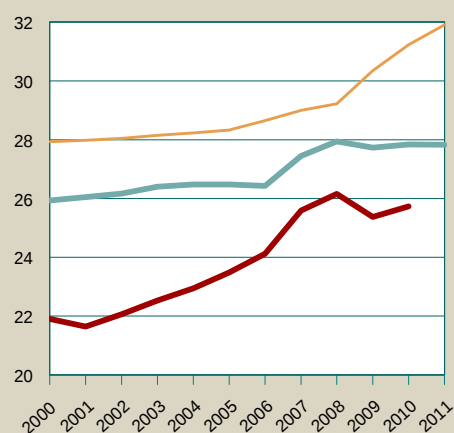
público y en la administración pública las horas han ido aumentando a partir de 2007. En la actualidad, el número de horas trabajadas por persona es superior en la administración pública que en el sector privado, mientras que el conjunto del sector público, pese a haber sufrido un ligero repunte en los años más recientes, sigue manteniéndose muy por debajo del sector privado y la administración pública, debido a las características de la jornada laboral de los profesores.

Gráfico 2.4. Evolución de la productividad del sector público y del sector privado. 2000-2011

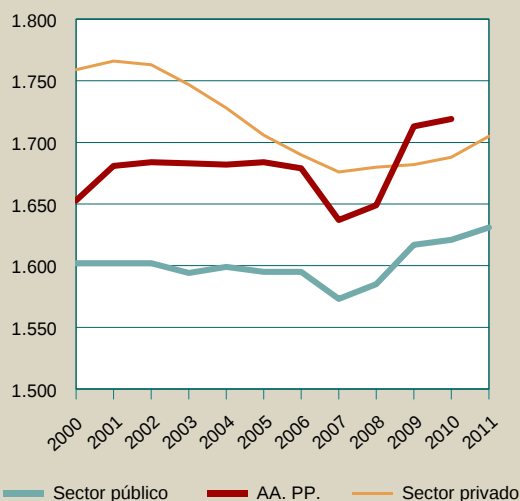
a) Productividad por persona
(euros constantes de 2008)



b) Productividad por hora trabajada
(euros constantes de 2008)



c) Horas trabajadas por persona



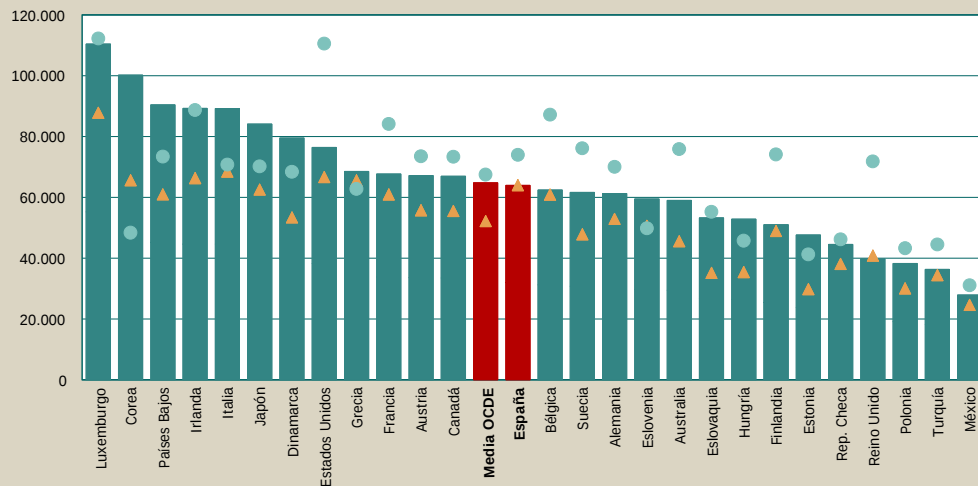
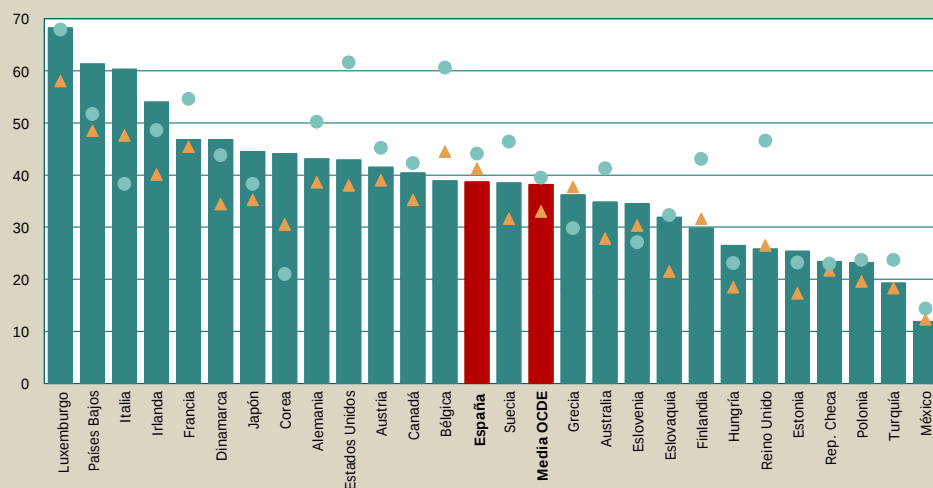
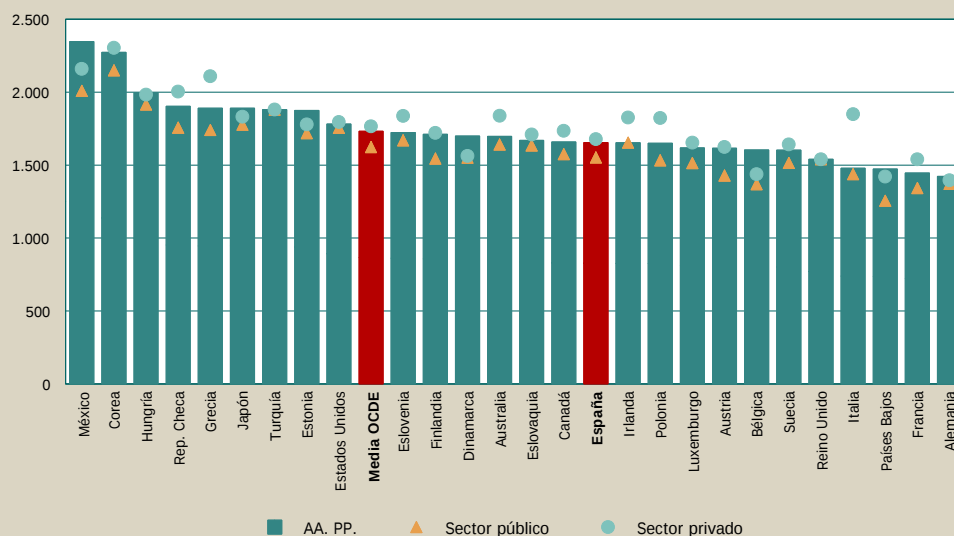
Fuente: INE (2012b, 2012c) y elaboración propia.

Es interesante advertir que cuando se considera la medida de productividad más precisa de las dos —el valor añadido por hora trabajada— las diferencias entre las tres series presentadas son importantes a lo largo del tiempo alcanzando el 20% en periodos recientes. A la vista de este dato, podemos preguntarnos hasta qué punto esas diferencias de productividad del trabajo son diferencias genuinas de productividad o son consecuencia en realidad de la intensidad con la que se usa el capital en cada sector, y de los distintos criterios seguidos en la valoración del coste de uso del mismo que se han comentado.

A nivel internacional (gráfico 2.5), la productividad por persona en el sector de administraciones públicas se sitúa en España ligeramente por debajo de la media de países de la OCDE incluidos en la base de datos *World Input Output Database (WIOD)*, mientras que la productividad por hora trabajada es algo superior. Además, los empleados de las administraciones públicas trabajan una media de 77 horas menos que los de la OCDE (un 4,5% menos de horas), lo que implica que si la productividad es similar, la producción es inferior.

En cuanto al conjunto del sector público, incluyendo los sectores de educación y sanidad, la productividad por persona en España es bastante superior a la media de la OCDE, tanto por persona como por hora trabajada, lo que puede ser el reflejo de que, para un volumen dado de VAB, las horas trabajadas sean ligeramente inferiores a la media. A su vez, la tendencia observada en España de una mayor productividad del sector privado frente al conjunto del sector público o del sector de administraciones públicas se cumple por lo general en los países de la OCDE. Si se resta del valor añadido la parte dedicada a cubrir el coste de uso del capital lo que queda es la remuneración de los asalariados. Los datos de esa variable expresados por trabajador o por hora trabajada aparecen en los dos paneles del gráfico 2.6 y muestran una situación muy distinta de la del gráfico anterior: ahora el mayor nivel corresponde al conjunto del sector público, seguido de la parte del mismo que son AA. PP. y por último el sector privado. Estos resultados podrían ser interpretados como una prueba de que los salarios públicos son elevados pero, al mismo tiempo, indicarían que la razón por la que la productividad del trabajo es baja en el sector público es la parte del VAB correspondiente al coste de uso del capital.

A nivel internacional (gráfico 2.7), la remuneración por persona y por hora trabajada en España es ligeramente inferior a la media de la OCDE en el caso del sector de administraciones públicas. En cambio, la diferencia es positiva y significativamente mayor en el caso del total del sector público, que incluye los sectores de educación y sanidad. En el sector privado, las remuneraciones por persona y por hora trabajada son solo algo superiores a la media de países de la OCDE.

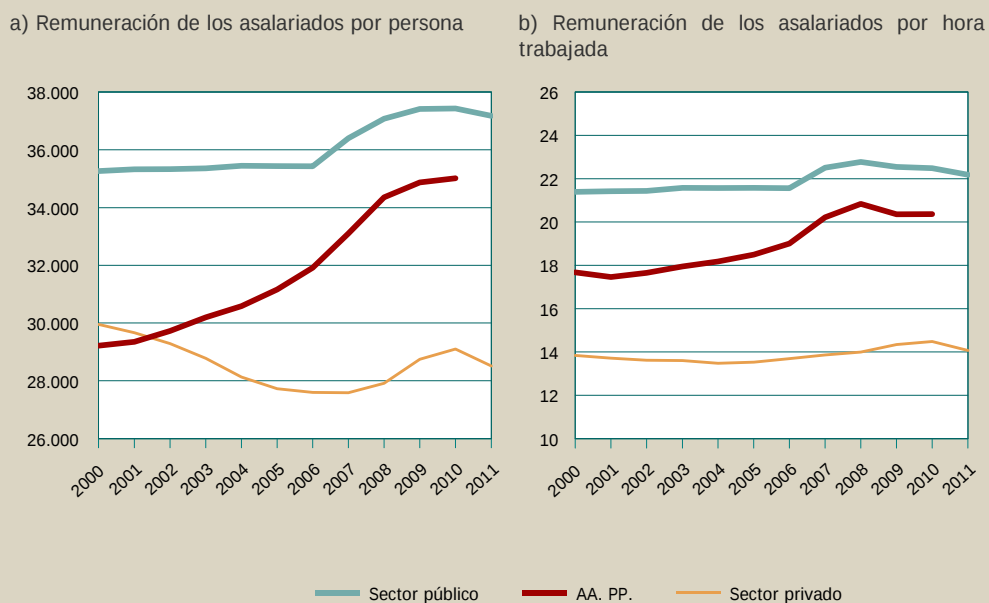
Gráfico 2.5. Productividad del sector público y del sector privado. Países de la OCDE. 2009**a) Productividad por persona (dólares PPP)****b) Productividad por hora trabajada (dólares PPP)****c) Horas trabajadas por persona**

■ AA. PP. ▲ Sector público ● Sector privado

Nota: Datos no disponibles para Chile, Suiza, Islandia, Israel y Nueva Zelanda.

Fuente: WIOD (2012) y elaboración propia.

Gráfico 2.6. Remuneración por persona y por hora trabajada. 2000-2010
(euros constantes 2008)



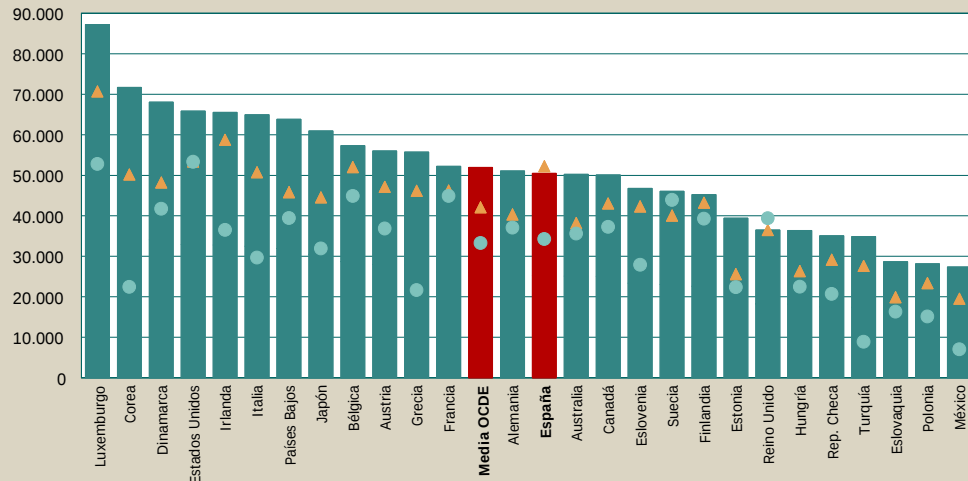
Fuente: INE (2012b, 2012c) y elaboración propia.

Como se observa en el gráfico 2.8, si se descompone la productividad por persona en remuneración de los asalariados y consumo de capital fijo (o coste de uso del capital para el sector privado), en 2011 casi un 80% del VAB por persona ocupada en el sector público corresponde a salarios. Ese porcentaje es del 79% en la administración pública en 2010 (último año disponible), mientras que baja hasta el 44% en el sector privado en 2011. Estos porcentajes son muy similares a la media de la OCDE (gráfico 2.9) tanto para el sector público como para las administraciones públicas, aunque el peso de la remuneración de los asalariados es 3 puntos porcentuales inferior a la media de la OCDE.

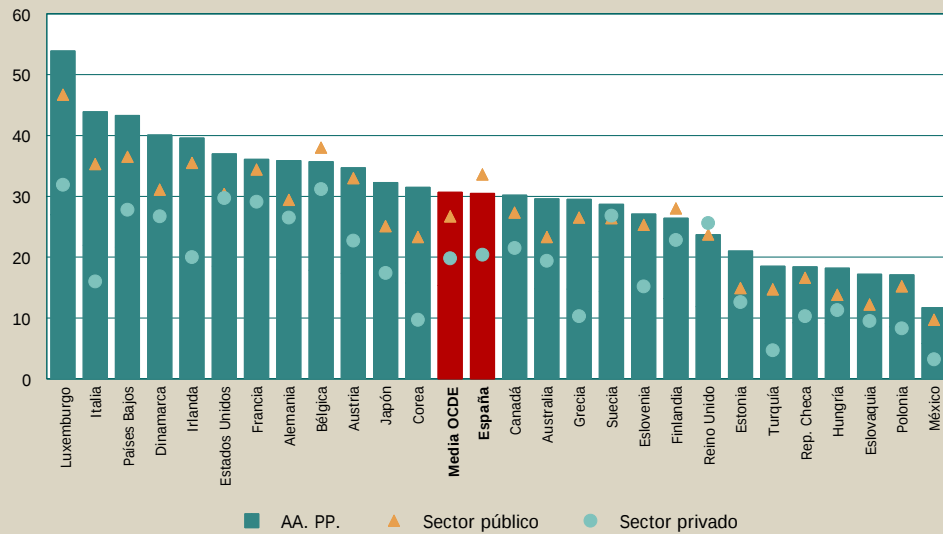
En otras palabras, para seguir manteniendo la tesis de que la productividad del trabajo es baja en el sector público no podemos basarnos en el VAB por ocupado o por hora trabajada, sino que habremos de comprobar que los salarios públicos no responden a la productividad. Esta cuestión será analizada en profundidad en los apartados siguientes pero, previamente, estudiaremos la evolución a lo largo del tiempo de los dos indicadores de productividad (aparente) del trabajo y de algunas otras variables relacionadas con las mismas.

Gráfico 2.7. Remuneración por persona y por hora trabajada. Países de la OCDE. 2009
(dólares PPP)

a) Remuneración por persona



b) Remuneración por hora trabajada



Nota: Datos no disponibles para Chile, Suiza, Islandia, Israel y Nueva Zelanda.

Fuente: WIOD (2012) y elaboración propia.

Gráfico 2.8. Evolución de la remuneración de los asalariados y del consumo de capital fijo (CCF) por persona (euros constantes 2008)

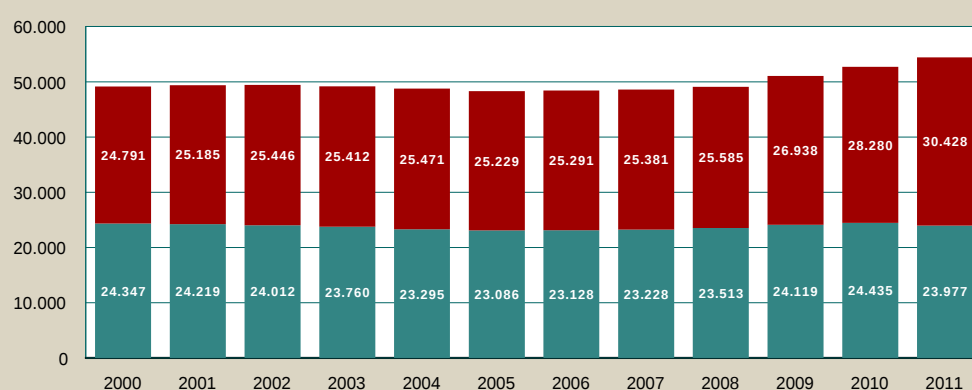
a) Sector público



b) Administración Pública

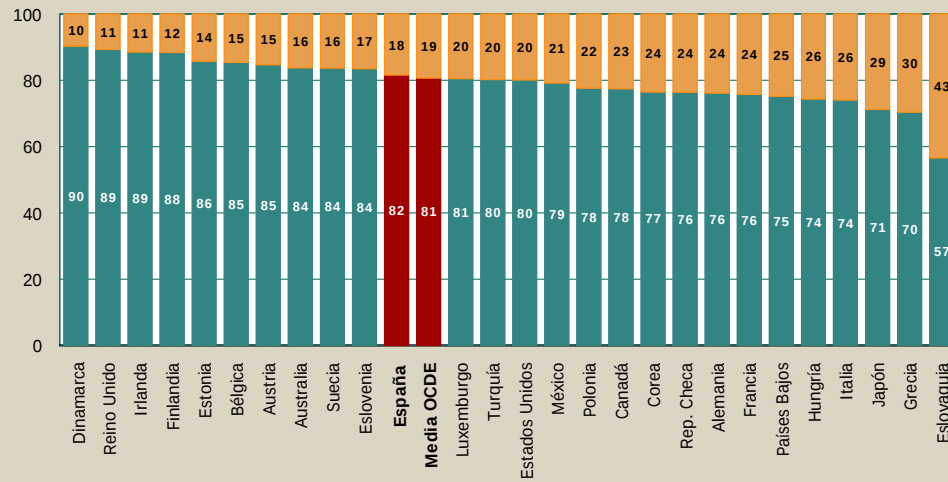
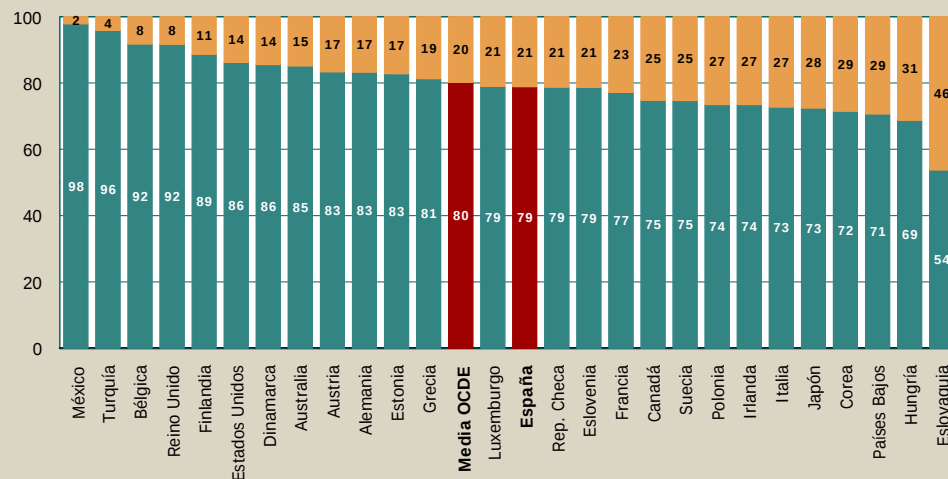
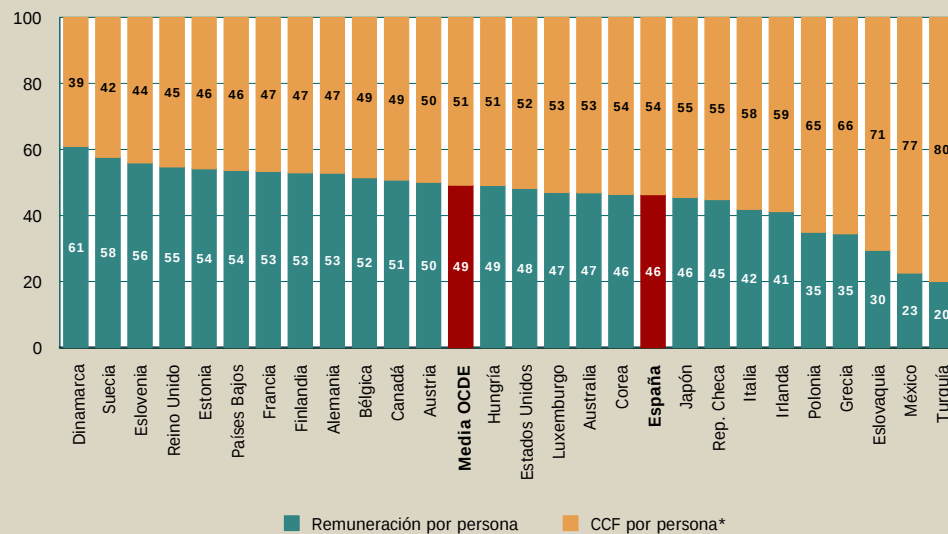


c) Sector privado



■ Remuneración por persona ■ CCF por persona*

* Coste de uso del capital por persona para el sector privado.
Fuente: INE (2012b, 2012c) y elaboración propia.

Gráfico 2.9. Remuneración de los asalariados y consumo de capital fijo por persona (dólares PPP)**a) Sector público****b) Administración Pública****c) Sector privado**

■ Remuneración por persona ■ CCF por persona*

* Coste de uso del capital por persona para el sector privado.

Nota: Datos no disponibles para Chile, Suiza, Islandia, Israel y Nueva Zelanda.

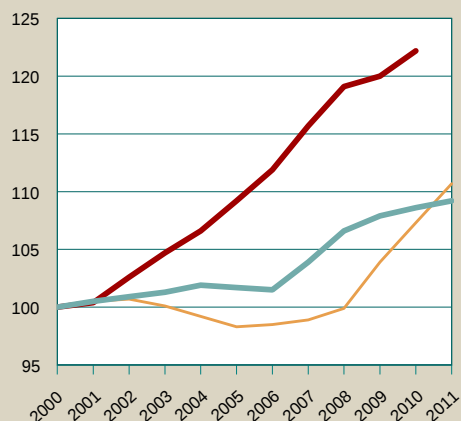
Fuente: WIOD (2012) y elaboración propia.

El gráfico 2.10 muestra la evolución de la productividad desde el año 2000 y se observa que la tasa de variación de la misma en el sector público y el sector privado ha sido bastante similar, de un 9,2% y un 10,7% respectivamente para la productividad por persona. Pero en la productividad por hora trabajada existe un mayor diferencial a favor del sector privado, de un 14,2% frente a un 7,3% del sector público. Sin embargo, si se tiene en cuenta solo el sector de administración pública (AA. PP.), el crecimiento de la productividad ha sido mucho mayor que la del conjunto del sector público, así como del sector privado, con tasas de variación acumuladas de 2000 a 2010 del 22,2% para la productividad por persona y del 17,5% para la productividad por hora trabajada.

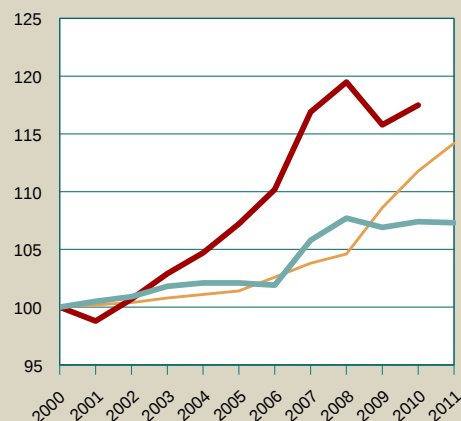
Gráfico 2.10. Evolución de la productividad. 2000-2010

(2000=100)

a) Productividad por persona



b) Productividad por hora trabajada

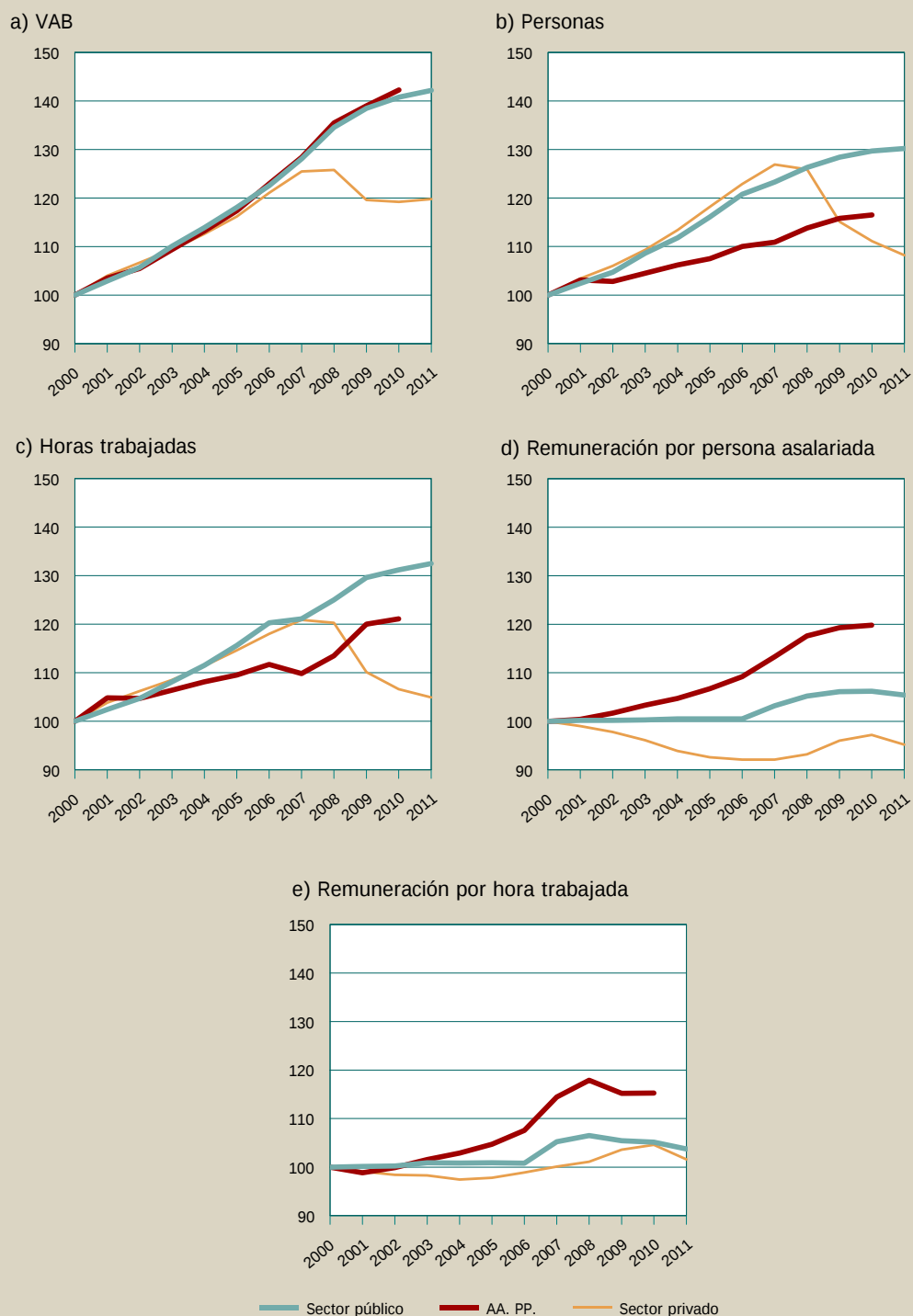


— Sector público — AA. PP. — Sector privado

Fuente: INE (2012b, 2012c) y elaboración propia.

Para indagar a qué se debe esta distinta evolución de la productividad del sector público y privado, el gráfico 2.11 muestra la evolución de los dos componentes de la productividad, así como de la remuneración de los asalariados, siempre según los datos proporcionados por la contabilidad nacional. En el primer panel se observa que la evolución del VAB ha sido prácticamente idéntica para el sector público y para el subsector de administración pública durante toda la década, acumulando desde 2000 hasta 2010 tasas de variación del 40,8% y del 42,3% respectivamente. En cambio, en el sector privado el crecimiento del VAB es también muy parecido a los anteriores pero se aprecia el fuerte impacto de la crisis, ya que la tasa de variación acumulada llegaba hasta el 25,5% en 2007 y ha ido cayendo hasta el 19,8% en 2011, más de cinco puntos porcentuales.

Gráfico 2.11. Evolución de los componentes de la productividad del sector público y del sector privado. 2000-2010



Fuente: INE (2012b, 2012c) y elaboración propia.

En cuanto al número de personas y las horas trabajadas, el conjunto del sector público y el privado siguen un patrón similar hasta 2007, mientras que el subsector AA. PP. crece a un ritmo mucho menor. Pero mientras las

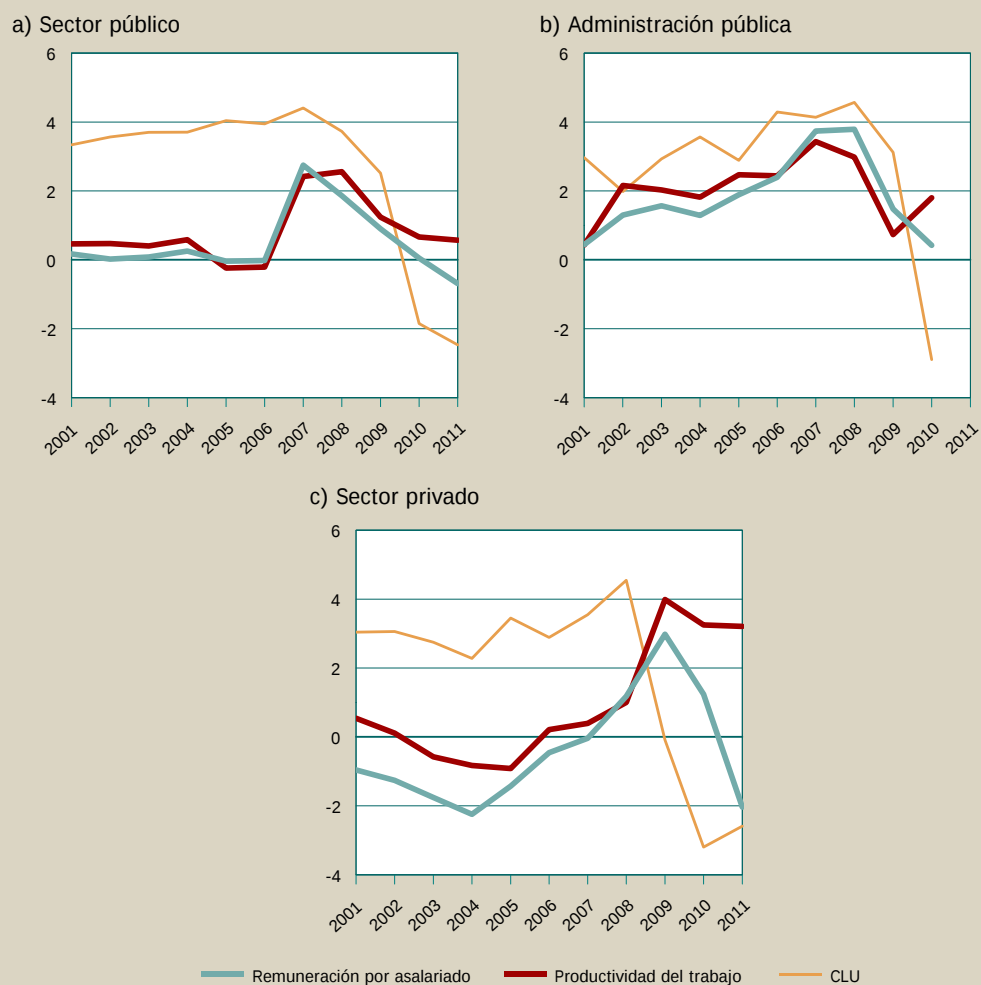
dos definiciones de sector público siguen creciendo hasta 2010, en el sector privado se produce un fuerte descenso de los ocupados y las horas trabajadas. Las tasas de variación acumuladas eran en 2007 del 26,9% en las personas y del 20,9% en las horas trabajadas, pero posteriormente retroceden sustancialmente hasta limitar el crecimiento acumulado desde 2000 en más del 70%, hasta un 8,2% y un 4,9% respectivamente en 2011. El empleo público, en cambio, no ha dejado de crecer desde 2000 y las tasas de variación son del 30,2% en personas y del 32,5% en horas trabajadas en el conjunto del sector público hasta 2011, frente al 16,5% y el 21,1% de la administración pública (en 2010).

La evolución de la remuneración por persona asalariada ha crecido desde 2000, según las cuentas nacionales, un 19,8% en la administración pública y un 5,4% en el sector público. En cambio se ha reducido en el sector privado. El descenso fue del -7,9% hasta 2007, para recuperarse posteriormente, en los años de crisis, hasta limitarse la reducción acumulada entre 2000 y 2011 al -4,8%. En ambos comportamientos influye tanto la variación de las horas trabajadas por ocupado —que en el sector privado se reduce hasta 2007— como los cambios en la composición del empleo, pues durante la expansión crece mucho el empleo con salarios bajos mientras que durante la crisis se incrementa el peso de los ocupados con mayor cualificación, contratos más estables y mayores salarios.

En resumen, los datos anteriores matizan la opinión de que la productividad pública es menor que la privada —en realidad, parece deberse al efecto sobre el valor añadido del coste del capital— y muestran un mayor crecimiento de la productividad de las AA. PP. Ese aumento de la productividad de las administraciones parece estar en concordancia con el aumento de los salarios de los empleados públicos, cuya variación explica alrededor del 84% del crecimiento de la productividad.

Una forma de observar esa correspondencia es analizar las tasas de variación de los salarios y la productividad, así como la diferencia entre ambas, que mide la variación de los costes laborales unitarios. El gráfico 2.12 presenta la trayectoria de las tres variables y muestra que la evolución de los costes laborales unitarios han sufrido un deterioro considerable en el sector privado, con una variación anual del -3,2% en 2010 y -2,6 en 2011, descenso que también han experimentado en el sector público, situándose en una tasa de crecimiento anual del -1,9% en 2010 y del -2,5% en 2011 en el sector público y del -2,9% en 2010 en la administración pública. Así pues, en 2011 el decrecimiento de los costes laborales unitarios del sector público se acerca al del sector privado. Esto, unido al descenso de los salarios, también mucho más pronunciado y negativo en el sector privado, explica el mayor crecimiento de la productividad de este sector.

Gráfico 2.12. Tasas de variación de la remuneración por asalariado, la productividad del trabajo y los costes laborales unitarios (CLU) (porcentaje)



Fuente: INE (2012b, 2012c) y elaboración propia.

Sin embargo, la evolución más acompasada del sector público puede deberse a cómo se mide el VAB de las actividades públicas y su productividad. A consecuencia de ello, la productividad del sector público y de las AA. PP. podría depender demasiado de los salarios, como se observaba en el gráfico 2.8, y no ser un adecuado indicador de eficiencia productiva.

2.3.2. PROBLEMAS PARA MEDIR LA PRODUCTIVIDAD PÚBLICA

La medida de la productividad en el sector público plantea dificultades especiales, derivadas sobre todo de las particularidades que presenta la medición del *output* de sus actividades. El primer problema se plantea porque casi todas las actividades productivas públicas se sitúan en el

ámbito de los servicios, en los que la valoración de las cantidades producidas es más difícil por lo general, debido a que no tienen contenido material; en consecuencia, es más complicado construir directamente índices de volumen de los servicios producidos.

Para derivar indirectamente los índices de volumen a partir del valor de la producción y de la evolución de los precios, en el sector público existe otro problema: al tratarse de servicios que no van dirigidos al mercado, en muchos casos no existen precios de los mismos en los que apoyarse, sobre todo cuando no hay producción privada de productos análogos o esta es muy pequeña.

Por estas dos razones, las cuentas nacionales solo calculan el valor de la producción pública a partir del coste de producción de los servicios y no pueden contrastar esa valoración con la que ofrece el mercado, como se hace en el sector privado.

Teniendo en cuenta todas estas dificultades de medida, es habitual en muchos países asumir que no es factible medir la productividad del sector público adecuadamente a partir de los datos de contabilidad nacional, ni evaluar su evolución. En consecuencia, la producción del sector público se supone igual al valor de los *inputs* a lo largo del tiempo y las ganancias de productividad nulas. No obstante, esta convención ha ido recibiendo críticas, entre otros de la Comisión Europea¹, porque al aceptarla se hace difícil disponer de referencias agregadas para la mejora de la eficiencia en el sector público. En cambio, si se acepta que los cambios en los *outputs* no son directamente equivalentes a los cambios en los *inputs*, la productividad del sector público podría crecer o decrecer por distintas razones, e identificarlas podría ser de utilidad para el diseño y evaluación de las políticas.

Por consiguiente, las cifras que ofrece la contabilidad nacional del valor de la producción pública y constituyen el punto de partida del cálculo de la productividad de las AA. PP. obligan a tomar precauciones debido a las dificultades señaladas, como hemos comprobado en el caso español. Veamos algunos ejemplos de los problemas que se plantean.

En primer lugar, al no reflejar un valor de mercado sino el coste (incompleto) de producción, si este aumenta —porque aumentan el empleo, los salarios públicos o las amortizaciones de las infraestructuras— el valor de la producción se incrementa automáticamente. Por ejemplo, si los salarios de los empleados públicos aumentan por encima de los precios —salarios reales crecientes— el valor de la producción por trabajador aumenta, con

¹ A partir de 2006 se deja de aplicar la metodología de *input=output* a través de la decisión de la Comisión Europea 2002/990 por la que además se descartan los métodos basados en la medición de los inputs.

independencia de que los servicios públicos por trabajador hayan crecido o no. Lo mismo sucedería si se incluye en los costes del sector público el consumo de capital fijo de una nueva infraestructura que apenas se usa. Por tanto, en ambos casos, debido a la vía seguida para medir la producción pública, el valor añadido por trabajador del sector público aumenta, tanto si la productividad del trabajo ha aumentado efectivamente como si no lo ha hecho.

En estos ejemplos se advierte el alcance de no disponer de una valoración del *output* público alternativa a la que se obtiene mediante los costes. Las implicaciones son importantes y plantean debates en dos direcciones, a veces relacionadas: cuáles son los verdaderos resultados de los servicios públicos y cómo computar no sólo la cantidad sino la calidad de los mismos.

Para algunas actividades públicas, como las escuelas u hospitales, una aproximación a la cantidad de servicios ofrecidos podría ser estimada si se recoge información relativa al número de horas de clase impartidas, los alumnos formados, las consultas realizadas o los pacientes atendidos. Son datos que se registran regularmente y, por tanto, pueden utilizarse como base de una medida del volumen de servicios prestados, aunque la heterogeneidad de indicadores plantea importantes problemas de agregación y en las actividades de AA. PP. las dificultades para generar indicadores de resultados son todavía mayores.

Otra importante imprecisión en la medida de la producción pública se debe a que el registro de actividades puede no captar los cambios en las características y las mejoras de calidad de los servicios prestados. El proceso de medición del *output* (Pritchard 2002) debería reflejar el hecho de que 100 unidades de buena calidad en el año n representan más *output* que 100 unidades de menor calidad en el año $n-1$. Es decir, producir algo de mejor calidad sería equivalente a producir un mayor volumen de *output*. Cuando las mejoras de calidad no son tenidas en cuenta la producción se infravalora y la productividad también. En el sector privado existen diversas opciones para medir cuánto aumenta el volumen de producción por la mejora de la calidad, pero todas se apoyan en el concepto de precios y se basan en la información sobre los mismos. Por ejemplo, la metodología de los precios hedónicos se basa en el estudio de las características de los bienes para estimar las mejoras de calidad y corregir a la baja las tasas de inflación, aumentando en consecuencia la producción y la productividad en algunos países estadísticamente avanzados (Boskin *et al.* 1996; Ruiz-Castillo, Ley e Izquierda 1999). Sin embargo, el sector público no suele fijar precios a muchos de sus servicios y, debido a ello, aunque sabemos que el cambio en la calidad de algunos servicios es importante, su incorporación a la medición del *output* y de la productividad resulta problemática.

Para comprobar la importancia de lo que comentamos adviértase que las mejoras en la calidad de los servicios pueden reflejarse como una reducción del volumen de las actividades. Por ejemplo, detrás de una caída en el número de alumnos repetidores puede haber una mejora del aprendizaje y detrás de un menor número de ingresos y días de estancia en los hospitales puede haber una mayor eficacia de los tratamientos. Pero si no se miden las mejoras de calidad correspondientes, podríamos observar que el volumen de servicios prestados por trabajador se reduce y concluir que su productividad es menor, cuando posiblemente el trabajador y la organización son más eficientes.

Por otra parte, los registros de las actividades públicas realizadas pueden no captar otros resultados (*outcomes*) de los servicios educativos y sanitarios apreciados por la sociedad pero más difíciles de contabilizar o registrar, como el nivel de conocimientos adquiridos o los estados de salud logrados.

Putnam (1993) rechaza la idea de incluir estos otros aspectos en la medición de los resultados del sector público por considerar que hacerlo implica incluir elementos sobre los que los gobiernos no tienen control directo. Por tanto, en su opinión no sería adecuado considerarlos al analizar la productividad, que es un indicador de la eficiencia de los procesos. Por ejemplo, si el aprendizaje o los estados de salud mejoran por el entorno familiar de los alumnos o los pacientes, podrían atribuirse mejoras de productividad al sector público que no se deben a su funcionamiento. En esa misma línea, la Comisión Europea (2004) señaló la importancia de controlar el efecto sobre la productividad de los cambios en las condiciones exógenas que afectan a los resultados del sector público.

Otra ejemplo de la complejidad de los problemas que plantea la medición de los resultados del sector público es que pueden verse afectados por la existencia de lapsos de tiempo entre el empleo de los *inputs* y la generación de los *outputs* y *outcomes*, de manera que el gasto no manifieste de forma inmediata sus efectos hasta pasados algunos años. La probabilidad de que esto suceda es mayor en el caso de las actuaciones públicas porque muchos de sus gastos pueden ser considerados de inversión, no solo en el caso de las infraestructuras sino en el de la educación o la salud. En ese caso, desde la perspectiva de la productividad, el tratamiento adecuado sería capitalizar estas inversiones y estimar la relación entre los resultados obtenidos a lo largo de la vida de dichos activo y el coste de uso de los capitales correspondientes.

En suma, existen importantes retos asociados con la medición de la productividad del sector público que hacen la comparación a lo largo del tiempo y entre países una tarea complicada, y se deben tener en cuenta a la hora de interpretar los datos disponibles. Las dificultades son mayores cuando se pasa de actividades como la educación y la sanidad a las que se

desarrollan en el ámbito estricto de las AA. PP. Aun contando con distintos indicadores del *output* y los *outcomes* de las mismas, más problemáticos en las actividades administrativas, la ausencia de precios asociados a cada uno de los servicios hace su comparación y agregación muy difícil. La dificultad es mayor todavía cuando los productores de los servicios son sólo públicos, como sucede en las actividades de administración general.

En definitiva, las consecuencias de no disponer como en el sector privado de precios de mercado son muy importantes, porque estos sirven para reflejar que valoración otorgan los consumidores a las diferencias de calidad entre bienes y servicios similares, y a las diferentes características de bienes y servicios heterogéneos. Gracias a los precios es posible compararlos y ponderarlos para llevar a cabo las valoraciones agregadas de la productividad.

2.4. PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS

El trasfondo de las dificultades de medición de la productividad es, por tanto, que el sector público no dispone de unos precios de mercado que reflejen la valoración (marginal) de los mismos por los consumidores. En esas condiciones, tampoco sabemos si los costes salariales reflejan la productividad. Si lo hicieran, dado que la productividad es baja, deberíamos esperar que los salarios también lo fueran. Sin embargo, los salarios medios del sector público son superiores a los del sector privado, según vimos en el gráfico 2.6, lo que resulta paradójico y requiere reflexión.

Una posible explicación de los mayores salarios públicos es que los mismos ofrecen indicios de que la productividad pública es superior a lo que indica la contabilidad nacional, que la mide mal por alguna o todas las razones señaladas en el apartado anterior: no contempla todos los componentes del coste, no reconoce las mejoras de calidad, o no considera que se trata de gastos de inversión cuyos resultados son diversos y se difieren en el tiempo. La segunda posibilidad es que los salarios públicos sean mayores porque no responden a la productividad del trabajo de los empleados públicos sino a otros factores.

En el sector privado la hipótesis de que esa correspondencia entre salarios y productividad existe se basa en una hipótesis cuya lógica es muy potente: la empresa no pagará por un trabajador adicional un salario superior al ingreso derivado de la producción adicional que del mismo obtiene (valor del producto marginal igual al coste marginal). Pero, como en el sector público no existe un valor de mercado del producto obtenido, los salarios dependen sobre todo de los ingresos fiscales de los que dispone el sector público, y del poder de negociación de sus gestores —en su mayoría políticos— y de los sindicatos.

La capacidad de presión de unos y otros depende de las condiciones generales del mercado de trabajo —oferta y demanda de trabajo, tasa de paro, regulación, coberturas sociales, etc. También depende de la posición negociadora de los políticos, influida por el ciclo electoral y el perfil ideológico de los gobiernos y de su electorado, y por la capacidad de presión de los trabajadores públicos, su organización, grado de sindicalización, coordinación sindical, etc. Asimismo, el tipo de revisiones y escalas salariales también depende de las características de la organización y la gestión del sector público, y en particular de las de los recursos humanos dedicados a estas tareas, pues de ellas depende la posibilidad establecer nexos de unión efectivos entre los salarios y la productividad

La opinión más extendida es que el nivel salarial del sector público es mayor como consecuencia de la falta de anclaje de las remuneraciones en la productividad. Las otras posibilidades que hemos comentado —los problemas de medida del *output*— no suelen ser contempladas. En el fondo de la opinión predominante se encuentra un axioma: la empresa privada es más eficiente y, por tanto, la productividad de los trabajadores públicos ha de ser, necesariamente, inferior a la de los privados, debido a las diferencias de objetivos e incentivos de ambos sectores. A partir de esa afirmación, unos mayores salarios públicos no pueden reflejar más productividad sino mayor poder de negociación de los sindicatos que de los políticos que gobiernan las AA. PP.

El resultado que cabe esperar de ese diagnóstico es que los costes unitarios de los servicios públicos sean mayores porque los salarios son más elevados de lo que justifica la productividad de los empleados públicos. Desde este punto de vista, la trayectoria de los costes laborales unitarios mostrada en el gráfico 2.12 muestra una evolución similar de los mismos entre el sector público, las administraciones públicas y el sector privado, con variaciones anuales estables o incluso crecientes hasta la crisis, para descender dramáticamente hasta 2010.

Llegados a este punto, si las diferencias de retribución a favor de los empleados públicos son una pieza central del argumento según el cual en el sector público la productividad no importa, deberíamos revisar la evidencia sobre la magnitud de las primas salariales que ofrece el sector público. Pero la revisión deberá hacerse con cuidado porque los niveles salariales pueden diferir mucho entre trabajadores en función de sus características personales, de los perfiles de las ocupaciones que desempeñan y de las organizaciones o empresas en las que están empleados. Por tanto, el citado argumento tendrá más o menos fuerza si las diferencias salariales se mantienen tras afinar la comparación entre empleados públicos y privados, contemplando los de características similares para eliminar los efectos sobre las diferencias a nivel agregado de los sesgos de composición. Un indicio de la importancia de estos sesgos lo ofrece la comparación de las remuneraciones dentro del propio sector

público: cuando se compara el conjunto del sector con la parte del mismo que forman las AA. PP., al eliminar la educación y la sanidad en las que se emplea a mucho personal cualificado, los salarios bajan y no por ello puede decirse que en esa parte del sector público las remuneraciones sean, en general, más elevadas.

Los datos de la Encuesta de Estructura Salarial (EES) permiten comprobar el alcance de las diferencias salariales asociadas a distintas características dentro del sector privado, pero no ofrecen información sobre el sector público, excepto para un número limitado de empresas de titularidad pública, dado que se encuestan a las empresas. En cambio, la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), al encuestar a los hogares, sí ofrece datos sobre ambos sectores pues capta a miembros de las familias empleados por el sector público, y en ellos nos apoyaremos para analizar esta cuestión. Pero previamente, en el apartado siguiente, se mostrará hasta qué punto la heterogeneidad de los trabajadores es importante en otros aspectos, además de los salarios, tanto en el sector público como en el privado y, lo que es más relevante, entre ambos.

2.5. DISTRIBUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJADORES

El crecimiento del número de empleados públicos es otra de las variables a las que se hace referencia como indicio de la ineficiencia de las administraciones. Otras son el aumento del personal contratado por las comunidades autónomas o por las universidades. También conviene confirmar si los datos respaldan o no estas opiniones. Ese será el objetivo del primer epígrafe de este apartado. En el segundo, en cambio, se revisará la información sobre las características de los empleados públicos y privados, desde la perspectiva del género, la edad, la cualificación y el tipo de ocupaciones.

2.5.1. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

Según el Registro Central de Personal (RCP), el número de empleados públicos ha pasado de cerca de 2,3 millones en 2002 a 2,7 millones en 2011 (Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas², gráfico 2.13), lo que equivale a un crecimiento del 16,8% en nueve años, es decir, a una tasa del 1,7% anual. Por tipo de administración (cuadro 2.1), en 2011 las comunidades autónomas son las que emplean a un mayor número de trabajadores (50,1%), seguidas por las corporaciones locales (21,2%). Por su parte, la administración pública estatal, compuesta por la administración general (8,8%), las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (5,5%), las fuerzas armadas (4,7%), la

² Véase http://www.seap.minhap.gob.es/es/servicios/empleo_publico/boletin.html

administración de justicia (0,9%) y las entidades públicas empresariales (2,1%) suponen un 22% del total de personal al servicio de las administraciones públicas. Finalmente, el personal de las universidades públicas³, tanto docente como no docente, tiene un peso del 3,8% sobre el total de personal público y puede ser añadido al de las comunidades autónomas pues son estas administraciones las que actualmente tienen asumida esa competencia.

Por tipo de relación contractual (cuadro 2.1), la mayor parte de los empleados públicos son funcionarios (61,5%), seguidos del personal laboral (25,7%) y otro personal (12,9%). Se denominan funcionarios de carrera a quienes están vinculados a la Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente. El personal laboral es el que, en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. Finalmente, la condición de otro personal recoge las siguientes categorías: *personal eventual, que es el que solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para ese fin; funcionarios interinos, que por razones de necesidad y urgencia son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera; funcionarios de plazas no escalafonadas, una categoría declarada a extinguir; y contratados y personal vario, que comprende al personal que, en el ámbito de la docencia universitaria, está contratado en régimen de derecho administrativo u otro tipo de contrato laboral.*⁴

Para cuantificar el número de empleados públicos puede utilizarse también la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, identificándolos a través de la categoría de la encuesta denominada *situación profesional*, que distingue entre empresarios, miembros de cooperativas, ayudas familiares, asalariados del sector privado y asalariados del sector público. Según la EPA, el número de asalariados del sector público ha pasado de cerca de 2.446.000 en 2000 a 3.190.000 en 2011 (cuadro 2.2), es decir ha crecido un 30,4% durante el periodo analizado a una tasa del 2,4% anual. Si los asalariados públicos se clasifican por ramas de actividad (panel b), el sector de administraciones públicas es el que más peso tiene (cerca del 40%), seguido de las actividades educativas y la sanidad que representan cada una entre el 20 y el 25%. El resto de actividades en las que se

³ Aunque las universidades están transferidas a las comunidades autónomas, en el Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas se opta por considerarlas como un grupo independiente.

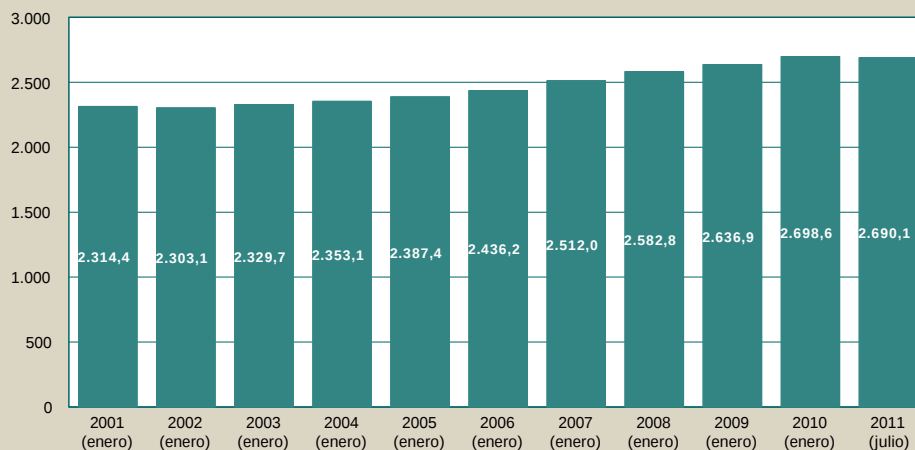
⁴ Véase http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/servicios/empleo_publico/boletin/boletin/Bol_estad_pers-juli11-INTERNET

emplean los asalariados públicos han pasado de suponer el 16,2% en 2000 al 11,8% en 2011.

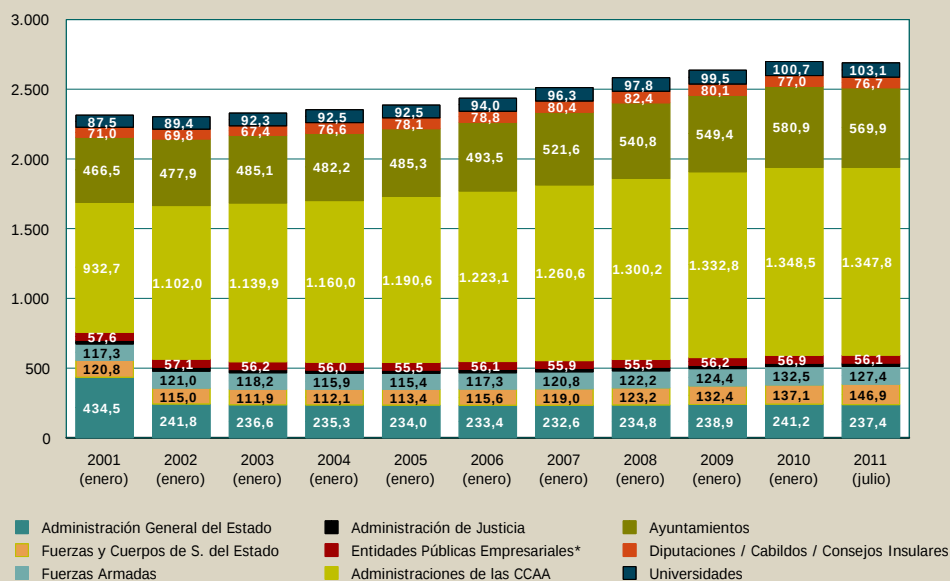
Como puede observarse al comparar las cifras del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal (RCP) y de la EPA, el número de empleados públicos según ambas fuentes difiere en cerca de 500.000 efectivos el último año comparable, 2011. Esta diferencia podría venir explicada porque esos asalariados públicos sean empleados de empresas públicas autonómicas o municipales, más complicadas de recoger por el RCP en sus estadísticas.

Gráfico 2.13. Evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas
(miles de personas)

a) Total



b) Por tipo de Administración



Fuente: Registro Central de Personal (2011).

**Cuadro 2.1. Distribución del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
Julio 2011**

	Funcionarios	Personal Laboral	Otro Personal	Total	Total (%)
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	457.127	124.116	11.288	592.531	22,03
ADMINISTRACIÓN GENERAL	164.022	67.991	5.381	237.394	8,82
Ministerios, Organismos Autónomos (OO. AA.) y Áreas Vinculadas	153.678	60.754	4.571	219.003	8,14
- Ministerios y OO. AA.	78.230	47.076	3.046	128.352	4,77
- Docencia no Universitaria	2.965	3.406	925	7.296	0,27
- Centros Penitenciarios	21.027	2.108	285	23.420	0,87
- Administ. Seguridad Social	25.354	4.200	269	29.823	1,11
- Patrimonio Nacional	222	1.181	37	1.440	0,05
- Agencia Estatal Admón.	25.880	2.783	9	28.672	1,07
Agencias Estatales (Ley 28/2006)	7.999	7.236	164	15.399	0,57
Instituciones Sanitarias	2.345	1	646	2.992	0,11
FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO	146.906			146.906	5,46
Guardia Civil	80.415			80.415	2,99
Policía Nacional	66.491			66.491	2,47
FUERZAS ARMADAS	127.421			127.421	4,74
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	18.055	704	5.907	24.666	0,92
Magistrados y Jueces	5.019		1.397	6.416	0,24
Fiscales	2.209		871	3.080	0,11
Otro Personal	10.827	704	3.639	15.170	0,56
ENTIDADES PÚBLICAS	723	55.421		56.144	2,09
ADMINISTRACIONES DE LAS CC. AA.	912.893	146.098	288.844	1.347.835	50,10
ADMINISTRACIÓN GENERAL	858.994	144.962	278.823	1.282.779	47,69
Consejerías y sus OO. AA.	124.315	87.707	30.996	243.018	9,03
Docencia no Universitaria	422.703	39.079	76.793	538.575	20,02
Instituciones Sanitarias S.N.S.	311.976	18.176	171.034	501.186	18,63
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	28.177	1.136	10.021	39.334	1,46
FUERZAS DE SEGURIDAD	25.722			25.722	0,96
ADMINISTRACIÓN LOCAL	219.998	384.273	42.356	646.627	24,04
AYUNTAMIENTOS	189.739	346.577	33.632	569.948	21,19
DIPUTACIONES/CABILLOS/CONSEJOS	30.259	37.696	8.724	76.679	2,85
UNIVERSIDADES	63.480	35.791	3.835	103.106	3,83
TRANSFERIDAS	61.849	34.570	3.663	100.082	3,72
Docentes	47.683	23.469	1.240	72.392	2,69
No Docentes	14.166	11.101	2.423	27.690	1,03
NO TRANSFERIDAS	1.631	1.221	172	3.024	0,11
Docentes	781	688		1.469	0,05
No Docentes	850	533	172	1.555	0,06
TOTAL	1.653.498	690.278	346.323	2.690.099	100,00

Fuente: Registro Central de Personal (2011).

Cuadro 2.2. Asalariados del sector público por ramas de actividad y del sector privado. 2000-2011

(porcentaje y tasas de variación)

a) Asalariados del sector público y del sector privado

	AA. PP.	Educación	Sanidad	Resto	Total sector público	Servicios privados administ.	Total sector privado
2000	978.288	577.298	493.410	396.626	2.445.622	1.243.111	9.956.844
2001	1.005.374	613.634	514.521	375.705	2.509.233	1.314.503	10.454.711
2002	1.035.353	635.078	541.855	379.306	2.591.592	1.371.769	10.880.275
2003	1.089.891	654.978	575.950	386.870	2.707.690	1.463.327	11.419.719
2004	1.125.513	706.560	578.429	389.863	2.800.365	1.555.965	11.920.429
2005	1.196.738	725.770	595.589	346.055	2.864.152	1.700.843	12.637.897
2006	1.221.563	721.871	604.990	333.763	2.882.188	1.847.762	13.325.938
2007	1.215.936	730.205	628.631	338.256	2.913.028	1.981.784	13.847.022
2008	1.242.679	727.159	662.971	325.819	2.958.628	2.028.977	13.722.571
2009	1.329.588	758.577	662.818	311.053	3.062.036	1.958.738	12.618.634
2010	1.370.625	768.998	680.863	309.100	3.129.586	1.939.176	12.217.226
2011	1.381.576	766.937	726.720	314.792	3.190.025	1.912.521	11.915.432
Var. 00-11 (%)	41,22	32,85	47,29	-20,63	30,44	53,85	19,67
Var. 00-07 (%)	24,29	26,49	27,41	-14,72	19,11	59,42	39,07
Var. 07-11 (%)	13,62	5,03	15,60	-6,94	9,51	-3,49	-13,95

b) Composición de los asalariados públicos y privados

	AA. PP.	Educación	Sanidad	Resto	Total sector público	Servicios privados administ.	Total sector privado
2000	40,00	23,61	20,18	16,22	100,00	12,48	100,00
2001	40,07	24,46	20,51	14,97	100,00	12,57	100,00
2002	39,95	24,51	20,91	14,64	100,00	12,61	100,00
2003	40,25	24,19	21,27	14,29	100,00	12,81	100,00
2004	40,19	25,23	20,66	13,92	100,00	13,05	100,00
2005	41,78	25,34	20,79	12,08	100,00	13,46	100,00
2006	42,38	25,05	20,99	11,58	100,00	13,87	100,00
2007	41,74	25,07	21,58	11,61	100,00	14,31	100,00
2008	42,00	24,58	22,41	11,01	100,00	14,79	100,00
2009	43,42	24,77	21,65	10,16	100,00	15,52	100,00
2010	43,80	24,57	21,76	9,88	100,00	15,87	100,00
2011	43,31	24,04	22,78	9,87	100,00	16,05	100,00

Fuente: INE (2012d) y elaboración propia.

En el cuadro 2.2 se incluye un subsector de servicios privados al que denominaremos servicios privados administrativos, por tratarse de sectores con una composición ocupacional similar al subsector de administración pública y que más adelante se utilizará en la comparación salarial público-privada.

2.5.2. COMPOSICIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

En este epígrafe se presenta una panorámica de la composición del empleo del sector público en términos de género, edad, nivel educativo y tipo de ocupación, desagregando el mismo en tres grupos: Administraciones Públicas, educación y sanidad. Asimismo, se considera también la composición del empleo privado en los mismos términos, con el fin de apreciar la heterogeneidad existente entre ambos sectores, antes de analizar en el siguiente apartado la relevancia de la distinta composición para explicar las diferencias salariales.

En lo que respecta a la distribución por género (cuadro 2.3), las mujeres han pasado de representar menos del 50% en 2000 (47,4%) a sobrepasar nítidamente en número a los hombres en 2011 (54,1%). Esta evolución se debe fundamentalmente al mayor peso de las mujeres en las actividades de educación y sanidad, en las que representan un 63,6% y un 75,5% del empleo, respectivamente, en 2011. Por el contrario, el peso de las mujeres en las Administraciones Públicas es en la actualidad de un 42,1% aunque ha aumentado 4,3 puntos porcentuales desde 2000. Este porcentaje es inferior al que representan las mujeres en el sector privado (un 45,2% en la actualidad) y la diferencia es mucho mayor si se considera el grado de feminización de los servicios privados administrativos, que supera el 55%. Así pues, en todos los sectores considerados el peso de las mujeres entre los asalariados ha aumentado significativamente: 4 puntos porcentuales en el sector educación, ya de por sí más inclinado hacia el empleo femenino, 4,3 puntos en las Administraciones Públicas, 6,5 puntos en sanidad y 6,7 puntos en el sector público. En cuanto al sector privado, el incremento ha sido de 9,3 puntos porcentuales, pasando de un 35,9% a un 45,2%.

La composición por grupos de edad muestra que el sector más envejecido en 2011 es el de los asalariados públicos en sanidad, con un 23,1% con edades de 55 y más años. En el otro extremo, con un 9,5% en ese grupo de edad, se sitúan los asalariados privados y del 8,3% en los servicios privados administrativos. Resulta significativo que este colectivo de trabajadores ha ganado peso entre 2000 y 2011 en el empleo público, multiplicándose este por 2,4 en sanidad, por 1,7 en el conjunto sector público, por 1,6 en las Administraciones Públicas, por 1,5 en educación y por 1,3 en el sector privado. Además, la cohorte entre 45 y 54 años también ha visto aumentado su peso. En su conjunto, estas dos cohortes de edad suponen en 2011 alrededor del 55% en sanidad, y del 50% del resto de los asalariados del sector público, Administraciones Públicas y educación. En cambio, solo representan un 30% de los asalariados del sector privado. La cohorte de edad central de entre 35 y 44 años se sitúa alrededor del 30% en todos los sectores.

Cuadro 2.3. Asalariados del sector público y del sector privado por sexo. 2000-2011
(porcentaje y tasas de variación)

a) Total sector público			b) Administraciones públicas		
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
2000	52,58	47,42	2000	62,14	37,86
2007	47,78	52,22	2007	60,01	39,99
2011	45,87	54,13	2011	57,86	42,14
Var. 00-11	-12,76	14,14	Var. 00-11	-6,90	11,32
Var. 00-07	-9,13	10,12	Var. 00-07	-3,44	5,64
Var. 07-11	-3,99	3,65	Var. 07-11	-3,58	5,37

c) Educación			d) Sanidad		
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
2000	40,40	59,60	2000	30,96	69,04
2007	37,62	62,38	2007	24,85	75,15
2011	36,37	63,63	2011	24,46	75,54
Var. 00-11	-9,98	6,77	Var. 00-11	-20,98	9,41
Var. 00-07	-6,88	4,66	Var. 00-07	-19,73	8,85
Var. 07-11	-3,34	2,01	Var. 07-11	-1,55	0,51

e) Sector privado			f) Servicios privados administrativos		
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
2000	64,10	35,90	2000	51,73	48,27
2007	58,71	41,29	2007	46,60	53,40
2011	54,81	45,19	2011	44,89	55,11
Var. 00-11	-14,49	25,88	Var. 00-11	-13,23	14,18
Var. 00-07	-8,40	15,01	Var. 00-07	-9,93	10,64
Var. 07-11	-6,65	9,45	Var. 07-11	-3,67	3,20

Fuente: INE (2012d) y elaboración propia.

Las cohortes de menor edad han ido reduciendo su peso a lo largo del periodo analizado. Los jóvenes de hasta 24 años suponen en la actualidad cerca de un 3% del total de asalariados en el sector público y las Administraciones Públicas, un 2,4% en sanidad y un 2,1% en educación, mientras que este porcentaje asciende hasta el 7,2% en el sector privado, a pesar de que su peso se ha reducido en 5,3 puntos porcentuales desde 2000, y sobre todo a raíz de la llegada de la crisis. Asimismo, los asalariados entre 25 y 34 años suponen menos de un 20% en los sectores públicos y alrededor de un 30% en el sector privado, a pesar de que ese porcentaje se ha reducido desde 2000. En suma, los jóvenes tienen un peso en el empleo privado que supera en más de quince puntos porcentuales al que tienen en el empleo público. Así pues, los asalariados del sector público se encuentran significativamente más envejecidos que el privado.

Por nivel educativo (cuadro 2.5), resulta patente que el sector público emplea mucho más capital humano que el sector privado. Así, el peso de los universitarios en el sector público se acerca al 54%, y es casi un 38% en las Administraciones Públicas, alcanzando el 86% en el sector educación y un 57% en la sanidad. En cambio, en el sector privado apenas supera el 21%. La otra cara de la moneda es que en el sector privado tiene un mayor peso la población sin estudios o con estudios primarios; actualmente es el 14,8% frente al 5,4% de las administraciones públicas. Lo mismo sucede en secundaria obligatoria, que representa un 27% en el sector privado, mientras que en el sector público este porcentaje es del 11,5%. No obstante, cabe señalar la enorme mejora observada en los niveles educativos del sector privado, que ha visto aumentar el peso de los universitarios en 7,2 puntos porcentuales desde 2000, lo que representa un crecimiento del 80% en el número de asalariados universitarios empleados en este sector, que ha seguido creciendo durante la crisis. Además, la composición educativa del subsector de servicios privados administrativos muestra una composición de los asalariados con un mayor peso de los niveles más cualificados (39,8% de universitarios).

Por tipo de ocupación (cuadro 2.6), dejando aparte las fuerzas armadas (CNO 0), se observa una mayor concentración del sector público en las ocupaciones que requieren una alta cualificación (CNO 1-3: 54,4%) y muy especialmente en la educación (89%). Aparte de este caso, que presenta una composición particular de las ocupaciones por su gran concentración en tareas muy cualificadas, en el conjunto del sector público el siguiente grupo de ocupaciones con mayor peso es el de las que requieren cualificación media (CNO 4-8). Se ha desglosado en ellas el grupo 4, de las tareas administrativas, por ser ocupaciones con un peso relativamente importante en este sector —en especial en las AA. PP., en las que representan el 15% del empleo—, y a las que posteriormente se prestará especial atención. Finalmente, el sector privado mantiene un porcentaje bastante superior que el sector público en ocupaciones no cualificadas (CNO 9), que representan un 18,7% frente al 6,8% del sector público.

Así pues, los rasgos distintivos de la composición del empleo público son el mayor peso de las mujeres, un mayor envejecimiento de los asalariados, un mayor nivel educativo y un mayor peso de las ocupaciones de alta cualificación.

Cuadro 2.4. Asalariados del sector público y del sector privado por grupos de edad. 2000-2011
(porcentaje y tasas de variación)

Sector público	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 a 54 años	55 y más años
2000	0,75	3,63	22,48	37,07	25,19	10,88
2007	0,54	3,14	20,31	31,17	30,74	14,09
2011	0,27	2,49	18,26	27,95	32,66	18,37
Var. 00-11	-63,85	-31,41	-18,79	-24,61	29,67	68,81
Var. 00-07	-27,19	-13,40	-9,67	-15,92	22,05	29,49
Var. 07-11	-50,35	-20,80	-10,09	-10,34	6,25	30,37

AA. PP.	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 a 54 años	55 y más años
2000	0,88	4,18	24,14	36,19	24,08	10,54
2007	0,63	3,60	20,39	32,63	29,35	13,40
2011	0,32	2,77	17,86	29,55	32,29	17,21
Var. 00-11	-64,00	-33,55	-26,02	-18,34	34,07	63,35
Var. 00-07	-28,58	-13,69	-15,53	-9,84	21,88	27,15
Var. 07-11	-49,60	-23,01	-12,42	-9,43	10,00	28,47

Educación	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 a 54 años	55 y más años
2000	1,00	2,35	19,78	37,91	27,35	11,61
2007	0,69	2,36	20,94	29,16	30,71	16,15
2011	0,25	1,80	20,36	27,52	32,52	17,56
Var. 00-11	-75,07	-23,26	2,95	-27,42	18,88	51,21
Var. 00-07	-31,38	0,42	5,87	-23,08	12,27	39,09
Var. 07-11	-63,67	-23,58	-2,76	-5,64	5,89	8,71

Sanidad	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 a 54 años	55 y más años
2000	0,07	2,77	21,88	40,53	25,21	9,55
2007	0,12	2,48	19,22	29,90	34,18	14,11
2011	0,11	2,31	16,80	25,46	32,24	23,08
Var. 00-11	69,43	-16,62	-23,20	-37,18	27,90	141,69
Var. 00-07	72,33	-10,62	-12,16	-26,22	35,61	47,75
Var. 07-11	-1,68	-6,72	-12,57	-14,85	-5,69	63,57

Sector privado	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 a 54 años	55 y más años
2000	3,23	13,13	34,79	24,86	16,63	7,36
2007	2,48	10,06	34,24	27,12	17,88	8,21
2011	0,83	6,41	30,54	31,26	21,46	9,50
Var. 00-11	-74,48	-51,15	-12,21	25,76	29,06	29,03
Var. 00-07	-23,22	-23,35	-1,59	9,10	7,54	11,56
Var. 07-11	-66,76	-36,27	-10,80	15,26	20,01	15,66

Servicios privados Administr.	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 a 54 años	55 y más años
2000	0,96	8,56	39,69	28,08	17,33	5,39
2007	0,74	7,55	36,29	29,46	18,53	7,43
2011	0,29	3,88	30,93	33,94	22,68	8,26
Var. 00-11	-69,60	-54,60	-22,06	20,89	30,92	53,33
Var. 00-07	-23,16	-11,72	-8,56	4,91	6,93	37,91
Var. 07-11	-60,43	-48,58	-14,77	15,24	22,44	11,18

Fuente: INE (2012d) y elaboración propia.

Cuadro 2.5. Asalariados del sector público y del sector privado por nivel educativo. 2000-2011
(porcentaje y tasas de variación)

Sector público	Sin estudios y primaria	Secundaria obligatoria	Secundaria postobligatoria	Educación superior no universitaria	Educación superior universitaria
2000	12,15	13,24	20,11	7,72	46,78
2007	6,07	12,21	20,58	9,17	51,98
2011	5,36	11,51	19,89	9,66	53,59
Var. 00-11	-55,89	-13,06	-1,11	25,06	14,55
Var. 00-07	-50,04	-7,76	2,32	18,70	11,11
Var. 07-11	-11,72	-5,75	-3,35	5,37	3,10

AA. PP.	Sin estudios y primaria	Secundaria obligatoria	Secundaria postobligatoria	Educación superior no universitaria	Educación superior universitaria
2000	13,46	17,56	27,60	9,26	32,11
2007	8,19	16,50	27,72	10,75	36,84
2011	7,51	16,14	27,55	11,03	37,77
Var. 00-11	-44,23	-8,08	-0,19	19,06	17,63
Var. 00-07	-39,12	-6,05	0,42	16,02	14,72
Var. 07-11	-8,39	-2,16	-0,61	2,62	2,53

Educación	Sin estudios y primaria	Secundaria obligatoria	Secundaria postobligatoria	Educación superior no universitaria	Educación superior universitaria
2000	4,61	3,96	5,02	3,23	83,19
2007	2,60	3,79	4,77	3,67	85,17
2011	1,62	3,20	4,25	4,53	86,39
Var. 00-11	-64,79	-19,05	-15,19	40,47	3,85
Var. 00-07	-43,62	-4,24	-5,00	13,85	2,39
Var. 07-11	-37,55	-15,47	-10,73	23,39	1,43

Sanidad	Sin estudios y primaria	Secundaria obligatoria	Secundaria postobligatoria	Educación superior no universitaria	Educación superior universitaria
2000	8,80	9,75	19,04	8,41	54,00
2007	3,47	8,22	21,68	10,94	55,69
2011	4,64	8,13	19,50	10,46	57,26
Var. 00-11	-47,24	-16,61	2,42	24,47	6,04
Var. 00-07	-60,56	-15,71	13,87	30,17	3,12
Var. 07-11	33,76	-1,07	-10,05	-4,38	2,83

Sector privado	Sin estudios y primaria	Secundaria obligatoria	Secundaria postobligatoria	Educación superior no universitaria	Educación superior universitaria
2000	27,89	28,38	19,78	9,72	14,23
2007	19,75	27,11	24,64	10,52	17,98
2011	14,80	27,04	25,19	11,60	21,36
Var. 00-11	-46,93	-4,73	27,39	19,38	50,11
Var. 00-07	-29,18	-4,49	24,58	8,24	26,35
Var. 07-11	-25,07	-0,25	2,26	10,29	18,80

Servicios privados Administr.	Sin estudios y primaria	Secundaria obligatoria	Secundaria postobligatoria	Educación superior no universitaria	Educación superior universitaria
2000	13,93	17,10	26,52	10,86	31,58
2007	10,79	16,26	23,78	11,89	37,28
2011	8,95	16,83	21,90	12,57	39,75
Var. 00-11	-35,76	-1,58	-17,42	15,68	25,86
Var. 00-07	-22,54	-4,96	-10,36	9,50	18,05
Var. 07-11	-17,07	3,55	-7,88	5,64	6,62

Fuente: INE (2012d) y elaboración propia.

Cuadro 2.6. Asalariados del sector público y del sector privado por grupos de ocupación. 2000-2010

(porcentaje y tasas de variación)

Sector público	CNO 0	CNO 1-3	CNO 4	CNO 5-8	CNO 9
2000	3,32	49,10	14,63	23,07	9,88
2007	3,03	54,29	12,14	22,49	8,06
2010	3,33	54,43	11,30	24,13	6,82
Var. 00-10	0,17	10,86	-22,80	4,61	-30,98
Var. 00-07	-8,72	10,57	-17,04	-2,52	-18,48
Var. 07-10	9,74	0,25	-6,94	7,32	-15,34

AA. PP.	CNO 0	CNO 1-3	CNO 4	CNO 5-8	CNO 9
2000	8,28	33,67	21,29	26,16	10,61
2007	7,22	39,11	16,09	27,63	9,94
2010	7,57	37,85	14,75	30,50	9,34
Var. 00-10	-8,51	12,40	-30,72	16,60	-11,99
Var. 00-07	-12,71	16,14	-24,40	5,64	-6,25
Var. 07-10	4,81	-3,22	-8,36	10,37	-6,11

Educación	CNO 0	CNO 1-3	CNO 4	CNO 5-8	CNO 9
2000	0,02	86,45	3,05	4,24	6,24
2007	0,00	87,58	3,05	3,67	5,69
2010	0,04	89,38	3,03	3,61	3,94
Var. 00-10	54,82	3,39	-0,61	-14,83	-36,84
Var. 00-07	-	1,31	0,14	-13,34	-8,81
Var. 07-10	-	2,05	-0,75	-1,72	-30,74

Sanidad	CNO 0	CNO 1-3	CNO 4	CNO 5-8	CNO 9
2000	0,01	55,56	6,23	31,12	7,08
2007	0,01	57,78	7,28	30,68	4,25
2010	0,00	56,56	6,87	32,84	3,74
Var. 00-10	-	1,79	10,25	5,53	-47,22
Var. 00-07	-15,22	3,99	16,88	-1,41	-39,97
Var. 07-10	-	-2,12	-5,67	7,04	-12,08

Sector privado	CNO 1-3	CNO 4	CNO 5-8	CNO 9
2000	19,44	11,16	50,49	18,92
2007	22,15	10,30	48,17	19,39
2010	25,17	10,50	45,66	18,68
Var. 00-10	29,45	-5,91	-9,56	-1,26
Var. 00-07	13,91	-7,71	-4,59	2,50
Var. 07-10	13,64	1,95	-5,21	-3,67

Servicios privados administr.	CNO 1-3	CNO 4	CNO 5-8	CNO 9
2000	52,98	22,21	24,38	0,43
2007	52,47	19,34	27,49	0,71
2010	53,97	17,94	27,57	0,52
Var. 00-10	1,87	-19,23	13,08	20,67
Var. 00-07	-0,96	-12,93	12,73	65,18
Var. 07-10	2,86	-7,24	0,32	-26,94

Notas: CNO 1: Dirección de las empresas y administraciones públicas; CNO 2: Técnicos y profesionales científicos e intelectuales; CNO 3: Técnicos y profesionales de apoyo; CNO 4: Empleados administrativos; CNO 5: Servicios de restauración, personales, protección y comercio; CNO 6: Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca; CNO 7: Artesanos y trabajadores cualificados en manufacturas, construcción, minería y maquinaria; CNO 8: Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores.

Fuente: INE (2012d) y elaboración propia.

2.6. DIFERENCIAS SALARIALES PÚBLICO-PRIVADAS: DETERMINANTES

En el apartado 3 se comprobó que, en promedio, las retribuciones por trabajador y por hora de los empleados públicos superan claramente a las de los empleados del sector privado. Asimismo, en el punto 5 se observó que la composición del empleo público y privado difiere notablemente en aspectos que pueden tener influencia sobre los salarios, como la edad, el nivel educativo o la ocupación, e incluso el género si existe discriminación entre hombres y mujeres. Este apartado analiza los determinantes del diferencial salarial entre empleados del sector público y el sector privado, con el objeto de evaluar si las diferencias medias observadas reflejan distintas características de los trabajadores de ambos sectores o si existe también una *prima salarial* para los empleados públicos. En este caso, si suponemos que los salarios privados responden a la productividad del trabajo, los salarios públicos serían superiores a la productividad de los trabajadores públicos, lo que tendría consecuencias sobre la eficiencia del gasto público y sobre el conjunto de la economía.

Para analizar los determinantes del diferencial salarial del sector público es necesario disponer de datos salariales de los empleados de los sectores público y privado y de las características de los trabajadores. En España esa información está disponible a partir de 2004 en los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que incluye tanto a los trabajadores que trabajan para el sector público como para el sector privado. Aunque en la ECV no se distingue expresamente si los asalariados trabajan en empleos públicos o privados, el sector público se aproxima considerando a los empleados que trabajan en los subsectores de administración pública, educación o sanidad como públicos y al resto como privados.

2.6.1. IMPLICACIONES DEL DIFERENCIAL SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO

El debate acerca del diferencial salarial entre los trabajadores del sector público y los del sector privado se suele plantear a partir de la comparación de los salarios medios y, en algunos casos, haciendo referencia a los salarios pagados en ocupaciones concretas. Los análisis sistemáticos de las diferencias salariales utilizando microdatos son escasos pero muy relevantes, porque buscan establecer qué parte de esas diferencias representa realmente una prima para el trabajador por ser un empleado público. Cuando la prima salarial existe, sus implicaciones pueden ser importantes, aunque su alcance depende de la magnitud de la prima y de si es general o específica de algunas ocupaciones.

Giordano *et al.* (2011) analizan, utilizando la ECV europea, la prima salarial del sector público-privado en Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, Eslovenia y España. Los resultados muestran un

diferencial salarial a favor del sector público, generalmente mayor para las mujeres, para los trabajadores en la parte inferior y media de la distribución salarial, y en los sectores de educación y Administraciones Públicas más que en el sector sanidad. Por países, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España exhiben las mayores primas salariales del sector público. La evidencia empírica basada en microdatos sobre el diferencial salarial entre el sector público y el privado en España es limitada, no existiendo estudios específicos basados en la ECV para nuestro país. García-Pérez y Jimeno (2005), utilizando datos del Panel de Hogares, muestran una dispersión muy alta de la prima salarial del sector público/privado entre regiones. Según su estudio, la prima salarial del sector público en las regiones españolas se debe fundamentalmente a diferencias de los rendimientos, no a diferencias en las características de los asalariados o a efectos de selección. Además, en regiones con mayor peso de asalariados públicos la prima salarial es mayor y los asalariados públicos obtienen mayores rendimientos.

Aunque los sectores público y privado compiten por los mismos trabajadores, su comportamiento como empleadores es diferente a la hora de determinar los salarios. Mientras el sector público está sujeto a restricciones políticas y presupuestarias, el privado responde a restricciones derivadas de la rentabilidad y la competitividad de las empresas. Podemos suponer que la restricción del sector público a la hora de contratar es más laxa por lo general que la del privado —y en ese caso sus salarios podrían ser más elevados y existiría una prima salarial—. Además, existen factores sociológicos, ya que el empleo público puede resultar más atractivo para los empleados en un contexto cultural y social donde la seguridad laboral real o esperada suponga un fuerte atractivo. Pero también es razonable considerar —en especial en la actualidad— que la prima salarial dependerá de la situación de las finanzas públicas, así como de la intensidad de la competencia a la que se enfrentan las empresas privadas. En este último caso no tendría por qué existir una prima salarial a favor de los empleados públicos ni tampoco estaría garantizada la correspondencia de los salarios privados con la productividad.

Cuando las condiciones de la economía son más favorables los gobiernos se ven más presionados a aumentar el empleo y los salarios públicos y, por consiguiente, el gasto en remuneración de sus asalariados, siendo más probables las primas salariales positivas. Pero, de manera similar, en situaciones de recesión económica el gasto en remuneración de los asalariados es uno de los instrumentos utilizados para limitar aumentos del déficit, de modo que es posible observar reducciones de los salarios reales e incluso de los salarios nominales por esta razón. La evidencia empírica sobre la Eurozona en los últimos treinta años parece confirmar estas opiniones, mostrando movimientos procíclicos (con un año o dos de

retraso) del gasto en remuneración de los asalariados, la compensación por empleado y el empleo público (Lamo, Pérez y Schuknecht 2007).

Las primas salariales de los empleados públicos pueden ser generales o específicas de algunos grupos. Por ejemplo, el sector público puede pagar salarios mayores a sus empleados de menor cualificación para reducir el abanico salarial. En el mismo sentido, podría evitar pagar salarios demasiado altos a los empleados más cualificados, y en ese caso existiría una prima salarial negativa para los trabajadores públicos con similar educación y experiencia que los del sector privado (Katz y Krueger 1993; Bender y Elliott 1999; Bender 2003).

La existencia de primas salariales positivas en el sector público podría tener impactos sobre la eficiencia del mercado de trabajo, sobre todo si son generales y de magnitud considerable. Si el gobierno recompensa a sus empleados con altas remuneraciones, los individuos que buscan empleo optarán por esos empleos relativamente mejor pagados. El resultado será que el sector privado deberá incrementar sus salarios para competir con las ofertas públicas. Un acercamiento salarial del sector privado al público para atraer a los trabajadores tendrá efectos negativos sobre los costes y márgenes de las empresas y la competitividad. De hecho, se ha encontrado una fuerte correlación positiva entre los salarios públicos y privados para la mayoría de países de la OCDE (Lamo, Pérez y Schuknecht 2008). Además, los análisis de causalidad utilizando datos macro (Lamo, Pérez y Schuknecht 2012; Pérez y Sánchez 2011) muestran que los salarios públicos tienen cierto impacto sobre la determinación salarial del sector privado, aunque también se ha detectado el efecto inverso, del sector privado hacia el sector público.

Si las primas salariales públicas no responden a una mayor productividad, incrementarán los costes de provisión de los servicios y podrían generar déficit y la necesidad de mayores impuestos. Por el contrario, si el sector público paga por funciones similares unos salarios menores a los trabajadores más cualificados, podría resultarle difícil contratar y retener capital humano. El resultado podrían ser unos servicios públicos de peor calidad, aunque otras características, como la seguridad contractual, las condiciones de trabajo, el valor simbólico del servicio público u otras características laborales (como el horario, la jornada laboral, las facilidades para la conciliación del trabajo y la vida familiar, el control sobre la propia jornada laboral, la posibilidad de disponer de ausencias cortas durante la jornada, la presión de trabajo, la tasa de bajas más tolerable, etc.) podrían compensar la desventaja salarial del sector público.

2.6.2. ANÁLISIS EMPÍRICO: DATOS Y METODOLOGÍA

Los datos utilizados en este análisis de los diferenciales salariales corresponden a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2004 (primer

año disponible) a 2010. La ECV —*European Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), en terminología inglesa— pertenece al conjunto de operaciones estadísticas armonizadas para los países de la Unión Europea.⁵ El objetivo general de la ECV es la producción sistemática de estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida, que incluyan datos comparables y actualizados sobre la renta, el nivel y la composición de la pobreza y la exclusión social, a escala nacional y europea. La ECV responde a las necesidades de la Comisión de disponer de información sobre la distribución de ingresos y la exclusión social en Europa.

La población objetivo son las personas que residen en hogares. Aunque la población objetivo está formada por personas de todas las edades, solo son seleccionables los miembros del hogar con 16 o más años el 31 de diciembre del año anterior al de entrevista. El ámbito geográfico de la investigación lo constituye todo el territorio español y el diseño de la encuesta cuenta con una muestra representativa de las comunidades autónomas. Cabe tener en cuenta que las preguntas de la encuesta relacionadas con las rentas percibidas están referidas al año anterior y, por tanto, el último año disponible no recoge la rebaja salarial de los empleados públicos operada en 2010.

La prima salarial entre el sector público y el privado se estimará mediante técnicas de regresión por mínimos cuadrados ordinarios y de regresión cuantílica y la descomposición Oaxaca-Blinder (1973) de la prima salarial. Para ello se construye un pool de datos con las oleadas de la ECV de 2004 a 2010, introduciendo una *dummy* para el sector público, definido como los asalariados de los subsectores de Administraciones Públicas, educación y sanidad.

Estos análisis se replican restringiendo la muestra objeto de estudio, tanto por lo que se refiere al sector público como al sector privado. El sector público se analiza en su conjunto y también centrando la atención solo en el sector AA. PP., es decir, dejando fuera de la muestra los sectores de educación y sanidad. También se consideran por separado las ocupaciones, agrupadas en cuatro grupos: de alta cualificación (CNO 1 a 3), administrativas (CNO 4), de cualificación media-baja (CNO 5-8) y no cualificadas (CNO 9), ya que resulta interesante analizar si existen mayores primas salariales entre el sector público y privado en los grupos más o menos cualificados. El efecto de la *dummy* de pertenecer al sector público se compara frente al sector privado, es decir, el resto de subsectores de actividades económicas no clasificados como AA. PP, educación o sanidad,

⁵ En la reunión anual de Directores de Estadísticas Sociales del 13 y 14 de junio de 1999 se decidió la sustitución del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) a partir de 2002, por otra encuesta que adaptara sus contenidos a las nuevas necesidades de información provenientes de estamentos públicos y privados.

y también con un subconjunto de sectores privados más similares a las AA. PP. en cuanto a su composición por ocupaciones.

Los sectores se definen a partir de la clasificación de actividades económicas de 2009 (CNAE 2009), del siguiente modo:

- Sector público: administración pública, defensa y seguridad social obligatoria (AA. PP.), educación, y actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales⁶.
- Sector privado: resto de actividades económicas.
- Servicios privados administrativos: conjunto de actividades económicas no clasificadas como públicas, pero con una estructura por ocupaciones similar al sector AA. PP.⁷

Cuadro 2.7. Estadísticos descriptivos de las características de los asalariados de la ECV 2004-2010 (pool), por sectores relevantes para el análisis

a) Estadísticos descriptivos de los asalariados

	Peso muestra	Mujeres	Educ. superior	Tiempo parcial	Respons.	Edad	Salario hora	Horas trabajadas
			Porcentaje				(media)	
Sector público	27,54	61,91	66,07	10,36	21,88	43,13	15,52	35,98
AA. PP.	10,05	47,75	52,18	5,76	28,28	44,13	14,80	36,93
Educación	9,04	65,03	86,74	14,57	17,53	43,04	17,55	33,48
Sanidad	8,45	75,43	60,48	11,34	18,92	42,02	14,21	37,52
Sector privado	72,46	39,11	33,15	10,30	26,43	39,26	10,69	39,98
Servicios privados administrativos	10,74	51,77	56,08	12,49	33,64	39,54	12,55	39,02
Total	100,00	45,39	42,22	10,32	25,18	40,33	12,02	38,88

b) Tipo de ocupación

	CNO 1-3	CNO 4	CNO 5-8	CNO 9
Sector público	58,8	15,01	18,78	7,42
AA. PP.	38,16	28,99	22,18	10,66
Educación	85,59	4,28	4,84	5,29
Sanidad	54,7	9,83	29,64	5,83
Sector privado	22,33	17,3	45,63	14,74
Servicios privados administrativos	40,74	35,86	10,92	12,48
Total	32,37	16,67	38,24	12,72

Notas: CNO 1-3: ocupaciones de alta cualificación. CNO 4: ocupaciones de labores administrativas. CNO 5-8: ocupaciones de cualificación media. CNO 9: ocupaciones no cualificadas.

Fuente: INE (2012a) y elaboración propia.

⁶ Sectores L, M y N según la CNAE-93 (ECV de 2004 a 2008) y sectores O, P y Q según la CNAE-09 (ECV de 2009 y 2010).

⁷ Sectores de intermediación financiera y actividades inmobiliarias (0,83), y de alquiler; servicios empresariales (0,66) para la ECV de 2004 a 2008, y sectores de actividades financieras y de seguros (0,73); actividades inmobiliarias (0,66); actividades profesionales, científicas y técnicas (0,83), y actividades administrativas y servicios auxiliares (0,42) para la ECV 2009. Este último sector se incluye también para mantener la homogeneidad de sectores con la anterior clasificación en términos de "servicios empresariales".

El cuadro 2.7 muestra distintos estadísticos descriptivos de las variables más relevantes de la muestra de la ECV, correspondientes a cada sector de actividad analizado, similares a los ya calculados a partir de la EPA en el apartado 2.5.2. Se observa que cerca de un 73% de los asalariados de la muestra pertenecen al sector privado frente al 27,5% de los sectores AA. PP., educación y sanidad. Como era de esperar, en el sector público es mayor el peso de las mujeres, de los asalariados de mayor edad, los empleados con estudios superiores (universitarios y ciclos formativos de grado superior) y las ocupaciones de alta cualificación (CNO 1-3). La mayoría de estos rasgos están más acentuados en las actividades de educación y sanidad. El salario medio es mayor en el sector público, y en especial en el sector educación. Sin embargo, en el sector privado se trabaja un promedio de cuatro horas más a la semana (11% más) que en el público y casi siete más que en el sector de educación.

2.6.3. RESULTADOS: PRIMA SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO

La prima salarial del sector público sobre el sector privado se ha calculado mediante mínimos cuadrados ordinarios utilizando la especificación de salarios semilogarítmica de Mincer (1974):

$$\ln w = \alpha + X'\beta + P\beta_y + u,$$

donde $\ln w$ es el salario medio por hora de los individuos de la muestra, corregido por la inflación correspondiente a los distintos años analizados. El salario medio se calcula dividiendo el salario bruto mensual por el número de horas medias trabajadas a la semana y multiplicando por cuatro. X es un vector de variables que incorpora distintas características relacionadas con los individuos (sexo, nacionalidad, nivel de estudios, estado civil) y con sus puestos de trabajo (si se realizan tareas de supervisión a otros empleados de la empresa, trabajo a tiempo parcial, tipo de ocupación del empleo, tamaño de la empresa).

También se consideran como características de los trabajadores la experiencia potencial de los individuos, calculada como la diferencia entre el año de la encuesta y el año en el que dejó de estudiar, así como su cuadrado, para captar efectos no lineales de la experiencia potencial. La variable de interés para el cálculo de la prima salarial es la *dummy* PB, que toma valor 1 si el asalariado pertenece al sector público y 0 en caso contrario. El coeficiente de esta variable se interpreta como la diferencia esperada entre el salario de un empleado público en relación a uno del sector privado, una vez se ha descontado el efecto del resto de variables explicativas. También se realizan regresiones por separado para los tres subsectores públicos considerados (AA. PP, educación y sanidad). Finalmente se incluyen dummies de control por comunidades autónomas y por cada año de la encuesta, para captar si existe algún tipo de tendencia a

lo largo del periodo. Se utiliza solo la submuestra de asalariados menores de 65 años.

Los resultados de estas regresiones (cuadro 2.8) indican que, una vez descontado el efecto de todas las características individuales, existe una prima salarial en el periodo considerado (2004-2010) de un 14,7% entre el sector público y el sector privado.

Esta prima es del 19,5% para el sector AA. PP., del 17,3% para la educación y del 11,6% en la sanidad. Si no se incluyen las variables de control referidas al tipo de ocupación, la prima pasaría a ser del 23% para el sector público, del 22% para las AA. PP., del 34,3% para la educación y del 18,6% para la sanidad. La variación de la prima por este motivo es distinta según los sectores considerados debido a la alta correlación existente entre los sectores y la distribución por ocupaciones. Esto sucede sobre todo en el sector educación, donde hay una elevada concentración de asalariados en las ocupaciones de elevada cualificación (un 85% en la muestra analizada). A partir de este momento se centrará más el análisis en el subsector de AA. PP. sin tener en cuenta los sectores de educación y sanidad, por considerarse casos muy específicos, difícilmente comparables con el sector privado por sus características particulares, y se mantendrá también el control por ocupaciones para comparar mejor con el sector privado.

Los cuadros 2.9 y 2.10 también presentan regresiones en las que se relacionan los empleados del sector de administraciones públicas (sin los sectores educación y sanidad) en distintos grupos de ocupaciones: las correspondientes a altos niveles de cualificación (CNO 1 a 3), las de cualificación media o media-baja divididas en las de tareas administrativas (CNO 4) y el resto (CNO 5-8), y las ocupaciones asociadas a trabajadores no cualificados (CNO 9). En el cuadro 2.9 se analiza el total de la muestra sin tener en cuenta los sectores de educación y sanidad y en el cuadro 2.10 se realiza el mismo ejercicio, pero en este caso el sector privado se define como la submuestra de sectores privados administrativos (véase nota 7). De esta manera, la *dummy* de AA. PP., que mide el efecto salarial sobre el sector privado, toma como referencia el total del sector privado en el cuadro 2.9, mientras que en el cuadro 2.10 toma como referencia los servicios privados administrativos. Se observa en el primer caso (cuadro 2.9), que la prima de las AA. PP. es mayor para los sectores de ocupación 5 a 8 (25,9%), seguidos de las ocupaciones no cualificadas (17,5%) y las más cualificadas (16,1%), siendo las ocupaciones administrativas las que menor prima relativa muestran frente al sector privado (11,9%). Por su parte, restringiendo la muestra del sector privado a los servicios privados administrativos (cuadro 2.10), la prima aumenta seis puntos porcentuales para las ocupaciones de cualificación media y media-baja (CNO 5-8) y se mantiene en las más cualificadas, mientras que esta desciende para las ocupaciones administrativas al 3,3% y ya no resulta significativa.

Cuadro 2.8. Regresión salarial con *dummy* de sector público y subsectores públicos. Variable dependiente: logaritmo del salario por hora. 2004-2010

		(1)		(2)		(3)		(4)	
Ref: Educación primaria	Secundaria obligatoria	0,059 ***		0,059 ***		0,052 ***		0,049 ***	
	Secundaria postobligatoria	0,154 ***		0,147 ***		0,142 ***		0,141 ***	
	Educación superior	0,265 ***		0,249 ***		0,253 ***		0,247 ***	
	Experiencia	0,017 ***		0,015 ***		0,017 ***		0,016 ***	
	Experiencia ²	0,000 ***		0,000 ***		0,000 ***		0,000 ***	
Ref: Hombre	Mujer	-0,142 ***		-0,149 ***		-0,133 ***		-0,154 ***	
Ref: Nacional	Extranjero	-0,107 ***		-0,114 ***		-0,110 ***		-0,102 ***	
Ref: Otro estado civil	Casado	0,078 ***		0,080 ***		0,075 ***		0,081 ***	
Ref: No supervisan a otros trab.	Tareas de supervisión	0,121 ***		0,138 ***		0,116 ***		0,129 ***	
Ref: Tiempo completo	Tiempo parcial	-0,023 **		-0,019		-0,027 **		-0,008	
Sector público considerado (<i>dummy</i>)	Sector Público	0,147 ***		0,195 ***		0,173 ***		0,116 ***	
	AA. PP.								
	Educación								
	Sanidad								
Ref: Menos de 10 empleados	De 10 a 19 empleados	0,031 ***		0,025 **		0,029 ***		0,030 ***	
	De 20 a 49 empleados	0,096 ***		0,074 ***		0,086 ***		0,078 ***	
	50 o más empleados	0,164 ***		0,160 ***		0,159 ***		0,161 ***	
Ref: Ocupaciones no cualificadas (CNO 9)	CNO 1	0,542 ***		0,526 ***		0,558 ***		0,527 ***	
	CNO 2	0,507 ***		0,454 ***		0,490 ***		0,488 ***	
	CNO 3	0,279 ***		0,282 ***		0,291 ***		0,287 ***	
	CNO 4	0,201 ***		0,207 ***		0,213 ***		0,208 ***	
	CNO 5	0,061 ***		0,062 ***		0,040 ***		0,045 ***	
	CNO 6	-0,008		-0,015		-0,005		-0,012	
	CNO 7	0,113 ***		0,107 ***		0,119 ***		0,110 ***	
	CNO 8	0,125 ***		0,125 ***		0,131 ***		0,121 ***	
Ref: Madrid	Andalucía	-0,063 ***		-0,075 ***		-0,070 ***		-0,079 ***	
	Aragón	0,002		0,000		0,005		0,003	
	Asturias, Principado de	-0,014		-0,030 *		-0,017		-0,023	
	Baleares, Illes	0,060 ***		0,036 **		0,053 ***		0,056 ***	
	Castilla y León	-0,014		-0,031 **		-0,015		-0,035 **	
	Castilla-La Mancha	-0,040 ***		-0,086 ***		-0,054 ***		-0,062 ***	
	Comunitat Valenciana	-0,058 ***		-0,067 ***		-0,061 ***		-0,066 ***	
	Canarias	-0,125 ***		-0,160 ***		-0,145 ***		-0,159 ***	
	Cantabria	-0,039 **		-0,054 ***		-0,053 **		-0,066 ***	
	Cataluña	0,019		0,023 *		0,026 **		0,022 *	
	Extremadura	-0,182 ***		-0,220 ***		-0,200 ***		-0,199 ***	
	Galicia	-0,102 ***		-0,117 ***		-0,113 ***		-0,117 ***	
	Rioja, La	-0,006		-0,016		-0,003		-0,018	
	Murcia, Región de	-0,067 ***		-0,075 ***		-0,065 ***		-0,082 ***	
	Navarra, C. F. de	0,106 ***		0,107 ***		0,109 ***		0,100 ***	
	País Vasco	0,082 ***		0,075 ***		0,078 ***		0,082 ***	
Ref: 2004	Año 2005	0,046 ***		0,049 ***		0,045 ***		0,041 ***	
	Año 2006	0,140 ***		0,146 ***		0,138 ***		0,139 ***	
	Año 2007	0,146 ***		0,149 ***		0,143 ***		0,145 ***	
	Año 2008	0,161 ***		0,163 ***		0,158 ***		0,159 ***	
	Año 2009	0,182 ***		0,181 ***		0,175 ***		0,174 ***	
	Año 2010	0,163 ***		0,165 ***		0,158 ***		0,163 ***	
	Constante	1,485 ***		1,533 ***		1,510 ***		1,524 ***	
	Observaciones	66.590		56.210		54.637		54.407	
	R ²	0,547		0,506		0,532		0,494	
	R ² ajustado	0,547		0,506		0,531		0,494	

***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Nota: Se incluyen controles de comunidad autónoma y año de oleada de la encuesta.

CNO 1: Dirección de las empresas y administraciones públicas; CNO 2: Técnicos y profesionales científicos e intelectuales; CNO 3: Técnicos y profesionales de apoyo; CNO 4: Empleados administrativos; CNO 5: Servicios de restauración, personales, protección y comercio; CNO 6: Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca; CNO 7: Artesanos y trabajadores cualificados en manufacturas, construcción, minería y maquinaria; CNO 8: Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores.

Fuente: INE (2012a) y elaboración propia.

Cuadro 2.9. Regresión salarial con *dummy* de administraciones públicas frente a sector privado. Variable dependiente: logaritmo del salario por hora. 2004-2010

		Ref: Sector privado				
		(Total)	(CNO 1-3)	(Solo CNO-4)	(CNO 5-8)	(CNO 9)
Ref: Educación primaria	Secundaria obligatoria	0,059 ***	0,103 *	0,122 ***	0,044 ***	0,040 **
	Secundaria postobligatoria	0,147 ***	0,235 ***	0,280 ***	0,108 ***	0,110 ***
	Educación superior	0,249 ***	0,457 ***	0,413 ***	0,179 ***	0,092 ***
	Experiencia	0,015 ***	0,026 ***	0,011 ***	0,008 ***	0,008 ***
	Experiencia ²	0,000 ***	0,000 ***	0,000	0,000 ***	0,000
Ref: Hombre	Mujer	-0,149 ***	-0,093 ***	-0,121 ***	-0,201 ***	-0,180 ***
Ref: Nacional	Extranjero	-0,114 ***	-0,029	-0,097 **	-0,132 ***	-0,102 ***
Ref: Otro estado civil	Casado	0,080 ***	0,132 ***	0,101 ***	0,063 ***	0,034 **
Ref: No supervisan a otros	Supervisión	0,138 ***	0,181 ***	0,147 ***	0,120 ***	0,138 ***
Ref: Tiempo completo	Tiempo parcial	-0,019	-0,047	-0,105 ***	0,044 **	0,026
Ref: Sector privado	AAPP	0,195 ***	0,161 ***	0,119 ***	0,259 ***	0,175 ***
Ref: Menos de 10 empleados	De 10 a 19 empleados	0,025 **	-0,021	-0,026	0,076 ***	0,030
	De 20 a 49 empleados	0,074 ***	0,075 ***	-0,007	0,137 ***	0,027
	50 o más empleados	0,160 ***	0,159 ***	0,060 ***	0,230 ***	0,127 ***
Ref: Ocupaciones no cualificadas (CNO 9)	CNO 1	-0,072 **				
	CNO 2	-0,243 ***				
	CNO 3	-0,319 ***				
	CNO 4	-0,463 ***				
	CNO 5	-0,541 ***				
	CNO 6	-0,419 ***				
	CNO 7	-0,400 ***				
	CNO 8	-0,526 ***				
Ref: Madrid	Andalucía	-0,075 ***	-0,108 ***	-0,040	-0,054 ***	-0,116 ***
	Aragón	0,000	-0,018	-0,025	0,056 **	-0,022
	Asturias, Principado de	-0,030 *	-0,037	-0,060 *	0,022	-0,113 **
	Balears, Illes	0,036 **	0,076 *	0,072 **	0,041 *	0,026
	Castilla y León	-0,031 **	-0,034	-0,097 ***	-0,029	0,079 **
	Castilla-La Mancha	-0,086 ***	-0,074 *	-0,063 **	-0,055 **	-0,198 ***
	Comunitat Valenciana	-0,067 ***	-0,136 ***	-0,060 **	-0,002	-0,110 ***
	Canarias	-0,160 ***	-0,152 ***	-0,089 **	-0,162 ***	-0,184 ***
	Cantabria	-0,054 ***	-0,079 *	-0,133 **	0,006	-0,088 **
	Cataluña	0,023 *	-0,014	0,048 *	0,055 ***	0,001
	Extremadura	-0,220 ***	-0,206 ***	-0,058	-0,223 ***	-0,308 ***
	Galicia	-0,117 ***	-0,081 **	-0,139 ***	-0,107 ***	-0,150 ***
	Rioja, La	-0,016	-0,054	-0,027	0,015	-0,004
	Murcia, Región de	-0,075 ***	-0,084	-0,012	-0,054 **	-0,166 ***
	Navarra, C. F. de	0,107 ***	0,005	0,063 *	0,208 ***	0,083 **
	País Vasco	0,075 ***	-0,001	0,003	0,139 ***	0,152 ***
Ref: 2004	Año 2005	0,049 ***	0,061 ***	0,070 ***	0,035 ***	0,056 ***
	Año 2006	0,146 ***	0,152 ***	0,183 ***	0,131 ***	0,157 ***
	Año 2007	0,149 ***	0,151 ***	0,166 ***	0,144 ***	0,147 ***
	Año 2008	0,163 ***	0,160 ***	0,185 ***	0,151 ***	0,181 ***
	Año 2009	0,181 ***	0,178 ***	0,209 ***	0,172 ***	0,198 ***
	Año 2010	0,165 ***	0,171 ***	0,207 ***	0,162 ***	0,167 ***
	Constant	2,05845 ***	1,57755 ***	1,58435 ***	1,70304 ***	1,73364 ***
	N	56.210	11.461	9.019	26.110	9.620
	r ²	0,506	0,379	0,378	0,387	0,269
	r ² _a	0,506	0,377	0,376	0,386	0,266

***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Nota: Se incluyen controles de comunidad autónoma y año de oleada de la encuesta. Descripción de las etiquetas de la clasificación de ocupaciones CNO en el cuadro 2.8.

Fuente: INE (2012a) y elaboración propia.

Cuadro 2.10. Regresión salarial con *dummy* de administraciones públicas frente a servicios privados administrativos. Variable dependiente: logaritmo del salario por hora. 2004-2010

		Ref: Sector privado similar a AAPP				
		(Total)	(CNO 1-3)	(Solo CNO-4)	(CNO 5-8)	(CNO 9)
Ref: Educación primaria	Secundaria obligatoria	0,052 *	0,006	0,111	0,138 ***	0,026
	Secundaria postobligatoria	0,166 ***	0,076	0,307 ***	0,213 ***	0,092 *
	Educación superior	0,277 ***	0,292 ***	0,455 ***	0,278 ***	0,098 *
	Experiencia	0,017 ***	0,026 ***	0,016 ***	0,003	-0,002
	Experiencia ²	0,000 ***	0,000 ***	0,000	0,000	0,000
Ref: Hombre	Mujer	-0,124 ***	-0,110 ***	-0,133 ***	-0,207 ***	-0,087 **
Ref: Nacional	Extranjero	-0,151 ***	-0,099	-0,100	-0,283 ***	-0,142 **
Ref: Otro estado civil	Casado	0,104 ***	0,100 ***	0,101 ***	0,135 ***	0,107 ***
Ref: No supervisan a otros	Supervisión	0,172 ***	0,225 ***	0,210 ***	0,114 ***	0,106
Ref: Tiempo completo	Tiempo parcial	-0,084 ***	-0,042	-0,138 ***	-0,003	-0,018
Ref: Sector privado	AAPP	0,148 ***	0,160 ***	0,033	0,321 ***	0,164 ***
Ref: Menos de 10 empleados	De 10 a 19 empleados	-0,042 *	-0,069	-0,035	0,063	-0,069
	De 20 a 49 empleados	0,025	0,056	-0,009	0,126 ***	0,020
	50 o más empleados	0,079 ***	0,102 ***	0,041	0,176 ***	0,096 **
Ref: Ocupaciones no cualificadas (CNO 9)	CNO 1	-0,136 ***				
	CNO 2	-0,326 ***				
	CNO 3	-0,352 ***				
	CNO 4	-0,425 ***				
	CNO 5	-0,569 ***				
	CNO 6	-0,565 ***				
	CNO 7	-0,516 ***				
	CNO 8	-0,598 ***				
Ref: Madrid	Andalucía	-0,006	-0,022	0,020	0,063	-0,129 *
	Aragón	0,007	0,032	0,000	0,081	-0,047
	Asturias, Principado de	-0,058 *	-0,047	-0,082	0,108	-0,207 **
	Baleares, Illes	0,063 **	0,066	0,150 ***	0,124 *	-0,141 **
	Castilla y León	-0,023	-0,026	-0,070 **	0,040	-0,013
	Castilla-La Mancha	-0,060 *	-0,043	-0,028	0,030	-0,282 ***
	Comunitat Valenciana	-0,066 **	-0,080 *	-0,032	0,101 *	-0,209 ***
	Canarias	-0,053 *	0,011	-0,027	-0,069	-0,170 *
	Cantabria	0,107 ***	0,079	0,089	0,170 **	-0,007
	Cataluña	0,015	0,014	0,068 *	0,112 **	-0,174 ***
	Extremadura	-0,179 ***	-0,191 **	0,016	-0,280 ***	-0,352 ***
	Galicia	-0,069 ***	-0,002	-0,114 ***	-0,031	-0,169 ***
	Rioja, La	0,036	0,137	0,089	0,006	-0,208 ***
	Murcia, Región de	0,029	-0,021	0,004	0,087 *	-0,084
	Navarra, C. F. de	0,074 **	0,079	0,015	0,310 ***	0,066
	País Vasco	0,109 ***	0,111 **	0,071	0,073	0,117
Ref: 2004	Año 2005	0,054 ***	0,067 **	0,057 **	0,037	0,064 *
	Año 2006	0,152 ***	0,182 ***	0,141 ***	0,115 **	0,182 ***
	Año 2007	0,163 ***	0,201 ***	0,143 ***	0,173 ***	0,094 ***
	Año 2008	0,171 ***	0,177 ***	0,156 ***	0,187 ***	0,187 ***
	Año 2009	0,200 ***	0,207 ***	0,198 ***	0,205 ***	0,213 ***
	Año 2010	0,169 ***	0,193 ***	0,181 ***	0,153 ***	0,192 ***
	Constant	2,071 ***	1,739 ***	1,558 ***	1,555 ***	1,860 ***
	N	13.297	5.381	4.042	2.142	1.732
	r2	0,491	0,371	0,406	0,503	0,298
	r2_a	0,490	0,367	0,401	0,494	0,283

***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

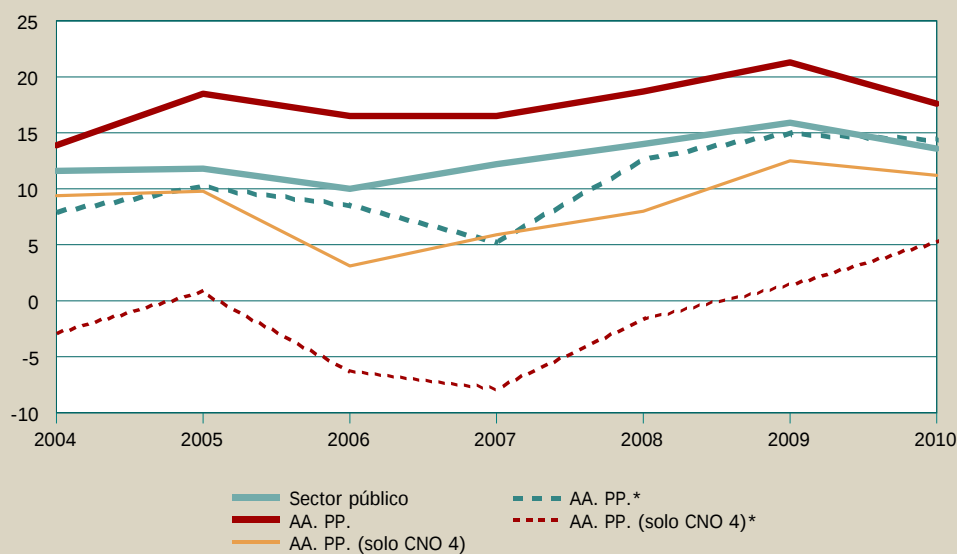
Nota: Se incluyen controles de comunidad autónoma y año de oleada de la encuesta. Descripción de las etiquetas de la clasificación de ocupaciones CNO en el cuadro 2.8.

Fuente: INE (2012a) y elaboración propia.

La evolución año a año de la prima salarial para cada una de las comparaciones sector público-sector privado así como para las ocupaciones administrativas (CNO 4) se presenta en el gráfico 2.14. En este caso se ha procedido a representar gráficamente el coeficiente de la *dummy* de la prima salarial procedente de los resultados de realizar regresiones análogas a las de los cuadros 2.7, 2.8 y 2.9, pero para cada uno de los años por separado. Se observa que entre las encuestas de 2004 y 2010 (con datos salariales referidos al periodo 2003-2009), la prima ha ido aumentando, especialmente entre las oleadas de 2008 y 2009, aunque en el caso de AA. PP. frente al sector privado similar en tareas administrativas el diferencial no es significativo. El periodo contemplado no permite, lamentablemente, analizar los efectos que la crisis ha tenido sobre los salarios públicos y privados con una mayor perspectiva temporal, pero sí se observa en el último año disponible de 2010, con información salarial de 2009, que la prima descende en todos los casos analizados, excepto en el de administraciones públicas frente al sector privado administrativo para las ocupaciones administrativas.

Gráfico 2.14. Evolución de la prima salarial del sector público según distintas especificaciones. 2004-2010

(porcentaje)



* frente a servicios privados administrativos.

Fuente: INE (2012a) y elaboración propia.

Cuadro 2.11. Regresión salarial por nivel de ingresos (regresión cuantílica). Variable dependiente: logaritmo del salario por hora. 2004-2010(coeficiente de la *dummy* de sector público o administración pública, porcentaje)

a) Frente a sector privado

Decil	Sector público	AA. PP.	AA. PP. (CNO 1-3)	AA. PP. (CNO 4)	AA. PP. (CNO 5-8)	AA. PP. (CNO 9)
10	0,140 ***	0,213 ***	0,228 ***	0,177 ***	0,218 ***	0,178 ***
20	0,148 ***	0,212 ***	0,214 ***	0,161 ***	0,218 ***	0,151 ***
30	0,150 ***	0,209 ***	0,192 ***	0,143 ***	0,237 ***	0,157 ***
40	0,150 ***	0,208 ***	0,174 ***	0,134 ***	0,261 ***	0,157 ***
50	0,148 ***	0,201 ***	0,153 ***	0,108 ***	0,268 ***	0,164 ***
60	0,143 ***	0,194 ***	0,148 ***	0,095 ***	0,269 ***	0,192 ***
70	0,138 ***	0,184 ***	0,129 ***	0,076 ***	0,268 ***	0,188 ***
80	0,125 ***	0,168 ***	0,117 ***	0,048 ***	0,260 ***	0,168 ***
90	0,102 ***	0,139 ***	0,081 ***	-0,015	0,228 ***	0,142 ***
N.º Obs.	66.590	56.210	11.461	9.019	26.110	9.620

b) Frente a servicios privados administrativos

Decil	AA. PP.	AA. PP. (CNO 1-3)	AA. PP. (CNO 4)	AA. PP. (CNO 5-8)	AA. PP. (CNO 9)
10	0,180 ***	0,218 ***	0,123 ***	0,270 ***	0,147 ***
20	0,166 ***	0,196 ***	0,065 ***	0,292 ***	0,139 ***
30	0,162 ***	0,167 ***	0,049 ***	0,312 ***	0,141 ***
40	0,146 ***	0,145 ***	0,033 **	0,327 ***	0,156 ***
50	0,131 ***	0,128 ***	-0,003	0,346 ***	0,168 ***
60	0,105 ***	0,111 ***	-0,024 *	0,346 ***	0,177 ***
70	0,082 ***	0,081 ***	-0,056 ***	0,347 ***	0,200 ***
80	0,053 ***	0,051 ***	-0,120 ***	0,377 ***	0,186 ***
90	-0,015	-0,006	-0,163 ***	0,309 ***	0,192 ***
N.º Obs.	13.297	5.381	4.042	2.142	1.732

***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Fuente: INE (2012a) y elaboración propia.

Un paso adicional en el análisis de la prima salarial de las AA. PP. es observar la distribución de ingresos y no únicamente la media de los mismos. Así, mientras que las regresiones *mincerianas* permiten estimar la prima media esperada, el análisis de regresión cuantílica permite estimar la prima salarial en distintos niveles de la distribución salarial. Para ello se analiza el comportamiento de la prima a lo largo de diferentes percentiles de la distribución salarial (10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80 y 90). En general se observa que la prima descende significativamente a lo largo de la distribución salarial, y lo hace de modo que para los tramos salariales más altos el diferencial entre el sector público y el privado sería bastante menor

que para los tramos más bajos de la distribución, indicando que entre los empleados con mayor capacidad salarial habría menos diferencia entre el sector privado y el público. No obstante, en los grupos de ocupaciones menos cualificadas (CNO 5 a 9) este comportamiento se invierte o es apenas perceptible, especialmente si el grupo de comparación son los servicios privados administrativos en lugar del total del sector privado (panel *b*).

2.6.4. DESCOMPOSICIÓN DE LA PRIMA SALARIAL

A continuación se analiza desde otra perspectiva la diferencia salarial entre los sectores público y privado, descomponiéndola en tres efectos (Oaxaca-Blinder, 1973): las características de los individuos, cómo se valoran estas características en cada uno de los sectores y la interacción entre ambos efectos.

Para ello se consideran dos grupos de trabajadores, empleados respectivamente en el sector privado (*PR*) y el sector público (*PB*), una variable dependiente *Y* (el logaritmo de los salarios) y una serie de variables explicativas *X* (las utilizadas en las especificaciones anteriores para las regresiones mínimos cuadrados ordinarios y regresiones cuantílicas). En esta descomposición se toma el sector privado como grupo de comparación ($E(Y_{PR}) - E(Y_{PB})$), ya que el empleo en este sector es mucho mayor que en el sector público y los salarios del sector privado se guían más por la coyuntura del mercado laboral (Jürges 2002) y se parte de una regresión por separado para cada uno de los sectores.

La pregunta que se quiere responder es si la diferencia salarial observada en promedio entre los empleados públicos y los privados se debe a los distintos niveles de formación, experiencia, tipo de ocupación, nivel de responsabilidad, tamaño de la empresa en la que trabajan, etc. (efecto características), o son debidos a la distinta política de remuneración que siguen las AA. PP. en relación al sector privado (efecto coeficientes). La diferencia (*R*) en el valor esperado del salario $E(Y)$ entre un ocupado privado y uno público se puede descomponer de la siguiente manera:

$$R = E(Y_{PR}) - E(Y_{PB}) = E(X_{PR})'\beta_{PR} - E(X_{PB})'\beta_{PB}$$

$$R = [E(X_{PR}) - E(X_{PB})]'\beta_{PB} + E(X_{PB})'(\beta_{PR} - \beta_{PB}) + [E(X_{PR}) - E(X_{PB})]'(\beta_{PR} - \beta_{PB})$$

Esta última expresión indica que la diferencia salarial media se puede dividir en tres partes: $R = D + C + I$.

El primer componente es el *efecto dotaciones o características* ($D=[E(X_{PR}) - E(X_{PB})]'\beta_{PB}$), que recoge la parte del diferencial salarial debida a las diversas dotaciones de los dos grupos (educación, experiencia, tipo de empleo, etc.), ponderado por los coeficientes del sector público β_{PB} obtenidos en la regresión por mínimos cuadrados solo para este sector.

Este componente mide el cambio esperado en el salario del sector público si este tuviese las mismas características que el sector privado.

El segundo componente es el *efecto coeficientes* ($C = E(X_{PB})'(\beta_{PR} - \beta_{PB})$) y mide la contribución de las diferencias en los coeficientes manteniendo constantes las características de los empleados públicos. De esta manera, las diferencias de los coeficientes obtenidos de las regresiones para cada uno de los sectores se ponderan por las características medias del sector público, por lo que se mide el cambio esperado en el salario medio del sector público si este tuviese los coeficientes (betas) del sector privado, sin tener en cuenta las diferencias en las características de los individuos de ambos grupos.

Finalmente, el tercer componente recoge la interacción de los dos efectos anteriores, para tener en cuenta que pueden darse diferencias simultáneamente entre ambos sectores tanto en características como en coeficientes: $I = [E(X_{PR}) - E(X_{PB})]'(\beta_{PR} - \beta_{PB})$

Una de las críticas que recibe este tipo de descomposición es que varía según se tome como referencia un grupo u otro, ya que el diferencial entre las características o los coeficientes estimados se pondera por el grupo de referencia elegido. Si se expresa la descomposición desde el punto de vista del sector privado, la diferencia entre el salario esperado de ambos sectores sería:

$$R = [E(X_{PR}) - E(X_{PB})]' \beta_{PR} + E(X_{PR})'(\beta_{PR} - \beta_{PB}) - [E(X_{PR}) - E(X_{PB})]'(\beta_{PR} - \beta_{PB})$$

Dado que, según el sector que se tome como referencia el diferencial salarial entre ambos sectores (R) puede especificarse una manera u otra, se pueden promediar las dos aproximaciones calculando $R = \frac{1}{2} R + \frac{1}{2} R$

$$R = \frac{1}{2} [[E(X_{PR}) - E(X_{PB})]' \beta_{PB} + E(X_{PB})'(\beta_{PR} - \beta_{PB}) + [E(X_{PR}) - E(X_{PB})]'(\beta_{PR} - \beta_{PB})] + \frac{1}{2} [[E(X_{PR}) - E(X_{PB})]' \beta_{PR} + E(X_{PR})'(\beta_{PR} - \beta_{PB}) - [E(X_{PR}) - E(X_{PB})]'(\beta_{PR} - \beta_{PB})]$$

Ahora el efecto interacción desaparecería y reagrupando el efecto características y el efecto coeficientes⁸:

$$R = \frac{1}{2} [[E(X_{PR}) - E(X_{PB})]' \beta_{PB} + [[E(X_{PR}) - E(X_{PB})]' \beta_{PR}] + \frac{1}{2} [E(X_{PB})'(\beta_{PR} - \beta_{PB}) + E(X_{PR})'(\beta_{PR} - \beta_{PB})]$$

En esta expresión el diferencial salarial se obtiene como la media de la descomposición de Oaxaca partiendo del sector público como referencia por una parte y del sector privado como referencia por la otra. Los resultados de esta descomposición media se presentan en el cuadro 2.12 para el conjunto del sector público (incluyendo los sectores de administraciones

⁸ Los resultados de la descomposición para cada una de las especificaciones tomadas para calcular la media se puede consultar en el apéndice al final del documento.

públicas, educación y sanidad), el subsector de administraciones públicas y el los trabajadores de la muestra acotada por grupos ocupacionales. La prima se calcula tanto respecto del conjunto del sector privado como de los servicios privados administrativos. Recordemos que el proceso seguido consiste en estimar las ecuaciones salariales por mínimos cuadrados por separado, para el sector público y el sector privado, procediendo posteriormente a la descomposición.

En este caso, el diferencial se descompone en la parte asociada a las características o explicada y a la parte asociada a los coeficientes. El efecto de los coeficientes es similar al obtenido en las regresiones por mínimos cuadrados, ya que la *dummy* del sector público en la regresión por mínimos cuadrados ordinarios estima el efecto sobre los salarios de pertenecer al sector público como otra característica más, descontando las demás características incluidas en la regresión como la educación, el género, etc., análogo al resultado que capta la descomposición Oaxaca-Blinder en el efecto de los coeficientes.

En el cuadro 2.12 se presenta por una parte la media del salario de cada uno de los sectores en logaritmos, por lo que su diferencia representa la variación porcentual entre el sector privado y el sector público, que es del 37,4% a favor del sector público (el signo negativo denota una prima a favor del sector público y en contra del sector privado). El efecto características refleja la variación que sufrirían los salarios de los empleados públicos si tuviesen las mismas características que los empleados privados (educación, experiencia, etc.). El segundo efecto cuantifica el cambio en los salarios de los empleados públicos si se les aplican los coeficientes (las betas) de los empleados privados a sus propias características, es decir, si todos fuesen remunerados de acuerdo a los criterios empleados en el sector privado. En este caso, el efecto es equivalente a un descenso 14%.

El diferencial salarial se reduce al pasar de la muestra que contempla el total del sector privado al subgrupo de servicios privados administrativos, caracterizados por una composición ocupacional más similar a la de las administraciones públicas (comparación entre el panel *a* y el panel *b* del cuadro 2.12). Además, se observa que el efecto características pierde peso, pasando de representar un 62,6% del diferencial salarial entre el sector público y el sector privado a un 47,2% si se considera solo el sector administraciones públicas, cerca de un 37% para las administraciones públicas si se restringe la muestra solo para los empleados administrativos (CNO 4) y en ocupaciones de cualificación media-baja (CNO 5-8) e incluso del -1,7% para las ocupaciones no cualificadas. Por su parte, este efecto supone un 26,7% del diferencial salarial si se comparan las administraciones públicas con el subgrupo de sectores privados similar en cuanto a composición por ocupaciones y sube de nuevo hasta un 66,8% para la misma especificación de administraciones y sector privado similar,

pero únicamente para ocupaciones administrativas (CNO 4). En este caso, el diferencial vendría explicado principalmente por las características de los empleados, dado que el mercado valoraría de manera similar a ambos grupos de empleados.

En el panel a se observa que el peso del efecto coeficientes, que mediría hasta qué punto podría existir una prima positiva a favor del sector público, es bastante elevado en los grupos de ocupaciones mayor y menor cualificados (CNO 1 a 3 con un 70,8% y CNO 9 con un 101,7%) que para las ocupaciones administrativas (CNO 4), y este efecto se ve acentuado al suponer como grupo de comparación la submuestra de servicios privados administrativos.

Cuadro 2.12. Descomposición de la prima salarial entre el sector privado y el sector público (media de referencias de los cuadros 12 y 13). 2004-2010

a) Sector de comparación: sector privado

	Sector Público		AA. PP.		AA. PP. (CNO 1-3)		AA. PP. (CNO 4)		AA. PP. (CNO 5-8)		AA. PP. (CNO 9)	
log salario esperado sector privado	2,269	***	2,269	***	2,608	***	2,333	***	2,167	***	2,005	***
log salario esperado sector público	2,643	***	2,616	***	2,845	***	2,538	***	2,528	***	2,192	***
Diferencia	-0,374	***	-0,346	***	-0,237	***	-0,205	***	-0,360	***	-0,188	***
Efecto características	-0,234	***	-0,163	***	-0,069	***	-0,077	***	-0,131	***	0,003	
Efecto coeficientes	-0,140	***	-0,183	***	-0,168	***	-0,128	***	-0,229	***	-0,191	***
Peso características	62,630		47,190		29,166		37,697		36,387		-1,684	
Peso coeficientes	37,368		52,810		70,829		62,303		63,616		101,684	

b) Sector de comparación: servicios privados administrativos

	AA. PP.		AA. PP. (CNO 1-3)		AA. PP. (CNO 4)		AA. PP. (CNO 5-8)		AA. PP. (CNO 9)	
log salario esperado sector privado	2,415	***	2,601	***	2,398	***	2,195	***	2,051	***
log salario esperado sector público	2,616	***	2,845	***	2,538	***	2,528	***	2,192	***
Diferencia	-0,201	***	-0,244	***	-0,140	***	-0,333	***	-0,142	***
Efecto características	-0,054	***	-0,081	***	-0,094	***	-0,030		0,029	
Efecto coeficientes	-0,147	***	-0,163	***	-0,047		-0,303	***	-0,171	***
Peso características	26,664		33,067		66,814		9,014		-20,506	
Peso coeficientes	73,336		66,929		33,186		90,988		120,513	

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros A.1 y A.2 del apéndice 3.

Dicho de otra manera, el efecto de las características de los empleados en el sector público tiene menos peso cuanto más se restringe la muestra del sector privado con la que se compara y más se acota el ámbito ocupacional para comparar tareas similares entre administración pública y sector privado. El diferencial total es menor cuando solo se tienen en cuenta las

administraciones públicas en lugar del total del sector público y mucho menor cuando se compara con un sector privado con una composición por ocupaciones similar a la administración pública, comportamiento que se acentúa especialmente en el caso de las ocupaciones administrativas (CNO 4) y también para las ocupaciones no cualificadas, aunque en este último caso todo el peso del diferencial caería en el efecto coeficientes.

2.7. CONCLUSIONES

¿Respaldan los datos la opinión según la cual la productividad del sector público es inferior a la del sector privado? ¿Y la de quienes afirman que los salarios públicos son mayores que los privados? La combinación de menor productividad y salarios más altos sería signo inequívoco de ineficiencias en el uso de los recursos públicos, ya que una guía razonable para la asignación de los mismos sería retribuir a los factores productivos en general y a los trabajadores en particular de acuerdo con su productividad. Por consiguiente, retribuir más a un sector que produce menos implicaría que la sociedad soporta el mayor coste asociado a esa ineficiencia en el gasto público.

El análisis desarrollado ofrece información sistematizada que permite evaluar el fundamento empírico de estas dos valoraciones negativas sobre la eficiencia del sector público. El resultado general del análisis realizado se puede resumir en las dos conclusiones siguientes:

- La productividad pública es difícil de medir pero la aproximación que ofrece la contabilidad nacional la infravalora.
- Los salarios públicos son mayores que los privados, y una parte de sus diferencias pueden considerarse una prima salarial pública, siendo el resto de las mismas reflejo de las características de las ocupaciones y los trabajadores.

En suma, se puede decir que las ineficiencias existen pero no son tan grandes como parece desprenderse de las valoraciones más simples, porque ni la productividad sería tan baja como indica la contabilidad nacional ni los salarios tan altos como sugieren los salarios medios. Si las mediciones se hicieran de manera que las comparaciones entre las magnitudes públicas y privadas estuvieran armonizadas serían menores.

En el análisis realizado de la productividad con datos agregados se ha señalado que la manera como se computa el valor añadido público en comparación con el privado en las cuentas nacionales da lugar a una infravaloración del primero. Para el cálculo de los costes de producción pública se tiene en cuenta el coste total del factor trabajo pero no la totalidad del coste de uso del capital, sino solo la parte del consumo de capital fijo. Como consecuencia de ese diferente criterio, el valor añadido público por trabajador (la productividad media del trabajo) y la relación

capital-trabajo son menores en el sector público que en el privado. Además, las actividades productivas públicas, al pertenecer en su práctica totalidad al ámbito de los servicios, plantean problemas complicados de valoración de las cantidades producidas. Estas complicaciones son más importantes porque los servicios públicos no van dirigidos al mercado, por lo que no existen precios en los que apoyarse para descomponer el valor de lo producido en precios y cantidades, ni para aproximar las diferencias de calidad por las diferencias de precios de los servicios. En estas circunstancias, la contabilidad nacional no puede contrastar la valoración que realiza por la vía de las rentas (costes de los factores) con la que el mercado le permite realizar por la vía de la producción, como hace en las actividades privadas.

Si al VAB se le resta el coste de uso del capital queda la remuneración de los asalariados. En la segunda parte del trabajo se han comparado los salarios públicos y privados. Cuando los salarios se calculan por persona ocupada u hora trabajada presentan un mayor nivel en el sector público que en el sector privado. Este hecho podría interpretarse como prueba de la ineficiencia del sector público porque sus salarios son más elevados que los privados a la vez que la productividad es más baja. Pero, debido a los problemas de medición de la productividad, el sector público no dispone de unos precios de mercado que reflejen la valoración marginal de sus servicios por los consumidores. En esas condiciones no sabemos si los costes salariales reflejan realmente la productividad o no. Si lo hicieran, dado que la productividad del sector público parece más baja, esperaríamos también unos salarios más bajos que en el sector privado, pero no parece ser así si comparamos la remuneración de los asalariados.

Una posible explicación a este hecho es que la productividad pública es superior a lo que indica la contabilidad nacional. La otra es que los salarios son mayores porque no responden a la productividad de los empleados sino a otros factores. Mientras que el sector privado no pagará por un trabajador adicional un salario superior al ingreso marginal derivado de la productividad adicional que del mismo se obtenga, en el sector público los salarios pueden depender sobre todo de los ingresos fiscales disponibles y del poder de negociación de los gestores y sindicatos. Por otra parte, el sector público puede retribuir mejor a trabajadores menos cualificados por razones de solidaridad o remunerar relativamente menos a los más cualificados frente al sector privado para reducir el abanico salarial.

Si el diferencial salarial a favor del sector público es la pieza fundamental para valorar el argumento de que en el sector público la productividad no importa, la evidencia sobre la magnitud de las primas salariales que ofrece el sector público es fundamental. Pero su valoración debe hacerse controlando el efecto de las características de los trabajadores sobre sus salarios y acotando el análisis para comparar los salarios en ocupaciones similares del sector privado y la administración pública. Al plantear así el

problema, utilizando microdatos, se llega a la conclusión de que la prima salarial a favor del sector público se reduce sustancialmente, aunque sigue siendo relevante.

Si se comparan los datos que ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida sobre los salarios de los trabajadores del conjunto del sector público y del sector privado el salario por hora es un 37,4% mayor en el primer caso. Pero tras esos promedios existen conjuntos de trabajadores muy distintos, por sus edades, cualificación, actividades y ocupaciones, circunstancias que influyen en los niveles salariales. Para aislar ese efecto acotamos la definición de sector público al sector de la administración pública y prescindimos de los sectores de la educación y la sanidad por contar con empleados con características muy distintas a las de los del sector privado —por su mayor nivel educativo y por desempeñar ocupaciones de mayor responsabilidad y cualificación. Además, descontamos el efecto de las características personales (sexo, experiencia laboral, nivel educativo, etc.) y del puesto de trabajo (tamaño de la empresa, tiempo parcial, tipo de ocupación). Como consecuencia de todo ello, la prima salarial de los empleados públicos baja hasta situarse cerca del 20%. Si restringimos el análisis para comparar las ocupaciones más similares, y elegimos las correspondientes al nivel administrativo de la clasificación nacional de ocupaciones (CNO 4), las diferencias salariales entre la administración pública y el sector privado se reducen hasta el 12%. Finalmente, si se comparan estas ocupaciones administrativas entre las AA. PP. y el subsector privado que desarrolla actividades más parecidas a las AA. PP. en cuanto a su composición por ocupaciones (servicios privados administrativos), la prima cae mucho más drásticamente, hasta el 3,3%, y además en este caso la diferencia no resulta estadísticamente significativa.

La conclusión que se deriva de estos resultados es doble. En primer lugar, en efecto, las dos opiniones enunciadas al principio de este apartado parecen encontrar cierto respaldo de los datos. Pero, tanto los problemas de medida que hemos analizado en el caso de la productividad como las correcciones que se producen en las primas salariales cuando se comparan conjuntos de trabajadores más homogéneos indican que la magnitud de las ineficiencias es difícil de precisar y, desde luego, es mucho menor de lo que indicarían las comparaciones simples de productividad o salarios públicos y privados.

Nuestra impresión es que las limitaciones de la información disponible y las dificultades metodológicas que hemos analizado hacen difícil avanzar mucho más en las dos direcciones que hemos explorado, es decir, apoyándose en las herramientas más utilizadas por los economistas. Esta es una razón para contemplar las cuestiones relacionadas con la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos humanos del sector público desde otras perspectivas metodológicas, como se hará en el resto de este estudio.

3. APROXIMACIONES A LA MEDIDA DE LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. UN ANÁLISIS CUALITATIVO

3.1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo precedente se ha abordado la productividad en las Administraciones Públicas (AA. PP.) desde una perspectiva macro. Por una parte se han analizado los datos disponibles de la productividad en ese ámbito en diversos países con el fin de obtener una visión que ayude a comprender la situación española en el contexto internacional. Por otra se ha analizado la productividad de los empleados de las AA. PP. en el nivel nacional a través del estudio de los salarios y su comparación con los de los trabajadores en el sector privado. Los resultados han puesto de manifiesto que un análisis más detallado de la información y los datos disponibles lleva a matizar percepciones muy generalizadas y estereotipos de la productividad en los sectores público y privado y su relación con la remuneración. Ahora bien ese análisis ha puesto de manifiesto las dificultades del estudio de la productividad en el sector público y los límites del alcance de su análisis con los datos y metodologías disponibles desde la perspectiva macro de la economía. De hecho al final del capítulo se plantea el interés de abordar esas cuestiones desde una perspectiva cualitativa y prestando especial atención a la evaluación de la eficiencia del uso de los recursos humanos del sector público y las estrategias disponibles para mejorar esa eficiencia.

En el presente capítulo, se aborda el análisis de la productividad de la Administración Pública en su nivel micro. El referente predominante del análisis no es el conjunto de la Administración sino las diferentes unidades que la componen. Sin embargo, el nivel micro del análisis presenta subniveles diferentes, dado que la delimitación de las unidades de la Administración puede realizarse de maneras diversas. Se puede considerar la productividad de las grandes unidades administrativas (un Ministerio, una Consejería Autonómica, una Diputación o un Ayuntamiento), o se pueden considerar unidades más específicas (una Dirección General, un organismo autónomo, una delegación provincial de un determinado servicio), pudiéndose descender a las unidades más reducidas como los grupos o unidades de trabajo (una oficina de registro, un servicio, o unidad administrativa determinada —cobro de multas, expedición del Documento Nacional de Identidad [DNI], licencias de obras, etc.). El nivel más básico es el análisis de la productividad de cada empleado de la Administración.

Este análisis parte de una serie **consideraciones previas** que delimitan el contenido del capítulo. Primero, conviene *determinar el foco* en las funciones puramente administrativas de la Administración Pública, dejando de lado la prestación de servicios específicos como la educación, la sanidad, la Administración de justicia o las funciones de seguridad y

prevención (fuerzas armadas, policía, bomberos, etc.). A pesar de esta concreción, la diversidad de servicios prestados por el sistema administrativo de los poderes públicos es enorme y supone una importante complejidad para el análisis de la productividad de la Administración Pública.

Además, nuestra aproximación toma en consideración los *diferentes niveles de la Administración Pública*, desde la Administración General del Estado a la Administración local (gobiernos intermedios, y Ayuntamientos), pasando por la Administración autonómica. La existencia de distintos niveles en la Administración Pública introduce un elemento de complejidad que dificulta el análisis de su productividad y requiere matices en función del nivel de análisis en determinados.

En tercer lugar, el análisis parte del modelo de la *cadena de prestación de los servicios públicos*: políticas públicas y objetivos, *inputs* asignados para su consecución, actividades, tareas y procesos para producirlos, los productos y servicios resultantes (*outputs*) y el impacto de esas actuaciones (*outcomes*).

De hecho, el **contenido del capítulo** se estructura a partir de esa cadena de servicios tras dos apartados metodológicos. Así, el siguiente apartado aborda los aspectos metodológicos y en el tercero se plantean las consideraciones previas para el adecuado planteamiento del análisis. El cuarto apartado considera el establecimiento de objetivos como elemento previo a la evaluación de la productividad. Los apartados posteriores atienden por separado a diferentes aproximaciones al estudio de la productividad distinguiendo la de los *inputs*, la que se centra en las *actividades y procesos* analizando también los *outputs*, y la que considera los *outcomes* o impactos. En cada uno de estos tres apartados, se plantean distintas aproximaciones, si bien no todas ellas pueden considerarse conceptualizaciones y medidas de productividad en sentido estricto. En cualquier caso, todas ayudan a entender el concepto de productividad en la Administración Pública de forma directa o indirecta. Además, intervenciones en esos ámbitos pueden contribuir a mejorar esa productividad.

3.2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El presente capítulo adopta una metodología de carácter cualitativo. Junto al análisis de fuentes bibliográficas y la revisión de iniciativas de evaluación de la productividad en las Administraciones Públicas, hemos obtenido las aportaciones de 34 expertos mediante entrevistas individuales o en pequeño grupo. El objetivo era disponer de informaciones y opiniones cualificadas sobre la productividad, su medida y su mejora en las Administraciones Públicas y sobre la incidencia de la gestión de los recursos humanos en ella.

El grupo de informantes se seleccionó atendiendo a tres criterios principales:

- Su autoridad y experiencia en el ámbito de la Administración Pública en aspectos relacionados con la productividad o la gestión de recursos humanos.
- Su desempeño, actual o reciente, de puestos directivos relevantes en distintos niveles de la Administración Pública, preferentemente en áreas relacionadas con la Función Pública o el Empleo Público.
- Su actuación en distintos sectores y niveles de la Administración, con el fin de que los puntos de vista obtenidos proporcionen una visión suficientemente amplia de los temas bajo consideración.

Tras seleccionar la muestra de informantes, se realizaron entrevistas con cada uno de ellos, en su gran mayoría de forma individual aunque en algún caso de forma conjunta (dos entrevistas dobles, dos realizadas a tres personas, y una a cuatro personas), garantizando en cada caso la confidencialidad de la fuente de las aportaciones realizadas. El contenido de dichas entrevistas se registró en todos los casos en que se obtuvo autorización para ello (solo en cuatro casos no se registró la entrevista) y posteriormente su contenido fue transcrito en su literalidad. En los casos en que no se registró la entrevista se tomaron notas de los contenidos de las mismas que sirvieron como material de análisis. Se realizó un análisis de contenidos de las entrevistas para estructurar las distintas aportaciones.

Las primeras entrevistas realizadas permitieron contrastar y delimitar los temas más relevantes a juicio de los expertos consultados, y progresivamente las posteriores fueron profundizando en distintos aspectos identificados, según el conocimiento experto del entrevistado. En total se realizaron veinticuatro entrevistas, con un total de 34 participantes. La duración de las entrevistas osciló entre una hora y media y dos horas, con excepción de las realizadas simultáneamente a tres o cuatro informantes, cuya duración fue de unas tres horas. El formato de las entrevistas fue por lo general abierto, con preguntas generales al principio que orientaban la participación de los informantes y transiciones muy flexibles entre los temas a tratar en cada una de ellas. La experiencia previa de los informantes delimitó los temas tratados con mayor profundidad en cada caso. Los participantes se han clasificado en cuatro grupos: **Expertos** externos a la Administración Pública, si bien muchos de ellos han actuado como consultores para la misma (10 participantes), profesionales y directivos de la **Administración local** (municipios de gran población y diputaciones, 10 participantes), profesionales y **Directivos de las comunidades autónomas (CC. AA.)** (8 participantes) e informantes que ocupan o han ocupado cargos **Directivos** en la **Administración General del Estado** (6 participantes).

Los contenidos de las entrevistas, se han organizado en una serie de temáticas que se abordan en los apartados siguientes. La estructuración y síntesis de las aportaciones ha tratado de recoger los aspectos tratados, dotándoles de un hilo argumental. En la organización de la información obtenida se han seguido, con flexibilidad, algunos principios metodológicos de la *grounded theory* para apreciar la «saturación» de las temáticas tratadas. Por otra parte, se ha buscado identificar las visiones compartidas entre los diferentes informantes y también sus diferencias en función del grupo de procedencia de los entrevistados. En los apartados siguientes, se recogen de forma sintetizada los principales argumentos y enfoques obtenidos a partir de los planteamientos realizados por los expertos entrevistados. Con el fin de facilitar la lectura y agilizar el hilo argumental evitaremos las citas literales, aunque en muchas ocasiones las ideas y aportaciones presentadas están muy próximas a la literalidad de las aportaciones realizadas. En algunas ocasiones, no obstante, recogemos algunos textos literales para ilustrar los argumentos expuestos.

3.3. ASPECTOS RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS MICRO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Antes de iniciar el análisis de la productividad en la Administración Pública resulta de interés plantear algunos aspectos relevantes para su estudio con el fin de ofrecer una delimitación más apropiada del enfoque y objeto del análisis de la productividad.

3.3.1. FINALIDADES DE LA MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

La conceptualización y determinación de indicadores para medir la productividad va a depender, en buena medida, de los objetivos que se persiguen en la Administración Pública. Un objetivo es la determinación de **buenas prácticas** (por ejemplo, identificando las unidades más productivas); otro la determinación de **criterios estándar** de esa productividad para incidir en la **dotación del personal** (la baja productividad de una unidad puede reflejar un sobredimensionamiento de la plantilla, pero también puede ser resultado de una dotación insuficiente). También se puede evaluar la productividad para adoptar **iniciativas para su mejora** (que a su vez pueden centrarse en aspectos tan diferentes como la formación del personal, la innovación tecnológica, cambios en los procesos de trabajo, etc.) o para **establecer incentivos** en función de la productividad individual o colectiva que se logra. Estos propósitos introducen condicionantes en el tipo de información que se requiere y en el desarrollo del proceso de evaluación.

3.3.2. IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA COMPARATIVA

La comparación de unas unidades con otras similares, permite identificar «buenas prácticas», y ayuda a definir estándares en la provisión de los servicios y en los costes para proveerlos. Asimismo, la comparación de la productividad de una unidad a lo largo de distintos momentos temporales permite conocer la evolución de la unidad en cuanto a la prestación de servicios, y establecer tendencias de mejora o descenso de la productividad.

Cada estrategia comparativa plantea cuestiones a tomar en consideración. No es lo mismo medir la productividad para comparar los datos con otros obtenidos en esa misma unidad en periodos temporales previos (por ejemplo, seguimiento anual de casos o intervenciones en servicios sociales por una unidad), que hacerlo para comparar unidades similares en un determinado periodo temporal idéntico para todas ellas. En *el primer caso*, hay que tener en cuenta las variaciones que han ocurrido entre los momentos del análisis, tanto internamente (cambios en la propia unidad o en los servicios prestados), como en el entorno. Así, al comparar distintas anualidades de una unidad de servicios sociales, hemos de tener cuenta si se han modificado o no los diferentes programas ofertados, los requisitos para ser beneficiario o las variaciones en el entorno (por ejemplo, aumento de los usuarios potenciales como consecuencia de la crisis económica). En cambio, en *el segundo caso*, resulta crucial analizar el grado de similitud entre las unidades comparadas o la existencia de elementos diferenciadores del contexto o los destinatarios del servicio. Al comparar dos delegaciones territoriales del mismo servicio, hay que considerar aspectos como la dispersión geográfica en la prestación del servicio, la situación de los destinatarios o la organización de cada unidad (tamaño, cualificación de sus trabajadores, dotación tecnológica, etc.). No se trata de invalidar la comparación, sino de tener en cuenta las variables relevantes en la comparación de los resultados.

En cualquier caso, la estrategia comparativa de la productividad se plantea como una forma eficaz para sortear las dificultades que presenta la medición de la productividad en la Administración Pública. Incluso en el caso de que no se puedan realizar análisis rigurosos y precisos acerca de esa productividad en una unidad administrativa, la posibilidad de comparar su funcionamiento a lo largo del tiempo, o con el de otras unidades similares proporciona una información relevante.

«La competencia es buena, cuando no hay competencia hay que evaluar, someter los resultados, mejorar la transparencia,... La comparación de indicadores ayuda mucho a las entidades locales... Esos mecanismos son más eficaces que muchas reingenierías organizativas...». (Directivos Administración General del Estado [AGE])

3.3.3. LA SECUENCIA DE PRODUCCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

A la hora de considerar la productividad de la Administración Pública se parte de una conceptualización de la prestación de los servicios públicos que comienza con la definición de sus *prioridades y objetivos* que permite determinar los *inputs* (recursos humanos, tecnológicos, materiales y dotación presupuestaria), necesarios para desarrollar esos programas. Posteriormente se concretan las *actividades, tareas y procesos* y como resultado productos y servicios prestados (*outputs*), que en ocasiones pueden cuantificarse, y constituyen, en primer término, el resultado de la actuación. Sin embargo, hay que evaluar también si estos servicios se relacionan con los objetivos y prioridades, produciendo impactos en relación con las políticas y programas establecidos (*outcomes*). Ese impacto no depende en exclusiva de las actuaciones realizadas, y la cadena causal es menos «automática» cuanto más distantes son los resultados e impactos considerados. Así, por ejemplo, una unidad sanitaria en el transcurso de una campaña de vacunación puede haber administrado un determinado número de vacunas y haber realizado un determinado número de actos informativos (*output* de la unidad). Como resultado de estas actuaciones, el número de casos diagnosticados de la enfermedad correspondiente debería disminuir incidiendo la campaña en la salud de la población objetivo último de la campaña. El impacto de esa campaña puede depender también de otros elementos que están fuera del control de la Administración (y de la unidad de vacunación), como las circunstancias climatológicas, el estado de salud previo de la población, su alimentación, etc.

Si se tiene en cuenta esta cadena causal, cabe establecer diversas aproximaciones al análisis de la productividad. Si la productividad se entiende como la ratio entre la producción y los recursos empleados, dada la primera el análisis se puede referir en primer lugar al estudio del denominador, es decir, analizar los *inputs* utilizados en la prestación, ya que son un determinante directo de la productividad y constituyen una variable proxy. En general, la ratio de productividad puede establecerse atendiendo a las actividades y tareas en relación con los *inputs*, es decir a la relación entre *outputs* e *inputs*, pero también a la ratio entre *outcomes* e *inputs*. No todos los indicadores pueden ser considerados en sentido estricto medidas de la productividad, pero todos ellos son útiles. Veamos cómo han planteado estas cuestiones los expertos entrevistados. En primer lugar, se subraya la *importancia de considerar los objetivos* y los contratos-programa como el punto de partida de la evaluación de la productividad.

«Si queremos llegar al concepto de productividad, tiene que haber un plan estratégico que se concreta en un plan con objetivos alcanzables, medibles, etc.». (Directivos CC. AA.)

«En el caso de una agencia pública con un contrato programa, lo tienes que evaluar. Marcar objetivos, fijar medios, evaluar cumplimiento y evaluar

satisfacción. Esto te da una valoración global, es la manera indirecta en la que puedes medir la productividad en los servicios públicos, aunque si el concepto es hacer más por menos, siempre se pueda mejorar, hacerlo con menos recursos humanos, etc.». (Directivos AGE).

«El énfasis en la evaluación del desempeño en las AA. PP. no lo es solo por la evaluación en sí sino por el hecho de que para evaluar tienes que poner objetivos». (Directivos AGE).

El planteamiento que insiste en la consecución de los objetivos lleva a plantear junto al concepto de productividad el de **eficacia** (grado de consecución de los objetivos) y **eficiencia** (uso proporcionado de recursos para conseguir los objetivos). Además, en el caso de la Administración Pública estos no se deberían desligar del concepto de **igualdad** o del respeto a las garantías legales.

«Primero está el concepto de *eficacia*, entendida como: *hacer bien lo que hay que hacer*. Parejo a él e inevitable surge el de *eficiencia*: hacerlo así de bien con un uso razonable de los medios humanos, materiales y económicos puestos a disposición de la Administración objeto de diseño. Y, por ser la Administración la garante de la *igualdad* de todos los administrados en la consecución del interés general, inevitablemente surge también la pregunta de cómo se relacionan estos tres principios. Desde el punto de vista del Servicio Público la diferencia entre eficacia e igualdad puede ser baldía ya que no es eficaz lo que no es igualitario. Puede que en algunos casos, la eficiencia contamine el valor de lo público cuando ésta se concibe exclusivamente como coste y no como buena gestión». (Directivos CC. AA.)

«La productividad en la Administración Pública puede evaluarse bien a través del cumplimiento de objetivos (implica que tiene que haber establecimiento de objetivos previo), bien a través del valor añadido. En este caso, se puede analizar la contribución de un mejor rendimiento a la productividad y cuantificarlo en términos monetarios: Implica establecer la relación entre rendimiento y criterios externos, calculando entonces esos criterios en dinero (ahorro de costes salariales, por ejemplo, duplicación de plantilla, etc.). Es similar a la relación entre calidad de servicio y valor monetario. A partir de ahí se puede establecer una evaluación del desempeño y vincular los diferenciales con valor añadido». (Expertos)

La consideración de la «*eficiencia de costes*» (la producción del servicio se hace con una correcta utilización de recursos) lleva a la consideración de los *inputs* como medidas «proxy» de la productividad, aunque los expertos también señalan que no es adecuado poner el énfasis exclusivamente en la reducción de los costes de la producción. Se trata de un criterio más, pero que no puede considerarse en exclusiva.

Por otra parte, cuando se consideran no solo los costes sino su relación con los resultados, se hace necesario diferenciar los aspectos operativos y los productos propiamente dichos. Esa *diferenciación entre actividad y resultados* fue también considerada en las entrevistas realizadas.

«En el cuerpo central de la Administración, el problema es definir el producto. Hay una distinción entre actividad y consecuencias. La actividad es más tangible. ... La única posibilidad es hacer una relación un poco más precisa entre dinero, actividad y resultados de esta actividad. De alguna manera desagregar estas unidades de la Administración en unidades más pequeñas e

ir un poco más al detalle de la actividad, y del resultado de esta actividad» (Expertos).

Además, el análisis de los resultados no solo implica la consideración de aspectos cuantitativos sino también cualitativos, como la *calidad del servicio y la satisfacción de los usuarios*.

«Poner objetivos, establecer medios limitativos y evaluar a dos niveles: el nivel de cumplimiento de esos objetivos con los medios dispuestos y evaluar la satisfacción de los usuarios, en los casos en los que se tienen. Si en sanidad tú estableces que estás dando cobertura sanitaria a más gente con un porcentaje menor del PIB, y los usuarios están satisfechos mayoritariamente, nuestro nivel de productividad no está mal. O en el caso de que tengas una agencia pública con un contrato programa, lo tienes que evaluar.... Marcar objetivos, fijar medios, evaluar cumplimiento y evaluar satisfacción, aunque si el concepto es hacer más por menos, siempre se pueda mejorar, hacerlo con menos recursos humanos, etc.» (Directivos AGE)

«Desde el punto de vista de los objetivos, la *productividad* es el establecimiento de una meta cuantitativa o cualitativa, de progresión de algo que se presupone que se hace bien. No puedes poner un estándar de productividad sobre una conciencia de que no se hace bien. Eso es una condición y a partir de ahí hay compromiso entre personas, hay un planteamiento motivador, un planteamiento de implicación entre las personas bien sea de colegas o bien jerárquica». (Directivos CC. AA.)

Finalmente, algunas intervenciones señalan que en la Administración Pública tener en cuenta los *outcomes* puede ser más relevante para medir la productividad que los *outputs*, mientras que este último aspecto constituye en el sector privado el principal foco de atención.

«Bueno, en estos momentos evaluar los *inputs* no plantea gran problema: medir las entradas en el sistema no es complicado (actividades, recursos...), incluso dependiendo de cuáles sean los *outputs* nos podemos encontrar con mayores o menores posibilidades. Evidentemente toda la tradición administrativa, es una tradición que lleva a medir actividades y recursos, no resultados; pero hay una serie de productos que alcanzan a ser medidos con instrumental actual. Las más de las veces, lo relevante de lo que la Administración hace, no está en el terreno de los *outputs*, sino en el terreno de lo que la Administración hace en los *outcomes*, en las políticas. Eso lleva a adentrarse en territorios mucho más resbaladizos». (Expertos)

3.3.4. LA COMPLEJIDAD PARA MEDIR LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La complejidad de la Administración Pública en España, al organizarse en los niveles estatal, autonómico y local, añade dificultades al estudio de la productividad. En primer lugar, existen distintos servicios y programas públicos que, o bien tienen las *competencias repartidas entre las diversas administraciones* o la asignación de competencias no está suficientemente clara, permitiendo duplicidades, concurrencias y solapamientos en su oferta. Como consecuencia, la eficiencia puede verse comprometida o reducida por la concurrencia de unidades a veces competitiva en lugar de subsidiaria o complementaria.

Por otra parte, son numerosos los servicios que presta la Administración a los ciudadanos que requieren la *participación simultánea o secuencial de diferentes administraciones*. Así, la obtención de determinados servicios implica a distintas administraciones, no siempre coordinadas adecuadamente. En estas ocasiones las medidas de eficacia, eficiencia y productividad de una unidad administrativa dependen de la actuación de otros niveles o unidades quedando fuera de su control. En este caso aumenta también la dificultad de establecer objetivos (que son compartidos entre unidades y niveles) y comprobar su cumplimiento. Además, la participación cruzada de distintos niveles tiene efectos directos sobre la calidad del servicio prestado, los costes temporales para los usuarios, y su nivel de satisfacción.

En tercer lugar, este complejo panorama de asignación de competencias lleva aparejado un *coste en términos de coordinación y control*. De hecho, existen numerosas unidades de la Administración cuyas funciones principales son la coordinación y el control de otras unidades. En determinados casos esas «unidades intermediarias» aportan escaso valor añadido a la actuación de la Administración.

Por último, el *funcionamiento estanco* de cada uno de los niveles de la Administración Pública respecto a su funcionamiento, y a las políticas de recursos humanos (selección, promoción, movilidad, formación, retribución, negociación laboral, etc.), provoca numerosas *disfunciones* que tienen efectos sobre la productividad. Se destaca que en el nivel local, por sus características el más disperso, se muestran aumentadas las dificultades para lograr una profesionalización de la gestión de recursos humanos. En las entrevistas realizadas se apuntó repetidamente la *necesidad de coordinar* estos aspectos y de crear unidades especializadas en gestión de recursos humanos que den apoyo a las Administraciones locales.

«En España también se ha hecho un gran esfuerzo de reestructuración de las relaciones entre Administraciones Públicas, pero falta por hacer... Eso tiene que ver con la productividad». (Expertos)

«Ahora mismo hay tres niveles de Administración que en muchos casos se están solapando. ... Las diputaciones no tienen esa labor de coordinación entre gobierno y ayuntamiento... cada uno tiene sus competencias. A veces, todos confluimos en la misma historia y con cosas muy graves. No tiene sentido que en la misma calle de mi ciudad confluyan tres oficinas de Juventud (del gobierno autonómico, de la diputación y del ayuntamiento) en una distancia de 100 m.» (Administración local)

3.3.5. UNIDADES DE ANÁLISIS MÁS ADECUADAS PARA LA MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

Una de las principales dificultades en la medición de la productividad consiste en la determinación de la unidad o unidades de análisis. Al igual

que se suele hacer en el sector privado, se puede analizar la productividad a nivel de cada *empleado*, nivel más micro, y también obtener medidas que permitan comparaciones entre diferentes *países*. Entre esos extremos, existen diferentes niveles de análisis, el *grupo o equipo de trabajo*, la *unidad o servicio*, el *departamento o área* (subdirecciones generales, direcciones generales, concejalías) o *grandes unidades* (una consejería, un ministerio o un gran ayuntamiento). La evaluación, la unidad de análisis escogida tiene importantes *repercusiones, tanto teóricas como metodológicas*. En primer lugar, repercute en los principales *criterios para el análisis* de la productividad. En este sentido, parece más indicado que en las unidades de análisis de mayor amplitud predomine el análisis de los *outcomes* sobre los *outputs*, y de estos sobre las actividades y procesos. Por el contrario, cuando se toma como referente unidades más específicas, las actividades y procesos se convierten, junto a los *outputs*, en los principales referentes. Asimismo, determina la *elección de los indicadores* que se utilizarán para evaluar cada uno de los criterios. La mayor amplitud de la unidad conlleva una mayor diversidad de actividades, procesos y servicios. Por ello, en el estudio de la productividad de unidades de análisis amplias los indicadores de productividad necesitan ser más genéricos, de forma que permitan agregar y comparar el resultado del trabajo de unidades distintas. Por el contrario, cuando centramos el análisis en unidades de carácter micro, resulta conveniente desagregar los indicadores para captar el resultado de la actuación de la manera más específica y precisa posible. Distintos departamentos suelen presentar una variedad de actividades y tareas, y sus resultados no siempre son comparables en términos de tiempo de trabajo, dificultad, coste o incluso repercusión económica.

«En cuanto al grado de medición o unidad modelo, es complicado de definir. En mi opinión, deberían ser subdirecciones generales porque entiendo que son las unidades más estables de la Administración. Por encima de la subdirección general entramos en un ámbito de cargos, que aun siendo igualmente de libre designación tienen un grado de remoción mucho mayor y tienen mayor inestabilidad. Es más fácil el mantenimiento de un plan estable en el tiempo con objetivos estables que solo se vean alterados en objetivos macro, en el ámbito de la subdirección general». (Directivos AGE)

«El nivel de análisis es importante. Si la productividad se evalúa de forma agregada, un trabajador con buen desempeño y uno con mal desempeño dan un promedio intermedio (y yo no tengo dos trabajadores con un desempeño regular)». (Expertos)

3.3.6. DIVERSIDAD DE ÁMBITOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ESPECIFICIDAD DE LAS MEDIDAS DE PRODUCTIVIDAD

Un aspecto de importancia en la evaluación de la productividad es la variedad de servicios y actividades que desarrolla. Al evaluar la productividad, en especial si se hace referencia a amplias unidades de análisis, cabe hacer referencia a numerosas actividades, equipos de trabajo

y unidades que se encargan de desarrollar funciones distintas y por tanto resulta *difícil establecer indicadores* que sean comparables.

Los *criterios para agrupar y diferenciar unidades* y servicios en la Administración Pública son asimismo variados. Encontramos unidades que trabajan directamente con usuarios externos (los ciudadanos, personas físicas o jurídicas), mientras que otras están orientadas hacia otros ámbitos de la propia Administración Pública (usuarios internos). Encontramos servicios a demanda de los usuarios, en algunos casos para garantizar derechos de los ciudadanos, mientras que otros son de carácter prescriptivo y legal (es la propia Administración la que exige a los ciudadanos el cumplimiento de requerimientos). Algunos servicios están más o menos sujetos a reglas de mercado y puede existir competencia, mientras que otros se prestan en exclusiva por la Administración. Algunos de ellos están sujetos a tasas o pagos, mientras que otros pueden ser gratuitos. Todas estas cuestiones inciden sobre los criterios e indicadores de productividad y dificultan la agregación de medidas. Por un lado, los expertos han señalado la conveniencia de establecer criterios específicos. Por otro indican que cuanto más específicos son los criterios mayores dificultades hay para comparar la productividad de diferentes unidades y más complejo resulta integrar esas evaluaciones en unidades mayores. La concreción de los criterios limita también la generalización al resto del sector público de los esfuerzos realizados en las unidades más preocupadas por esta cuestión o más avanzadas en su evaluación.

La existencia de un precio de mercado en el sector privado, permite «traducir» a un mismo lenguaje de comparación las medidas de productividad de diferentes unidades y organizaciones. Por el contrario, debido a la frecuente ausencia de precios *en el sector público resulta más complejo establecer comparaciones entre la productividad de unidades que prestan servicios tan distintos* como pueden ser la tramitación de ayudas en servicios sociales, el cobro de multas de tráfico o la concesión de licencias urbanísticas. En las entrevistas se puso de relieve esta complejidad.

«La Administración es tan distinta en cuanto a contenidos y tipo de actividad, que es muy complicado aplicar los mismos parámetros a toda ella». (Expertos)

«Las bolsas de ineficacia están en las unidades que prestan servicio a otras unidades. Donde hay servicio directo al público hay un mayor incentivo. Cuando está el público de por medio, la medición es mucho más fácil. La productividad de la burocracia no enfrentada al público es más difícil». (Directivos AGE)

«La Administración es tan distinta en cuanto a contenidos y tipo de actividad, que es muy complicado aplicar los mismos parámetros a toda ella. Existen ámbitos de la Administración en los que la productividad se puede medir razonablemente bien, y se mide. En el ámbito de la Administración económica, un ejemplo es la Administración tributaria. Se estableció una agencia tributaria, los inspectores de hacienda se iban... Se creó un sistema

retributivo parcialmente distinto que tiene entre sus características más notorias una gran bolsa de compensación por productividad.... Desde ese punto de vista, medir la productividad es relativamente sencillo. Ahora bien, ¿cómo haces esto en otros ámbitos de la Administración General? ¿Cómo haces esto en el Ministerio de Fomento entre ingenieros de caminos? ... Puedes valorar la actividad en función de objetivos: este año tenemos que hacer tantos expedientes, pero eso también puede ser peligroso, porque puedes medir la cantidad y no tener en cuenta la calidad». (Expertos)

«¿Dónde se puede cuantificar la productividad? En los servicios en que se pueda cuantificar los resultados. Pero eso implica un esfuerzo de planificación que no siempre estamos dispuestos a hacer, porque no hay voluntad política. ...Si el político no lo impulsa, por mucho que quiera hacer el funcionario, poco puede hacer sin su respaldo». (Administración local).

3.3.7. CARACTERÍSTICAS A CONSIDERAR EN LA MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

Los expertos entrevistados señalan que la evaluación de la productividad en la Administración Pública debe tener en cuenta diversas cuestiones. En primer lugar, considerar de forma *integral* los aspectos implicados en la productividad: *inputs*, *actividades tareas y procesos*, *outputs* y *outcomes*, incluyendo la consideración de la *calidad* en la prestación de los servicios y la consecución de los *objetivos y prioridades públicas*. En segundo lugar, atender a una evaluación *global*: los esfuerzos parciales son un paso para lograr definir un sistema de evaluación que incluya los diferentes servicios y unidades implicadas en cada nivel de la Administración Pública. Igualmente, es importante atender a los diferentes niveles de análisis hasta llegar a la evaluación global de la productividad de una Administración (un ayuntamiento en su conjunto, un organismo autónomo, el conjunto de una Dirección General o un Ministerio, etc.). En tercer lugar, conviene partir de criterios tan específicos como sea posible, pero permitiendo la *agregación de los indicadores* en unidades de mayor alcance, y haciendo posible el análisis comparativo, entre diferentes unidades. Todo ello, desde una aproximación general a la evaluación de la productividad, que otorgue **legitimidad** y permita **generalizar** los resultados.

«(La evaluación de la productividad) habría que hacerla en todas las unidades, porque si se aplicase solo en una, se quedaría coja y sin legitimidad. Habría que hacerla con carácter general». (Directivos AGE)

3.4. EL PUNTO DE PARTIDA DE LA EVALUACIÓN: POLÍTICAS, PROGRAMAS, OBJETIVOS Y PLANES

La Administración Pública tiene, entre otras funciones, la de llevar a la práctica la acción de gobierno en los niveles central, autonómico y local, según los *programas políticos* que se han sometido al refrendo de los ciudadanos en las elecciones. Así, el *valor primordial* de las prioridades en los servicios y en las actuaciones de gobierno es político y su legitimidad

deriva del respaldo que los ciudadanos otorgan a ese programa. A partir del nivel político, se hace necesario *traducir los programas de gobierno en políticas, planes y objetivos* y una *planificación descendente*, una cadena de medios-fines, de manera que los objetivos de los niveles más elevados, al descender a las unidades inmediatamente inferiores, concreten dichos fines en objetivos más operativos.

El valor en lo público arranca de un carácter político, en contraposición al de los bienes y servicios privados que se establece sobre todo por el mercado. Por eso, el establecimiento de objetivos claro y evaluable en sus diferentes niveles, es importante y hay que analizar los aspectos que dificultan su realización. En primer lugar, los niveles políticos de la Administración *no suelen formular objetivos muy precisos*. Probablemente, el propio juego político y la posición de quienes ostentan las responsabilidades políticas no favorecen una concreción de las políticas a desarrollar en planes concretos y específicos. Definir las prioridades de una Administración de forma genérica y vaga suele presentar más beneficios para los políticos que el desarrollo de una cadena descendente de objetivos específicos, ya sea porque así resulta más fácil adaptarse a los imprevistos, ya sea porque de esta forma resulta más sencillo establecer un balance de logros al final de un periodo electoral. Igualmente, la *forma de establecer los presupuestos* (verdadera plasmación de las prioridades de los gobiernos al asignar los recursos a la consecución de cada objetivo) tiende a hacerse de forma continuista e incrementalista.

Sea por la razón que sea, los expertos consultados destacaron la *escasa frecuencia con que la Administración Pública elabora y establece objetivos* que guíen su actuación en el medio plazo, y subrayaron que cuando se formulan, se hace sin rigor ni suficiente concreción y no se especifican ni detallan para los niveles inferiores de la institución.

«Para eso, tiene que mediar un plan estratégico. Tiene que haber algo previo, los planes de gobierno hay que contextualizarlos en cada departamento y tener unos objetivos. Cuando queremos llegar al concepto de productividad, se nos olvida que tiene que haber un plan con objetivos alcanzables, medibles, etc.». (Administración CC. AA.)

«La productividad de un servicio está relacionada con los objetivos de la organización, sería lo ideal. Pero no tenemos, más allá de objetivos muy generales, la determinación de los objetivos de la organización». (Administración CC. AA.)

Los expertos pusieron énfasis en la necesidad de establecer objetivos como punto de partida del funcionamiento de la Administración. Además de una formulación clara de dichos objetivos, se destacó la *necesidad de ir descendiendo en la cadena a lo largo de los diferentes niveles*, con el fin de guiar la actuación de sus miembros. Los empleados públicos necesitan objetivos claros, precisos y conocidos para alinear su trabajo (individual y colectivo) con los objetivos de la organización. Asimismo se destaca que la única forma de evaluar el funcionamiento de la entidad consiste en

comparar lo conseguido con los objetivos propuestos. El establecimiento de objetivos se convierte pues en el punto de partida de la prestación de servicios y es un *requisito indispensable para evaluar los resultados y la productividad*. Los objetivos de cada unidad permitirán alinear lo que dicha unidad hace con lo que los niveles directivos pretenden, y se irán incentivando aquellas actividades y comportamiento más valorados desde el punto de vista de los objetivos y la estrategia.

Los expertos consultados remarcaron las *dificultades que encuentra la Administración para desarrollar esa planificación y establecimiento de objetivos*. En unos casos, están motivadas por la *intangibilidad* de muchas prioridades de los servicios públicos, la interdependencia de los mismos, y las propias dificultades para los políticos de definir los objetivos. En otros casos, son los propios *costes de la evaluación*, junto con las reducidas expectativas sobre su utilidad, los que desaniman a los directivos públicos de comprobar el nivel de cumplimiento, ya que implican técnicas costosas, recogida de información o nuevos sistemas informativos, y una dedicación del personal a tareas evaluadoras que no siempre se desea asumir. En otros casos, son las restricciones que implica la *relación entre los diversos actores* (políticos, directivos, empleados públicos) y sus diferentes puntos de vista lo que dificulta el establecimiento y seguimiento de objetivos. Las distintas perspectivas entre agentes, los distintos ciclos temporales (corto plazo vs. largo plazo) y la distinción entre objetivos globales enfocados a la acción política frente a los objetivos concretos de la actividad cotidiana, contribuyen a que las estrategias y las *políticas se definan de manera poco concreta y que no haya un excesivo interés por realizar un seguimiento detallado de su cumplimiento*.

«Si yo evalúo todo lo que hago, me va a salir menos productividad porque evaluar es caro. En formación es carísimo, evaluar la transferencia, no una evaluación de si crees que te sirve o no, si no ver si lo está aplicando. Algunas cosas podrían evaluarse con bajo coste, pero hay cosas que son caras de evaluar». (Administración CC. AA.)

«En la Administración pública hay muchas funciones que no son evaluables. A veces por identificar parámetros cuantificables, ponemos como objetivo, algo que no lo es para la Administración». (Administración local)

«Cada 4 años tenemos elecciones, viene un diputado, concejales nuevos,... pero nadie llega y te dice: toma este es el plan de mandato y estos son los objetivos que hay que cumplir y una vez que los tenemos ¿cómo hay que medirlos?». (Administración local)

Pero las dificultades no pueden llevar a obviar el establecimiento de objetivos para cada nivel de la Administración. Sin ellos, ni los empleados públicos conocen qué se espera de ellos, ni resulta posible evaluar con propiedad la eficacia, la eficiencia y la productividad. No servirá de nada conocer el número de actos administrativos que se realizan, las horas trabajadas por los empleados públicos, la cantidad o calidad de servicios que se prestan, o los costes en que se incurre para ello, si las prioridades

de la acción pública no se transforman en criterios concretos de actuación para cada una de las unidades. Será a partir de la definición de objetivos cuando se podrá plantear una evaluación, ya sea en términos de *inputs*, *outputs* u *outcomes*.

3.5. LA PRODUCTIVIDAD DESDE LA CONSIDERACIÓN DE LOS *INPUTS*: VOLUMEN DE TRABAJO Y SUS COSTES

En la medida de la productividad, entendida como ratio entre resultados del trabajo (*procesos*, *outputs* u *outcomes*) y recursos utilizados, **el cómputo de los inputs**, resulta fundamental. Existen al menos **dos enfoques** para evaluar los recursos utilizados. El *primero* de ellos consiste en comparar entre unidades similares el nivel de recursos utilizados para prestar los servicios públicos asignados, asumiendo que dichos servicios se cumplen de manera más o menos homogénea en esas unidades. Así, por ejemplo, bajo el supuesto de que los servicios públicos ofrecidos por dos ayuntamientos son similares, se comparan los recursos humanos destinados a proveerlos. El *segundo* enfoque hace referencia al propósito de *mejorar la productividad a través de una mejora en el uso de los recursos de personal*, ya sea incrementando lo que se hace con los mismos recursos humanos, ya sea continuar ofreciendo los mismos servicios, con menos recursos. En ambos casos, no se controla el nivel de calidad de los servicios prestados, y en ocasiones, tampoco el rango de los servicios o su universalidad. Los valores dominantes en la Administración Pública y el entramado normativo que la regula suelen convertir dichos criterios (amplitud de los servicios, universalidad, calidad) en innecesarios a ojos de los gestores. La productividad de los recursos humanos puede analizarse desde el punto de vista del *tamaño de la plantilla o de sus costes*, pero es necesario también considerar la *jornada de trabajo y los días trabajados*.

3.5.1. COMPARACIÓN DEL VOLUMEN Y COSTES DE PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

A la hora de realizar estimaciones de la productividad en el sector público, uno de los parámetros a considerar es el volumen de recursos de personal (y sus costes en tiempo y en dinero) utilizado para el desarrollo de las actividades encomendadas. Esta aproximación es relevante cuando se pretenden realizar **comparaciones entre ámbitos homologables** (por ejemplo, entre comunidades autónomas, supuesto el mismo nivel de transferencias; entre ayuntamientos, etc.). En buena medida, se trata de extender a niveles meso o micro el enfoque desarrollado en el capítulo dos al tratar la comparación internacional y los costes del sector público español en comparación con el sector privado. Se entiende que la prestación de los servicios públicos se realizará de forma más productiva si el personal encargado de proveer estos servicios es menor. Bajo condiciones de servicios y niveles de calidad en su prestación que sean

similares, **a menor número de plantilla, mayor productividad**. Esta aproximación presenta dos concreciones, según se contabilice el volumen de la plantilla como número de empleados públicos o número de horas trabajadas. Por otra parte, también se puede realizar una comparación de los costes de la plantilla de los empleados públicos, ya sea respecto al PIB (en este caso de cada CC. AA.), respecto al total del gasto público de cada autonomía, o considerando el coste unitario por empleado.

Ahora bien, **este tipo de análisis tiene limitaciones**. Por ejemplo, las **competencias en la prestación de servicios no son iguales** entre la Administración central, las Administraciones autonómicas y la Administración local. Así, las Administraciones autonómicas, encargadas de la prestación de los servicios más asistenciales (por ejemplo, educación, sanidad o servicios sociales) presentan un volumen de empleados públicos respecto al presupuesto gestionado notablemente mayor que el de la Administración General del estado. Por ello, se puede usar la comparación entre el personal público de las distintas autonomías (global) en su relación con la población de cada CC. AA., y la comparación del empleo público referido sólo a la Administración General en exclusiva (personal de Consejerías y organismos autónomos excluyendo el personal docente, el de instituciones sanitarias, de Administración de justicia y de las fuerzas de seguridad). Sin embargo, este análisis centrado en una parte de la plantilla, tampoco permite garantizar que las comparaciones entre autonomías o entre corporaciones locales resuelva por completo las diferentes existentes en el nivel de competencias y servicios ofrecidos. Por otra parte, **la plantilla vendrá en parte determinada no solo por el volumen y tipo de servicios sino también por el tamaño de la población** en alguno de sus indicadores (total, activa, etc.).

En cuanto a los **costes del empleo público**, también aparecen notables diferencias entre CC. AA., tanto en la proporción de costes de personal con respecto al PIB de cada autonomía (Gómez Sala *et al.* 2009), como respecto al total del gasto público autonómico o el coste anual por empleado público. No obstante, estas comparaciones entre CC. AA. se ven empañadas por la **diversidad de elementos que determinan el presupuesto de cada autonomía**. En particular, un mayor PIB autonómico implica que se puede dedicar un mayor volumen en términos absolutos a la prestación de servicios públicos, sin que ello suponga una mayor proporción respecto al total del gasto autonómico. El mayor o menor coste del empleo público no predetermina el nivel de prestación del mismo, como tampoco lo hace en sí la proporción del gasto público dedicado a costes de personal.

Este tipo de análisis, tomados conjuntamente, podría ofrecen pistas acerca de la productividad de las Administraciones Públicas en cada comunidad, pero no puede olvidarse que se trata únicamente de **cuantificar el**

denominador de la ratio de productividad, asumiendo o tratando de controlar que el numerador de dicho cociente se mantiene constante. Sabemos, no obstante que esta premisa no está garantizada.

Los análisis aquí sugeridos pueden realizarse en niveles más específicos para organismos y entes concretos de las diferentes administraciones. De hecho, con cierta frecuencia los ayuntamientos manejan cifras de este tipo a la hora de planificar sus recursos humanos. También se pueden tomar como referencia los tamaños de plantilla (y en su caso los costes) de unidades concretas (oficinas de registro de cobro de multas, delegaciones de la Agencia Tributaria, servicios de prevención y extinción de incendios, etc.). Sería útil desarrollar indicadores sobre estos diferentes aspectos y ofrecer de forma sistemática y periódica datos de los diferentes organismos y unidades de la Administración. Habida cuenta del dinamismo con que cambian las asignaciones de competencias y servicios a las diferentes unidades (reorganizaciones de Ministerios, Consejerías, etc.) la publicación periódica de los indicadores de personal de cada unidad, sus características y su coste serían un elemento comparativo importante para la racionalización de los costes y una fuente importante de «*benchmarking*» entre organizaciones para la mejora de la productividad.

3.5.2. LA REDUCCIÓN DE EFECTIVOS COMO ESTRATEGIA DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD

En los últimos años, se ha manifestado la necesidad de mejorar la productividad y se ha señalado que la rigidez y el carácter híper-protector de las normas de gestión del empleo público dificultan niveles adecuados de productividad favoreciendo una tendencia al acomodo del personal público en niveles de rendimiento insuficientes por el exceso de efectivos.

La situación de crisis ha planteado la necesidad de introducir *cambios en la gestión del empleo público*, la clarificación de sus diferentes funciones y un acercamiento de éste (sobre todo en los casos en los que no se actúa en el núcleo esencial de la función pública) a las condiciones del empleo privado: más flexibilidad laboral y mayor frecuencia de contratación temporal. Todo ello supone una disminución del nivel de seguridad que ha caracterizado al servicio público (Longo 2008). Esto sin duda tiene repercusiones sobre el *contrato psicológico* entre la Administración y sus empleados. Hasta no hace mucho, el núcleo central de ese contrato consistía en honradez, cumplimiento de la norma y lealtad al servicio público a cambio de seguridad en el empleo, estabilidad en las condiciones de trabajo y expectativas de carrera.

Para lograr mayor productividad se busca más *flexibilidad en las políticas y prácticas de gestión del empleo público*, de manera que se puedan ajustar las plantillas a las prioridades de cada momento. Además, se plantea una

gestión por competencias con el fin de orientar el comportamiento de las personas hacia los *resultados*. También se diversifica la organización del tiempo de trabajo y se promueve la *movilidad geográfica y sobre todo funcional* del personal. Con ello se pretende una *mayor responsabilidad individual y grupal sobre los resultados del trabajo*.

Según Longo (2008), esa flexibilización supone *cambios en los arreglos institucionales del sistema de méritos*. Por ejemplo, la selección o progresión basada en competencias, o los incentivos por rendimiento, pueden suponer la sustitución de criterios establecidos de carácter fácilmente objetivable (antigüedad, diplomas) por otros que suponen una mayor subjetividad (evaluación de las competencias, del potencial o del rendimiento). También se incorpora la movilidad o la *extinción de puestos por necesidades organizativas*, debilitando la tradicional protección del empleo público. La coexistencia creciente entre los *contratos temporales* con el empleo fijo introduce elementos de inestabilidad, al tiempo que se fragmenta la figura del empleador público como resultado de la descentralización administrativa. Las *condiciones de trabajo del empleo público dejan de ser uniformes*, como ocurría hasta ahora, de forma que se aproximan y se hacen cada vez más permeables la esfera del empleo público y el privado. En 16 países de la OCDE ya existe una gran similitud entre el empleo público y el estatus de los empleados comunes (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE 2004, p. 1-3). No obstante, «la exigencia principal es que la introducción de políticas y prácticas flexibles de gestión de los recursos humanos no se haga al precio de debilitar las garantías propias de los sistemas de mérito» (Longo 2008: 307), ni la garantía de independencia del funcionario respecto del poder político.

Por otra parte, no se trata únicamente de cambios en los arreglos organizativos sino también en la *cultura y el sistema de valores*. Uno de los principales retos de las organizaciones públicas y de sus directivos, es alinear la ética con la mejora de la productividad, y ello requiere actitudes, diálogo y políticas y prácticas organizativas coherentes con un propósito de fortalecimiento ético (Berman 1998, p. 272). Se propone pues, combinar los *valores tradicionales de la Administración pública con nuevos valores de responsabilidad, esfuerzo, laboriosidad, austeridad y adaptabilidad* a los cambios (Berman y van Wart 1999).

Ahora bien, en los últimos años, la búsqueda de la mejora de la productividad se ha combinado con la *exigencia de la reducción del gasto público*, como respuesta a la crisis económica. Dado que una parte importante del presupuesto público se destina a gastos de personal, los gobiernos reducen los costes del empleo público.

«Ahora que hay crisis, y por más que los datos desmientan que sobren empleados públicos... hay una realidad evidente... hay más personal del que la Administración Pública puede pagar... Por lo tanto, eso quiere decir que

hay que tomar algún tipo de medida porque no se puede mantener el capítulo 1». (Expertos)

Se supone que los empleados públicos, con las *reducciones de plantilla* mejorarán la eficiencia de sus procesos de trabajo. Ese planteamiento supone que los servicios se prestan con holgura de efectivos y por lo tanto una reducción no tiene por qué afectar a su cantidad o calidad. Así, se espera con estas acciones una mejora marginal de la eficiencia en el uso del tiempo de trabajo.

«Con la excusa de reducir costes y de la eficiencia, se está produciendo la paradoja de que podemos producir lo mismo gastando menos, con ERES y reducción de plantilla, se sigue haciendo lo mismo con menos gente». (Administración CC. AA.)

«Existe la idea generalizada de que la manera de aumentar la productividad es echando gente a la calle. Aquí sobra gente. Es la manera rápida de aumentar productividad». (Expertos)

Ahora bien, las *preguntas sobre el tamaño de la plantilla y sus costes en cada unidad deberían ser subsidiarias de las relativas a la organización de los servicios y del establecimiento de objetivos*. La situación económica no sólo reclama la reducción del gasto público. Exige también la prestación de nuevos servicios, la ampliación de algunos de ellos a un mayor número de destinatarios, y la reducción o eliminación de la duplicación de otros. Sin embargo, se ha constatado que, con frecuencia, la reducción de plantilla se realiza con el fin predominante de reducir el gasto público. El grado de reducción está en función del ahorro que se necesita. Y posteriormente, se aplican criterios para concretar dónde se aplican dichas reducciones, por lo general, a partir del régimen jurídico de empleo (funcionarios, interinos, personal laboral, personal en prácticas), sin atender a la cualificación, las competencias, o el servicio en que trabajan.

«Vivimos en una coyuntura en la que la planificación que prima es la económica. La planificación se limita a no contratar y amortizar plazas. Trabajar con lo que tenemos. En otras circunstancias, la planificación podría ser: vamos a ver dónde necesitamos técnicos. A día de hoy es cómo reducir costes de personal». (Administración local)

Así, las reducciones de efectivos se concentran en el *despido de aquellos cuya desvinculación es más fácil sin atender a su necesidad ni a sus contribuciones sobre la prestación de los servicios*. No se atiende, por lo general, a un análisis de las tareas, servicios y funciones más susceptibles de reducción sino que se reduce personal donde resulta menos conflictivo.

Las decisiones sobre la *reducción de gasto público en personal se adoptan por criterios presupuestarios y vienen determinadas por la cantidad que hay que reducir*. Ello plantea dudas sobre el incremento real de la productividad derivada de esa reducción, habida cuenta de la forma y criterios con que se está llevando a cabo.

«A veces se confunde productividad con reducir el gasto en capítulo 1 para seguir haciendo lo mismo. Creo que eso no es productividad, creo que lo mejor es que el empleado público produzca más y con satisfacción». (Administración CC. AA.)

Así pues, aunque los *esfuerzos dirigidos a la reducción pueden mejorar la productividad, la urgencia con la que se está acometiendo* y la falta de un análisis riguroso de sus implicaciones puede impedir esa mejora o deteriorarla a medio plazo.

«La reducción de costes y de presupuestos tampoco se está haciendo de manera analítica, ahí donde menos daño haga, donde menos repercusión social tenga, sin tener cuenta si es más o menos eficiente, ni las repercusiones a medio o largo plazo». (Administración CC. AA.)

Además, se constata que *este proceso no suele ir acompañado de una remodelación de los objetivos, prioridades o políticas públicas* ni del análisis de sus efectos sobre las actividades de los servicios prestados o sus resultados e impactos. *No siempre se produce una reasignación de los efectivos tras la reducción de empleados públicos.* En definitiva, no suele tenerse en cuenta los objetivos de cada unidad, ni se plantea una modificación de los mismos a partir de la reducción de plantillas, ni como punto de partida para realizar dicha reducción. A lo largo de las entrevistas, se han realizado diversas *recomendaciones para evitar esos errores y aprovechar la situación de crisis para una reorganización de los efectivos con mejora de la productividad.* En concreto se plantean los siguientes aspectos: 1) reducir los efectivos que realicen una menor contribución; 2) diferenciar los servicios esenciales de los que pueden reducirse, replantearse o eliminarse; 3) mejorar los procesos de prestación para reducir sus costes (de personal, temporales, etc.); 4) plantear la movilidad del personal para priorizar las funciones y responsabilidades más necesarias en el momento actual, en detrimento del resto; 5) introducir reformas y una cultura más orientada al logro de objetivos y 6) analizar críticamente la composición del empleo público y la naturaleza y condiciones de los servicios prestados, y aplicar los procesos de reducción del gasto de forma que sean más efectivos en la consecución de los objetivos y las políticas públicas.

3.5.3. EL TIEMPO DE TRABAJO COMO INDICADOR DEL COSTE. ESTRATEGIAS PARA LA MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD

El análisis de los costes del personal se realiza a partir del número de empleados públicos, o en ocasiones, a partir de sus costes. Sin embargo, *las horas de trabajo de esos empleados son un elemento que incide sobre el volumen del empleo y sus costes.* Este análisis resulta de interés desde dos perspectivas. Desde un *enfoque comparativo*, son numerosas las voces que destacan que los empleados públicos en España trabajan menos horas anuales que sus homólogos de otros países, y menos que los empleados en el sector privado. Comparativamente, estos datos suponen una menor

productividad agregada por empleado en el sector público español en comparación con otros países. Igualmente, desde el punto de vista de la *mejora de la productividad por empleado*, un aumento en la jornada laboral anual podría llevar aparejada una reducción de la plantilla sin merma de los servicios prestados. El supuesto de partida consiste en que, una vez determinadas las funciones, tareas y responsabilidades de cada empleado, éste dispone de una determinada duración de su jornada para realizarlas. Si esta fuese mayor, sin incrementar las retribuciones correspondientes, cada empleado podría desarrollar más tareas, y sería necesario un menor número de empleados para la prestación de los servicios. Ahora bien, debe advertirse que si en lugar de considerar la productividad por empleado contemplamos la productividad por hora como un indicador más adecuado, la ampliación de la jornada no la aumenta: como consecuencia de las más horas de trabajo crece el volumen de servicios prestado por un mismo trabajador pero no su productividad. En otras palabras, la duración de la jornada laboral tiene relación con la cantidad de trabajo que se puede realizar, y afecta al resultado del trabajo realizado, no necesariamente a la productividad. *Las horas de trabajo son una condición para la productividad* por empleado, aunque otras condiciones son necesarias.

«Hay que lograr que los empleados públicos trabajen más, y para eso tienen que estar más horas. Luego faltan jefes capacitados para sacar el máximo rendimiento a estas horas». (Expertos)

Ahora bien, dicha relación dista mucho de ser lineal, y aún lo es menos su repercusión sobre el tamaño del empleo público. Como ejemplo, recuérdese que la reducción a 35 horas de la jornada laboral en Francia no llevó aparejado un incremento en la misma proporción del número de trabajadores ocupados.

Por otra parte, una mayor duración de la jornada laboral o una mayor presencia en el lugar de trabajo no garantiza mayor productividad y en ocasiones puede deteriorarla.

«La productividad no se define por tiempo... porque está comprobado que las personas que tienen un nivel de eficacia insuficiente por mucho que estén las 8 horas sentados en la silla, no va a incrementar su productividad en términos reales... Durante el trabajo se pueden realizar actividades improductivas o no relacionadas con el trabajo como navegar por internet o leer el periódico». (Administración local)

«Nosotros trabajamos muchas menos horas que otros. Si te vas a México, la gente hace jornadas estajanovistas de trabajo, poquísimas vacaciones y las secretarías se pasan el día. Allí no se mueve nadie hasta que no se va el jefe. ¿Tiene eso que ver con la productividad? Pues es más que dudoso. Las medidas cuantitativas son importantes pero en sí mismas, no son muy informativas». (Expertos)

Otros factores inciden en la relación de las horas de trabajo con la productividad, haciéndola neutra o negativa. Cabe enumerar entre ellos la

elevada seguridad en el empleo, la falta de motivación para el trabajo, la existencia de una asentada cultura que persigue el igualitarismo entre todos los trabajadores en cuanto a retribución, condiciones de trabajo y oportunidades, sin diferenciar según la cualificación o el rendimiento. La escasa implantación de la evaluación del desempeño, la propensión de los directores y supervisores a evitar conflictos en la gestión de personal aunque para ello deban realizar cesiones excesivas, la elevada capacidad de negociación colectiva por parte de los sindicatos y la práctica inexistencia de mecanismos sancionadores pueden contribuir a un rendimiento pobre. Por otra parte, el tiempo de trabajo efectivo a lo largo de la jornada laboral presenta una fuerte variabilidad en el sector público, y en consecuencia, el incremento de las horas de trabajo no repercute automáticamente en un incremento del trabajo realizado. Un análisis más cuidado de la relación entre tiempo de trabajo y productividad requiere ir más allá de los meros aspectos cuantitativos y considerar los aspectos cualitativos. Esos aspectos pueden contribuir a clarificar en qué condiciones la presencia en el puesto durante más tiempo incide sobre la calidad y dedicación con que se realizan las actividades laborales, mejor preparación de las tareas, mejor atención a los usuarios, o mejora de las condiciones en que se presta el servicio, tanto desde el punto de vista de quien lo recibe como del empleado que lo presta. Por ejemplo, en el caso de un médico, una mayor duración de la jornada puede traducirse en la atención a un mayor número de pacientes, pero también en una mayor duración de cada consulta individual, un mejor registro de las historias clínicas, una mejor comunicación con los pacientes, o la realización de otras tareas distintas a la consulta (por ejemplo, tareas de prevención), entre otras muchas posibilidades. Si bien todas ellas tienen consecuencias desde el punto de vista de la prestación del servicio, su medición y consideración desde la perspectiva de la productividad son diferentes. En numerosos servicios públicos, la prestación del servicio debe realizarse con un uso eficiente y austero de los recursos disponibles para atender así a un mayor número de usuarios. En consecuencia, dedicar un tiempo excesivo a atender a un solo usuario, mientras otros permanecen en cola puede ser valorado negativamente desde el punto de vista de la eficiencia en la prestación. En definitiva, la relación entre un mayor tiempo de trabajo y una mayor productividad puede tener efectos muy diversos en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.

Conviene *analizar con más detenimiento* las repercusiones de la duración de la jornada laboral sobre la prestación de los servicios públicos, y en particular, si el aumento de esa jornada vendría acompañado de mejoras en distintos indicadores de productividad. El *tiempo de trabajo en la Administración*, a nivel agregado, depende de tres componentes complementarios. En primer lugar, la duración anual de la *jornada laboral estándar* en la Administración. En segundo lugar, las diferentes *modalidades de reducción*, que se aplican sobre ese estándar: permisos,

días libres, etc. En tercer lugar, las *tasas de absentismo laboral* de los empleados públicos. Los tres componentes repercuten en los costes de personal en lo que respecta al volumen de empleados públicos necesarios y a los costes unitarios.

Respecto a la *duración de la jornada laboral*, Echevarría (2011) con datos de Eurostat y la Organización Internacional del Trabajo, señala que en 2009 los empleados públicos españoles presentan la jornada media más baja de diez países de la UE-15, y junto con Italia, son también quienes la han reducido más entre 2000 y 2009. También presentan la mayor diferencia respecto a los empleados del sector privado de su país (31 horas de media frente a 37 en el sector privado). Una parte de esta reducción podría deberse a las facilidades para obtener excedencias y permisos, con el consiguiente ajuste de la retribución. Pero también es cierto que los sistemas y procedimientos de negociación colectiva propician una progresiva reducción de la jornada laboral para determinados colectivos. Por lo general, cuanto más cercanos al nivel de decisión se encuentran los órganos negociadores (como es el caso de la Administración local), mayores probabilidades de conseguir reducciones de jornada en la negociación colectiva.

La cultura de la Administración Pública, con énfasis en el igualitarismo, favorece la búsqueda de homologación entre las condiciones laborales de los distintos colectivos. En la práctica, este hecho supone una presión muy fuerte por igualar las condiciones de trabajo de cada grupo a las de aquellos que han conseguido mayores ventajas, entrando en una espiral que eleva las demandas de reducción de jornada de forma permanente y continuada. En los procesos de negociación colectiva, además, sólo se introducen parámetros de comparación con otros colectivos para la mejora de condiciones, y raramente de las contrapartidas de rendimiento o de igualación a la baja de las condiciones de otros colectivos. Como se ha puesto de manifiesto en la investigación sobre comparación social, hay sesgos en los procesos comparativos en función de los objetivos de la misma por parte del agente que realiza la comparación. Ese agente procura determinar el referente de la comparación, los contenidos o aspectos que se comparan y el momento y periodo temporal objeto de comparación en función de sus intereses.

Al margen de la jornada de 37,5 horas por semana establecida por la legislación para los empleados públicos, los informantes han mencionado una serie de casos en los que bien por normativa específica, por acuerdos adoptados en convenios colectivos o por práctica habitual se reduce la duración de la jornada para determinados grupos o en ciertas condiciones. Estas reducciones se han mencionado con frecuencia por informantes de la Administración autonómica y la Administración local. La existencia de una mayor distancia entre los agentes de la negociación colectiva y los niveles de empleo público a los que se aplican sus resultados parece que actúa

como un amortiguador de las presiones para la reducción de la jornada laboral por la vía de los acuerdos y convenios colectivos.

Si para buena parte de los ciudadanos, la menor duración de la jornada laboral en la Administración puede ser percibida como un privilegio por parte de los empleados públicos, la *existencia de diferentes modalidades de reducción de la jornada laboral* anual a través de días libres y permisos, ayuda a generalizar la opinión de que los trabajadores públicos no emplean productivamente todo el tiempo de trabajo. La existencia de *días de permiso por «asuntos propios»*, y la práctica generalizada del uso sistemático de todos ellos contribuyen a reducir la duración efectiva de las horas de trabajo anuales, por debajo de la establecida oficialmente. En muchos casos, la reducción de la jornada anual se produce por un mayor número de días de permiso, mientras que en otros casos, los resultados de la negociación colectiva han dado lugar no sólo a una menor duración de la jornada, sino al incremento de los días libres.

Aunque originariamente los «moscosos» tenían como objetivo reducir el absentismo por responsabilidades extra-laborales, en la práctica el paso del tiempo ha ido separando los días de permiso de las causas que los justificaban. Así pues, en la actualidad pueden encontrarse junto a los días «moscosos», otros permisos o reducciones de jornada por motivos como el cuidado de familiares, asistencia al médico, etc.) que originariamente se pretendían incluir en los días de asuntos propios. Por su carácter de libre disposición, la utilización de días «moscosos» sólo está limitada por las necesidades del servicio (en la mayoría de situaciones, no se necesita justificación para hacerlos efectivos). Por ello, es frecuente que los supervisores tengan dificultades prácticas para limitar por razones del servicio este derecho de los empleados que supervisan, ya sea por presiones implícitas, por las propias limitaciones de calendario (cuando se acerca el final del plazo para que los empleados puedan disfrutar del número de permisos establecidos, las necesidades del servicio pueden impedir el cumplimiento de este derecho, con lo que los supervisores se enfrentan a un dilema para el que no se sienten respaldados: o restringen un permiso que se entiende como derecho, o limitan la prestación del servicio).

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) *ha incorporado días de vacaciones anuales adicionales en función de la antigüedad en la Administración Pública*. Planteado inicialmente como un reconocimiento de la implicación en la organización, se ha constituido como derecho en buena parte de las Administraciones Públicas. En la práctica, estos aspectos contribuyen a que el tiempo efectivo de trabajo sea más reducido.

«¿La implantación del EBEP? Solamente se han implantado los «sevillas» y los «canosos». Por antigüedad ganas más días de vacaciones y de asuntos propios... Con 60 años, puedes tener 50 días de vacaciones. Eso díselo a los que pagan impuestos... En la semana laboral de los bomberos se incluyen los

«moscosos»... los policías locales, no trabajan más de 1400 horas anuales». (Directivos AGE)

«En este país, hasta la crisis, se han prestado servicios públicos mejores que la media de nuestro entorno. Lo que no está claro es que sea eficiente y ligamos ya con temas de productividad. Tenemos pocos datos, pero la diferencia entre sector público y sector privado en España en horas trabajadas es de alrededor de unas 150 horas trabajadas, pueden llegar hasta 200 horas menos». (Expertos)

El tercer aspecto relevante sobre el tiempo de trabajo y su relación con la productividad tiene que ver con el aprovechamiento de las horas trabajadas. En este ámbito resulta de interés *el absentismo en la Administración Pública*. El *cumplimiento del horario establecido* (puntualidad en la entrada y en la salida del trabajo) y la *duración de las pausas establecidas en la jornada laboral*, son otros componentes relevantes, y todos ellos están relacionados con la efectividad de los mecanismos de control de cumplimiento del horario. Por otra parte, cabe considerar también el trabajo fuera de horario laboral e incluso del lugar de trabajo que realizan determinados funcionarios y que no se contabiliza.

El absentismo laboral es el aspecto más destacado por los informantes, ya que afecta al volumen del empleo público por la sustitución de las bajas. Existe una creencia bastante generalizada en la opinión pública de que una parte de los empleados públicos presentan incumplimientos en su dedicación laboral. En parte, más allá de los casos puntuales que cada cual pueda conocer, esta creencia generalizada descansa más en la ausencia de mecanismos rigurosos y fiables para el control del cumplimiento de la jornada de trabajo que en datos precisos que lo constatan.

Los informantes han señalado que en buen número de unidades de trabajo existen *dispositivos para controlar el inicio y finalización de la jornada laboral, la duración de las pausas establecidas y las ausencias del trabajo*. Sin embargo, también han señalado que una serie de elementos aligeran ese control, como la existencia de tolerancia para incumplimientos menores o la ausencia de sistemas de sanción adecuados. También se ha mencionado la cultura organizativa que trata de evitar conflictos entre la dirección y los empleados, la dificultad de los supervisores para tomar medidas que resulten desagradables para los subordinados, la alta capacidad negociadora, la seguridad en el empleo y el papel de los sindicatos.

En relación con el *absentismo*, su *complejidad dificulta la obtención de datos fiables*. Se han señalado por parte de los informantes algunas tendencias cuya incidencia habría que contrastar empíricamente¹⁷. En

¹⁷ Recientemente se ha publicado por parte de la Consellería de Hacienda y Administración Pública (Secretaría Autonómica de Administración Pública. *Subdirección General de Atención al Ciudadano, Calidad de Inspección de Servicios*) el Plan de control del absentismo del personal al servicio de la Generalitat. Valencia, 15 de mayo de 2012. En su sección V se

primer lugar, se señala que el absentismo es mayor en el sector público que en el privado, tanto en lo que se refiere a las ausencias por enfermedad, como por otras razones. En segundo lugar, se constata que las tasas de absentismo se reducen en época de crisis. El absentismo está relacionado con la protección y la seguridad en el empleo, razón por la que éste es más reducido durante los periodos de prueba (ya que el despido en este periodo no tiene costes) y crece posteriormente. También parecen influir los incentivos a la productividad, los costes salariales de las bajas (porcentaje salarial que se deja de percibir en caso de enfermedad), los costes procedimentales de las bajas (justificación de las mismas, la obligatoriedad de estar localizable para posibles inspecciones...), o las presiones formales o informales del grupo de trabajo sobre los trabajadores que no acuden al trabajo. En el caso del empleo público, donde los incentivos a la productividad son menores y la seguridad en el empleo es mayor que en sector privado, se produce una mayor tasa de absentismo. Algunas medidas tomadas recientemente en nuestro país a través del Programa Nacional de Reformas de 2012, tratan de penalizar económicamente las ausencias y aumentar los requerimientos de certificación de las bajas. Estudios recientes sobre el tema señalan que puede haber otros factores más decisivos para reducirlo que los costes salariales: la obligación de permanecer en casa durante 11 horas diarias por posibles inspecciones redujo el absentismo en el sector público en Italia a partir de 2008 hasta los niveles del empleo privado (Bentolila 2012). En cualquier caso, existe una opinión generalizada de que una parte del absentismo laboral responde a cuestiones voluntarias por parte del empleado.

También se ha señalado que en la Administración, la *sustitución de ausencias prolongadas incrementa sustancialmente los costes de personal*. Los intentos de mejorar la productividad encuentran pues un margen de mejora en la mejora del aprovechamiento del tiempo de trabajo, y la reducción de las tasas de absentismo. Éstas medidas, pueden contribuir a una reducción de efectivos, o permitir una mayor dedicación a determinadas funciones y servicios. Al margen de las medidas sobre la duración habitual de la jornada laboral y la reducción de los permisos, un mejor aprovechamiento del tiempo de trabajo requiere mejorar los sistemas de control de asistencia y horario, si bien se han producido avances en los últimos años (las tecnologías de la información y la comunicación [TIC] ofrecen numerosas posibilidades). También exige una mejor gestión de los datos obtenidos para la toma de decisiones e incentivar el cumplimiento horario por encima de la tolerancia ante quienes lo flexibilizan, pero sobre todo, se hace imprescindible el establecimiento de objetivos y prioridades en el servicio público que vayan más allá de la

ofrecen datos del absentismo de los empleados de la Generalitat y su evolución del año 2010 al 2011.

presencia física y del cumplimiento formal de un horario que esté desligado del desempeño, el rendimiento y los resultados del trabajo.

Es importante traducir a *horas de trabajo efectivas* (y por tanto, con incidencia sobre el tamaño de la plantilla) las diferentes situaciones que afectan a la organización del tiempo de trabajo. Se debe analizar cómo afecta la reducción o aumento de una hora de trabajo, de un día de permiso o reducción, o la tasa de absentismo al tamaño de la plantilla o al coste de personal, no sólo por su posible repercusión sobre la desvinculación de trabajadores, sino por la potencialidad de prestar nuevos servicios, ampliar la cobertura o la calidad de los existentes o desarrollar procesos de trabajo de forma más ajustada. Sobre esta cuestión, los expertos entrevistados expresaron la necesidad de tener en cuenta las implicaciones de la jornada laboral y su cumplimiento sobre el tamaño del empleo público y reclamaron una mayor eficacia en su cumplimiento para la mejora de la productividad.

«En la Administración también se pueden realizar estimaciones de coste. Un diferencial de un punto en cuanto a cumplimiento del horario se puede estimar en el valor de las horas trabajadas, o en el coste salarial de trabajadores adicionales. También se puede estimar la relación entre el diferencial de rendimiento a partir de la evaluación y el valor monetario de objetivos cumplidos». (Expertos)

3.5.4. SÍNTESIS

A lo largo de este apartado se ha presentado las aportaciones sobre la productividad a partir del *análisis y medida de los inputs* o recursos de personal y sus costes en la prestación de los servicios públicos. Una forma de *aumentar la productividad consiste en reducir los costes de su producción*, especialmente los costes de personal. En el momento actual, la urgente necesidad de *reducir el gasto público* está motivando que se recurra a esta solución, asumiendo que no tendrá consecuencias negativas sobre los resultados del trabajo. Diversos analistas han señalado *que la oportunidad de racionalizar el empleo público y aumentar la productividad a través de la reducción de efectivos no parece que se aproveche para una mejora de calado*, ya que los criterios para la desvinculación del personal se realizan más en base al tipo de contrato y criterios presupuestarios que atendiendo a las políticas y prioridades en la prestación de servicios y en sus consecuencias sobre los resultados del trabajo.

Así pues, la estrategia de planificación de personal predominante no parece ser la que arranca de la determinación de los servicios que se pretende ofrecer y de los recursos necesarios para ello. Más bien, descansa en una premisa previa: se asume que en la Administración Pública se ofrece un nivel de prestación de servicios adecuado (en cantidad, universalidad y calidad) y que pueden ser prestados con menos recursos. Pero a veces parece que se parte del enfoque contrario: se dispone de un determinado

presupuesto para atender unas necesidades o funciones definidas en términos generales (sin precisar ni cuantificar) y a partir de ahí se trata de cubrir dichas necesidades de la manera que resulte posible con dichos recursos. Además, en ocasiones se produce un aumento del gasto, sin tener claro en qué medida mejora la prestación del servicio (calidad, cantidad, incremento del coste unitario, encarecimiento de los servicios...).

Además del número de trabajadores y el coste de las plantillas, los *inputs* efectivos empleados incluyen la cantidad de horas trabajadas así como el aprovechamiento de esas horas (puntualidad en entradas, salidas y pausas, absentismo). En relación con estos temas, se impone un análisis más detallado de las repercusiones que tiene sobre el tamaño del empleo público y sobre sus costes una *mejora del aprovechamiento del tiempo de trabajo*, bien en un mejor dimensionamiento de las plantillas, bien en el incremento de la capacidad de la prestación de los servicios. En este punto conviene definir objetivos y prioridades en términos de resultados (no sólo de cumplimiento de horarios) y cuestionar ciertos valores y creencias de la cultura dominante en la Administración Pública a partir de iniciativas que incentiven el logro de resultados y desincentiven un absentismo presencial en el lugar de trabajo que se da cuando no se realizan las actividades adecuadas para el desempeño del puesto.

3.6. LA MEDICIÓN DE OPERACIONES Y RESULTADOS (*OUTPUTS*) EN LA EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

La medición de los *outputs* constituye el eje central de la evaluación de la productividad aunque presenta importantes dificultades. La *diversidad de actividades, servicios y productos* de las diferentes unidades de la Administración, la *ausencia en muchos casos de usuarios externos*, y en la mayoría de las situaciones la *inexistencia de precios y otros indicadores de mercado*, la *interdependencia entre distintas unidades y departamentos* en la provisión de los servicios y la *intangibilidad* de buena parte de las prestaciones dificultan el establecimiento de medidas fiables y precisas sobre la productividad en la Administración.

En el presente apartado se persigue identificar las diferentes experiencias y actuaciones realizadas en este campo. Para ello se parte de una primera *distinción entre evaluación de resultados a nivel de la unidad administrativa y evaluación del desempeño* de los empleados públicos (por lo general de carácter individual, aunque se puede considerar también el desempeño grupal). Junto a estos dos aspectos, abordaremos el análisis de los *complementos de productividad* lo que permite identificar los aspectos que se han recompensado como productividad. Por último, atenderemos a la *calidad en la provisión de los resultados*, aspecto inseparable de la productividad en la prestación de servicios, ya que la productividad ha de garantizar niveles de calidad aceptables. En el caso de los servicios

públicos, no basta con producirlos, sino que han de responder a la finalidad con la que han sido planificados y cumplir adecuadamente los requisitos de su prestación.

3.6.1. INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A PARTIR DE LOS *OUTPUTS* DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los indicadores de *output* hacen referencia a la contabilización del «producto» resultante de una determinada unidad administrativa en una unidad de tiempo. Son múltiples las dificultades para esa medida (diversidad de productos, servicios de difícil agregación, diferencias en el grado de estandarización, etc.). A pesar de estas dificultades, los indicadores de producto, si se definen de manera específica para cada unidad, pueden ser de utilidad para realizar una primera estimación de la productividad, al menos a efectos de comparaciones «intra» en periodos de tiempo diferentes, y en menor medida, para comparaciones «entre» unidades administrativas con actividades similares en un periodo de tiempo. Este tipo de indicador es relevante para unidades que realizan servicios finalistas, en particular los que atienden a usuarios. Sin embargo, es necesario tener en consideración la variabilidad que pueden presentar los productos al determinar indicadores (por ejemplo, la unidad de planeamiento urbanístico de un ayuntamiento puede afrontar la supervisión de proyectos de complejidad muy diversa).

3.6.1.1. Conceptualización y operacionalización de indicadores

A la hora de establecer los indicadores de productividad de cada servicio, conviene seguir una serie de recomendaciones. La *Guía «Sistemas de seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por las Administraciones locales: Indicadores de actividad y cuadro de mando»* (Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP 2006d), establece las siguientes *características*:

- *Útiles*: proporcionan la información suficiente para la toma de decisiones.
- *Simples*: de cálculos inmediatos y utilizando poco recursos.
- *Específicos*: cuanto más concretos sean, más útiles serán.
- *Cuantificables*: han de poderse expresar con un número y unidad de medida de forma que sean comparables para verificar su evolución.
- *Representativos*: deben reflejar lo que se quiere medir lo más fielmente posible.
- *Independientes*: no debe existir correlación entre los diferentes indicadores.

- *Positivos*: los indicadores deben estar formulados de forma positiva y estimular su mejora.
- *Fiabiles*: la información aportada debe ser veraz.

Si bien todas estas características son relevantes, la elaboración de un sistema de indicadores destinado a evaluar la productividad de un servicio público debe concentrarse en cuatro de ellas: integrar los aspectos más *representativos* de la actividad de la unidad, estar definidos lo más *específicamente* posible para captar las tareas de la unidad, hacerlo de la manera *sencilla* y ser *fiabiles*. Para ello, conviene tener en cuenta los indicadores que se utilizan en organizaciones privadas similares, cuando resulte posible. Los indicadores así establecidos permiten análisis comparativos entre unidades y en distintos momentos para una unidad, y las decisiones orientada a la mejora.

En todo caso, la *elección de indicadores concretos en cada unidad no es inocua* para las consecuencias de la evaluación. Así, no es lo mismo centrarse en indicadores económicos, en los de tiempo de prestación, o en la calidad del servicio, etc.

La elaboración de indicadores en los servicios públicos y su uso para la medición de la productividad cuenta con *numerosas experiencias*. Esta práctica está extendida en los servicios de carácter provisorio y asistencial (salud, educación, prevención y seguridad, etc.), mientras que en los *servicios de carácter administrativo* las experiencias no son tan numerosas, aunque ya se cuenta con un buen número de ellas pero se aprecia una cierta falta de integración. Las diferentes unidades de la Administración que han elaborado sistemas de indicadores de productividad no lo han hecho partiendo de un mismo modelo o planteamiento y por ello los sistemas no siempre resultan comparables. En todo caso, las experiencias existentes constituyen un punto de partida interesante que se puede extender a otros servicios.

Los *indicadores de volumen de producción* más utilizados son el número de usuarios atendidos (comprendiendo diversas modalidades), y los expedientes o procedimientos administrativos realizados. En algunos casos, también se incluyen *indicadores de volumen económico*, cuando el producto realizado implica recaudación.

3.6.1.2. Indicadores de productividad en estudios sobre servicios públicos

Durante las últimas dos décadas se han realizado diversos estudios sobre la productividad de diferentes servicios públicos. En ellos se han formulado diversos indicadores específicos para el caso. Esos trabajos, por lo general sistemáticos y rigurosos han formulado metodologías de evaluación de la productividad. Veamos algunos de ellos, sólo a modo de ejemplo para

ilustrar las diferentes posibilidades que se pueden incorporar en estos estudios.

Cuenca (1994) analiza la *eficiencia técnica de los servicios de prevención y extinción de incendios* considerando diferentes indicadores de productividad y de *output*. Así, considera el número de informes de prevención, el número de intervenciones en incendios, el número de intervenciones en salvamentos y el número de intervenciones en el resto de situaciones, como indicadores de *output*. En cuanto a los *inputs*, los categoriza en cinco dimensiones «mandos», «bomberos», vehículos especiales, resto de vehículos y material. A partir de esos indicadores, compara la eficiencia técnica de las unidades de prevención de incendios de las ciudades españolas de más de 50.000 habitantes, mediante diversas técnicas de cómputo (análisis envolvente de datos, modelo determinístico de frontera y modelo estocástico de frontera). Ello le permite detectar diversas unidades o sistemas cuya eficiencia técnica resulta inferior a la del resto y realizar propuestas para su mejora. En general, los resultados permiten determinar las posibilidades de aumento de resultados con los *inputs* actuales y detectar las unidades con exceso de plantilla o de recursos materiales para las actuaciones realizadas.

Carrasco *et al.* (2006) realizan una propuesta para *evaluar el proceso productivo de los servicios deportivos municipales*. Consideran cuatro departamentos diferentes: instalaciones, actividades, promoción deportiva, y área económico-administrativa (que puede estar compartida con otros servicios municipales o ser independiente para los servicios deportivos). Proponen la existencia de cinco fases distintas para calcular los costes de los servicios: La primera consiste en *identificar las diferentes prestaciones para cada uno de los departamentos considerados (por ejemplo, la elaboración y ejecución de los planes municipales de equipamientos deportivos o la planificación e impartición de cursos en diferentes disciplinas deportivas para distintas categorías de edad, entre muchas otras)*. La segunda fase se centra en la *definición de las actividades* de cada una de las prestaciones definidas en la fase anterior. La tercera fase se centra en la *identificación, medición y valoración de los recursos consumidos* en cada prestación, incluyendo los costes de personal junto con el resto de costes (gastos corrientes, transferencias, amortización de activos como las instalaciones o material deportivo). La asignación del coste de personal se realiza directamente, en el caso de proporcionar una única prestación o indirectamente, en función del tiempo de dedicación, en caso de trabajar para distintas prestaciones. El desglose de tiempos se establece, si no existe medición de tiempos, en función de la experiencia de los responsables del servicio, o a partir de la distribución del coste de personal por el número de usuarios, si la actividad desarrollada implica el mismo tiempo de dedicación a todos ellos. La cuarta fase se dedica a la *medición del output en cada prestación*: a partir de fichas se mide el

volumen anual de servicios prestados, seleccionando, para ello, la variable más adecuada para determinar el coste unitario de la prestación. Finalmente, se aplican *hojas de cálculo de los costes de cada prestación, atendiendo a los criterios establecidos, y al volumen de prestación realizada*.

Junto a esta evaluación de costes, los autores proponen utilizar *indicadores de actividad* (por ejemplo, m² de instalaciones deportivas municipales públicas por número de habitantes, usuarios de las instalaciones deportivas respecto al total de habitantes, en total y por grupos específicos), indicadores económicos (por ejemplo, gasto en deporte por habitante, distinguiendo gasto de capital y gasto corriente, coste por hora y coste por usuario de cada tipo de instalación) e indicadores de entorno (por ejemplo, porcentaje de habitantes de la localidad por grupos de edad, tasas de paro en la localidad, densidad de población, presión fiscal) que facilitan la gestión de los servicios deportivos municipales.

Para la *evaluación de los servicios públicos de empleo (SPE)*, Alujas (2008) propone utilizar una serie de indicadores que se focalizan en la medición del resultado del servicio en su globalidad. Estos permiten la comparación entre las delegaciones. Los indicadores considerados son: el número de colocaciones gestionadas, el número de vacantes que las empresas ofrecen al SPE para su gestión; la proporción de colocaciones gestionadas por el SPE respecto al total de la zona; la proporción de colocaciones gestionadas respecto al total de vacantes ofrecidas al SPE, y la tasa de registro de puestos de trabajo ofrecidos al SPE para su gestión respecto al total de colocaciones de la zona. Como puede apreciarse, se trata de una evaluación centrada en un número muy reducido de indicadores, muy ajustados a los objetivos centrales de los servicios de empleo y que incluyen desde la demanda en cifras absolutas y relativas de los servicios de empleo (interpretado como un indicador de la confianza del entorno en los SPE), hasta los resultados directos en términos absolutos y relativos, pasando por la cuota de mercado de los servicios de empleo en el conjunto de la intermediación laboral.

Este último ejemplo ilustra el establecimiento de indicadores de resultado aunque sea de manera limitada, en buena parte de los servicios públicos en especial si atienden a usuarios finales. Puede argüirse, con razón, que los diferentes servicios de empleo presentan resultados muy distintos (es decir, volumen y tasa de colocaciones muy dispares unos de otros), al margen de la propia actuación de esos servicios. La inclusión de indicadores de demanda introduce una consideración complementaria que permite relativizar la productividad de dichos servicios, incluyendo no sólo las tramitaciones exitosas sino el conjunto de la gestión realizada. No obstante, en este análisis no se incluyen indicadores de tarea y proceso que llevan a que se produzca una colocación (contactos con empresas, entrevistas a candidatos, etc.) y que se refieren al cotidiano de los

empleados. De hecho, se atiende únicamente a indicadores finalistas del conjunto de la actuación del servicio público en su conjunto. Ambas opciones (únicamente indicadores finalistas o la consideración también de indicadores de tarea y proceso), son posibles para analizar la productividad de los servicios públicos.

Otro ejemplo *de indicadores de resultados* se puede encontrar en el *Plan de Actuación del CSIC 2010-2013* (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC 2009), en el que a partir de la misión, objetivos y funciones planteados, se definen indicadores de eficacia y de eficiencia para evaluar los resultados y comprobar su evolución. Se definen indicadores para cada una de las cuatro funciones del CSIC: Avance del conocimiento (por ejemplo, el número de publicaciones científicas y calidad de las mismas, calculada a partir del índice de impacto o el Scimago Journal Rank), Progreso económico, social y cultural (por ejemplo, la contratación de I+D con empresas y servicios externos, las patentes de prioridad solicitadas y licenciadas, las *spin-offs* creadas), Formación (por ejemplo, tesis doctorales dirigidas por miembros del CSIC y acciones formativas desarrolladas por personal del CSIC, combinando el número de personas formadas y la duración de la formación recibida) y Asesoramiento (para esta función se utilizan sólo indicadores indirectos). Cada uno de los indicadores está definido y precisado con detalle para establecer qué resultados se incluyen en cada categoría, y así incrementar la fiabilidad de la información recogida.

En estas propuestas es clave la relevancia de los indicadores para evaluar los servicios y productos. Se definen de forma que capten la naturaleza de la actividad. Navarro, Ortiz y López (2008) proponen un procedimiento en cuatro fases para *la elaboración de indicadores estandarizados de rendimiento en las Administraciones locales*. El proceso se inicia con una *fase de «aproximación»*, que comienza con la incorporación de las personas que lo desarrollarán, el planteamiento de la cuestión y la implicación de los servicios. La segunda consiste en la *realización de «propuestas abiertas»* sobre los diferentes indicadores. La tercera fase se centra en la *«selección y concreción» de los indicadores* más aceptados por los participantes, por lo general tras algún proceso de valoración de la utilidad, la relevancia y la frecuencia de realización de las propuestas recogidas en la fase anterior. Aquí resulta crítica la participación y la experiencia de los profesionales directamente relacionados con la prestación de los servicios. Finalmente, la cuarta fase supone *la «agrupación de indicadores y la asignación de valores» concretos* a cada uno (ponderaciones o «pesos» de cada indicador en el resultado global de la unidad o departamento). Según esta propuesta, desarrollada a través de dos estudios distintos (uno piloto sobre servicios de seguridad y vigilancia contra incendios, y otro de contraste en servicios deportivos) las claves del proceso consisten en considerar actividades significativas y comunes entre todos los departamentos o

servicios implicados, analizar en detalle por parte de personas expertas y directamente relacionadas con los servicios prestados las actividades realizadas con el fin de identificar áreas de coincidencia, y publicitar junto con los indicadores la metodología de diseño aplicada, de forma comprensible y clara para favorecer la aceptación de los usuarios, proveedores y responsables de los servicios. Los autores elaboraron 19 indicadores para cinco tipos de actividades de los **servicios deportivos municipales**, a los cuáles otorgaron diverso peso. Las actividades y competiciones regulares organizadas por la entidad suponen (en este caso) el 22% de los resultados de los servicios deportivos municipales, las actividades y competiciones puntuales suponen el 13%, la colaboración en actividades y competiciones organizadas por otras entidades el 16%, la dirección, mantenimiento y conservación de las instalaciones deportivas, (el núcleo de la actividad) un 44% del total y las actividades de formación de los empleados el 5%. Como ejemplo de indicadores en cada tipo de actividad destacan el número de cursos deportivos organizados, el número de participantes en las actividades organizadas, el número de ayudas o becas para participar en eventos y actividades, el número de horas anuales de servicio de las instalaciones, el número de horas de uso de las instalaciones y el número de horas dedicadas a su mantenimiento y conservación..

Estos ejemplos constituyen intentos más o menos aislados y puntuales de realizar evaluaciones de la productividad (o más concretamente, de los resultados) de un determinado servicio o conjunto de servicios, que tienen intención de continuidad, pero que suponen una evaluación en un momento concreto. En el próximo apartado consideramos sistemas más estables y consolidados.

3.6.1.3. Sistema de Indicadores de Eficiencia, Calidad y Eficacia (SIECE) del Ministerio de Hacienda y Administración Pública

Existen sistemas de indicadores implantados de forma sistemática en áreas de las AA. PP. que recogen información de forma periódica, permitiendo analizar el seguimiento a lo largo del tiempo y realizar una evaluación continuada y periódica de la productividad en las unidades consideradas y para periodos de tiempo establecidos. Esta situación representa un salto cualitativo importante en la «institucionalización» de la evaluación de la productividad en la Administración.

Presentamos aquí, por su grado de elaboración y consolidación, el Sistema de Indicadores de Eficiencia, Calidad y Eficacia (SIECE) desarrollado en 1993 e implantado regularmente desde entonces en el Ministerio de Economía y Hacienda (actualmente Ministerio de Hacienda y Administración Pública) a través de la Inspección General de dicho Ministerio. Al tratarse de un sistema comprensivo, que evalúa todas las áreas de ministerio y

traslada sus resultados a una unidad común de comparación, constituye una «buena práctica» que puede inspirar su adaptación a otros ámbitos de la Administración Pública, como parece apuntar la colaboración con otras Administraciones públicas para su aplicación.

El SIECE se aplica a las actividades de las Delegaciones de Economía y Hacienda, y a las unidades que se han ido incorporando a ella, como las gerencias del Catastro. También incluye desarrollos específicos para las delegaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) y para los Tribunales Económico-Administrativos. Durante algunas épocas se aplicó también a las Oficinas Comerciales en el Exterior, cuando se encontraban integradas en el Ministerio de Economía y Hacienda. Se trata de un sistema que recoge información de una serie de resultados de gestión y los traslada a una unidad común de medición (tiempo medio empleado por tarea), lo que permite relacionar bloques de actividad (tareas) con costes de personal, obtención de objetivos y evaluación de la calidad. Abarca al menos el 85% de las tareas de los servicios analizados. Se trata de un sistema de recogida periódica de información, de carácter territorial, que permite una valoración global así como comparaciones interterritoriales e inter-temporales, y podría ser aplicable a administraciones muy diversas.

El sistema se compone de los siguientes elementos: 1) *Indicadores de Actividad*: información cuantitativa sobre las tareas realizadas mensualmente en cada delegación, agrupadas por servicios o «puntos de gestión» (cada unidad de la que se miden los tiempos medios por grupos de personal de cada actividad). Los tiempos medios de cada actividad se obtienen mediante la valoración estándar de las tareas. 2) *Resultados de Gestión*: reflejan el tiempo medio empleado en la realización de cada tarea, distinguiendo la participación de los diversos grupos de personal; expresan en términos homogéneos la cantidad de trabajo realizado sin consideración de los medios empleados. 3) *Índices de Eficiencia*: relacionan los resultados de gestión (tareas realizadas) con los costes de personal, permitiendo una medida comparativa de eficiencia. 4) *Índices de Eficacia*: facilitan el seguimiento de los objetivos programáticos asignados a las unidades territoriales. Como criterios generales, se refieren a los expedientes tramitados y pendientes. 5) *Índices de Calidad*: son ratios que evalúan el nivel de calidad y corrección alcanzado en la prestación del servicio, en relación con tareas o actuaciones con especial incidencia en los ciudadanos. Se refieren, por ejemplo, a la calidad de las bases de datos o a la calidad de la depuración de los datos.

Para cada tipo de servicio, se determina una serie de *actividades o tareas relevantes* (se pretende que incluyan al menos el 85% de la actividad del servicio). Los servicios considerados son los de Clases pasivas, Patrimonio, Coordinación con haciendas territoriales, Tesorería, Servicios generales, Intervención, Gerencia del catastro y Unidades técnico-facultativas. En cada servicio, se contabiliza el número de veces que se ha realizado cada

tarea considerada en su evaluación. En función de la *duración media de cada actividad y la participación de distintos grupos de personal*, cada actividad es valorada con un número de puntos, lo que proporciona un *indicador total de puntos* (que reflejan la dedicación) para cada uno de los Servicios analizados en cada una de las Delegaciones. A partir de estos resultados se computan los tres índices relacionados con la actividad y la eficiencia, cuyo valor medio es 100. El *índice de resultados de gestión* considera el número de tareas realizadas valoradas en tiempo promedio homogeneizado por tarea. Se obtiene también el *índice de coste total*, que considera la cantidad de costes de personal incurridos en relación con la cantidad de trabajo desarrollado. En tercer lugar se obtiene el *índice de eficiencia*, que considera la cantidad de resultados de gestión obtenidos por unidad monetaria. Finalmente, se computan los *índices de calidad*. A partir de estos índices se establecen informes comparando los servicios, delegaciones, y la contribución de cada servicio y delegación sobre el total de actividades. También se proporcionan *rankings* en función de los resultados de cada delegación en cada indicador.

Un aspecto clave del procedimiento consiste en la determinación de las tareas significativas para la actuación del servicio y el establecimiento de criterios para su valoración, en este caso a partir de la duración media de cada tarea. Por el contrario, a diferencia de las otras propuestas, el SIECE establece una unidad común de medida, y una fórmula de cómputo para atribuir costes a la actividad de cada servicio. Toma en consideración los diferentes tipos de personal que interviene en la realización de las tareas, lo que permite aquilatar con más precisión el coste de los tiempos en función de la categoría del personal que las ejecuta. La perdurabilidad y periodicidad del sistema, y la riqueza de los informes comparativos suponen un avance sustancial respecto a otras propuestas de medida de carácter puntual o esporádico en otras Unidades y organismos de la Administración pública.

3.6.1.4. Utilidad de las TIC en el establecimiento de indicadores

Las nuevas tecnologías de información y comunicación son útiles en la obtención de indicadores de productividad, aunque estos tengan carácter parcial. Los sistemas informáticos permiten analizar y medir la dedicación de los trabajadores a distintas tareas y actividades. Existen aplicaciones informáticas que están siendo usadas en algunas Administraciones locales, con objeto de contabilizar la dedicación de los empleados públicos a sus tareas, y que permiten un mejor análisis y gestión del tiempo de trabajo. La aplicación comercial WorkMeter permite recopilar información del uso de las distintas aplicaciones, el nivel de actividad por aplicación o página web, y determina la actividad del usuario, sin registrar información sobre el contenido de las tareas (respetando por tanto la privacidad). La información permite determinar si las personas están o no enfocadas en su

trabajo, su nivel de carga o su esfuerzo, y puede ser agrupada y presentada tanto a los supervisores como al empleado. Su utilización supone cinco fases:

1. Instalación del programa en los equipos informáticos. Una vez instalado, el programa comienza a medir las tareas a partir de la actividad real.
2. Creación del mapa de productividad: dependiendo de la actividad reportada, el administrador puede crear un mapa de productividad para los diferentes perfiles o para toda la organización.
3. Medición de la productividad grupal: se recomienda para ello recopilar la información de una semana.
4. Comunicación a los empleados de la utilización del programa para medir la productividad y la actividad. Se notarán de inmediato mejoras en la productividad. Este proceso debe ser recurrente, mejorando el mapa de productividad y anotando y corrigiendo descensos en la actividad y en la productividad.
5. *Feedback* a los empleados de sus propios datos de actividad y rendimiento, de forma que pueda gestionar su nivel de eficacia y actividad y comparar sus niveles con los de sus compañeros.

Este sistema ilustra las posibilidades de las tecnologías de la información en la medición de aspectos del trabajo con posibles repercusiones sobre la productividad. Si bien se trata de un componente parcial de la actividad cotidiana de los empleados públicos, la proliferación de las tecnologías en buena parte de la actividad laboral dota a estos instrumentos de un potencial interesante, al menos para la evaluación de la dedicación a tareas productivas o improductivas con TIC.

3.6.2. EL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD Y SUS IMPLICACIONES PARA SU MEDIDA

El análisis del complemento de productividad constituye un acercamiento interesante a la conceptualización de la productividad. Por una parte, es o *debería ser una consecuencia clara y directa de la evaluación del desempeño laboral*, establecido en la legislación pública española al menos desde 1984. Con su implantación, la Administración ha concretado lo que cabe considerar productividad, asumiendo la utilidad del concepto. Por otra parte, el *análisis de los criterios que las administraciones han utilizado «de facto»* para remunerar a los empleados públicos por este concepto información interesante sobre los conceptos e indicadores utilizados para definir esa productividad mostrando usos adecuados y disfunciones.

3.6.2.1. El concepto retributivo del complemento de productividad

La Ley 30/1984 de Reforma de la Función Pública, al establecer las retribuciones de los empleados públicos abre la puerta a una retribución complementaria por el concepto de productividad. La ley 7/1985 de bases del Régimen Local regula las retribuciones de los empleados públicos de las Administraciones locales, y es el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril de 1986, que establece el Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración local, el que desarrolla normativamente los complementos por productividad. Toda esta normativa y su posterior desarrollo plantea diversos complementos retribuidos para los empleados públicos en función de diferentes conceptos.

El *complemento de destino* se asigna a los niveles de puestos de trabajo atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto. Los empleados públicos pueden obtener puestos y consolidar grados correspondientes sólo al grupo de titulación en que figure clasificada su escala, subescala, clase o categoría.

El *complemento específico* está dirigido a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad, lo que requiere una valoración del puesto de trabajo atendiendo a dichas circunstancias.

El *complemento de productividad* tiene como función retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el empleado público desempeña su trabajo. La apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo.

Por último, *las gratificaciones* responden a servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo, y en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, sino que se conceden de forma puntual e individual a partir de los criterios que se establezcan en cada Administración. En particular, el complemento de productividad atiende al reconocimiento, retribución y motivación de un desempeño por encima de lo habitualmente establecido. Descansa pues en la evaluación del desempeño y de los resultados del trabajo de cada empleado público.

3.6.2.2. Principales funciones del complemento de productividad

El complemento de productividad es un instrumento cuya *principal función* es potenciar, reconocer y recompensar el rendimiento excepcional de los

empleados públicos que se sitúa más allá del rendimiento esperable en el trabajo.

«El complemento de productividad se define de una manera muy genérica. Es un complemento individual que prima el especial rendimiento y productividad y permite muchas variantes en su aplicación. No es un concepto que limite mucho a las distintas Administraciones Públicas a la hora de aplicarlo» (Expertos)

También persigue el *estímulo y potenciación de la motivación* laboral y el desempeño eficaz y de calidad en el trabajo.

«La parte variable de la remuneración (complemento de productividad) apenas supone en nuestro servicio el 5-7% del total de la remuneración (que incluye salario base, complemento específico y complemento de destino). A pesar de ello, por la comparación social, es muy importante». (Expertos)

«Cuando se dice que los funcionarios no deben tener complemento de productividad se está alentando a que se trabaje menos. Yo creo que estos complementos son una herramienta muy buena, otra cosa es que no se esté aprovechando en toda su posibilidad. De los 140 empleados que gestionaba, no había dos que cobrasen lo mismo, lo que indica que tenemos una herramienta para incidir sobre el desempeño» (Directivos AGE).

De hecho, la utilización de este complemento de acuerdo con su lógica genuina y con la normativa ha permitido la consecución de esas funciones. Ahora bien, en muchas ocasiones se da un *uso desvirtuado* o incorrecto con efectos colaterales disfuncionales. Veamos ejemplos de uno y otro uso.

3.6.2.3. Variedad de usos del complemento de productividad: las múltiples facetas de la productividad en las Administraciones Públicas

Resulta de gran interés analizar los conceptos que las Administraciones Públicas retribuyen con el complemento de productividad. En buena lógica, esos conceptos deben mostrar *definiciones «operativas» de productividad* en los diferentes ámbitos y unidades de las AA. PP. En primer lugar, la aplicación de ese complemento presenta diferentes grados de dificultad en función del tipo de objetivos y tareas o de las estructuras organizativas.

«Pagamos productividad en aquellos servicios que son cuantificables. Por ejemplo, el servicio provincial de recaudación sabe lo que tiene en multas, tributos, sabe si ha cumplido a final de año porque es muy fácil: número de recibos emitidos, número de cobros, número de reclamaciones. El problema es que aquello que no es tangible en la Administración, pues no lo medimos. Es la mayoría de lo que hay en la Administración». (Administración local)

Se han desarrollado iniciativas que han tenido en cuenta criterios de productividad más o menos específicos, y vinculados a algún tipo de evaluación de resultados o desempeño. Por ejemplo, en el *sector educativo* se llevan a cabo diferentes procesos de evaluación de la docencia impartida vinculados a complementos retributivos. A pesar de su larga tradición, los mecanismos de evaluación no están suficientemente depurados para permitir una diferenciación entre distintos niveles de desempeño. Así, los

complementos docentes que se conceden al personal universitario apenas discriminan y se otorgan de manera prácticamente universal. Por el contrario, la evaluación de la *actividad investigadora* ha resultado más eficaz para diferenciar niveles de desempeño. A pesar de que su retribución representa una proporción pequeña de la remuneración, han tenido un importante impacto en la modificación de los esfuerzos investigadores. Entre las características de este modelo está la voluntariedad de la evaluación, la existencia de criterios objetivos e indicadores cuantificables detallados y directamente vinculados con la actividad investigadora, hechos públicos con anterioridad a la solicitud de la evaluación. Por otra parte, la evaluación está realizada por comités externos a la organización en la que se trabaja compuestos por «pares» y comunes para todo el profesorado a nivel nacional. Además se contempla la posibilidad de apelación y mecanismos de recuperación de parte de los periodos evaluados negativamente. Están planteados con mecanismos de incremento progresivo y creciente de exigencias. Finalmente, una evaluación positiva no tiene únicamente vinculadas las compensaciones económicas (por cierto bastante limitadas) sino que incluye recompensas intangibles (aunque precisamente una crítica extendida es que no se anunciaron cuando se implantó el sistema). Se trata de un procedimiento arraigado, que ha suscitado críticas en algunos aspectos pero que no ha generado excesivas resistencias sobre el conjunto del modelo, que resulta razonablemente claro en los objetivos que persigue y logra discriminar de forma aceptable diferentes niveles de desempeño. De hecho, ha contribuido a modificar en gran medida los patrones de la investigación, incentivando de manera importante actuaciones acordes con los criterios establecidos en el modelo de evaluación, que están alineados con los de evaluación de la producción científica en el ámbito internacional. Esto es también un elemento legitimador del sistema de evaluación. Algunas de las características señaladas podrían ser tomadas en cuenta, con las oportunas adaptaciones, para implantar otros sistemas de evaluación del desempeño que permitan asignar complemento de productividad. En cualquier caso, la compensación económica otorgada cuando se recibe una evaluación permanente se consolida y por tanto este tipo de compensación no cumple el requisito de la legislación que plantea que no han de ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo.

Diversas *Administraciones sanitarias* han vinculado parte de sus complementos retributivos a indicadores de resultados cuantificables del servicio, como las listas de espera, los tiempos de consulta médica, el número de actos médicos, la reducción del consumo farmacéutico entre otros criterios. En esos casos, el complemento de productividad ha ido encaminado de forma preferente a incentivar actuaciones en el desarrollo del servicio que la Administración sanitaria pretendía conseguir.

En el ámbito de la Administración General, también se han vinculado complementos de productividad periódicos a la consecución de objetivos institucionales. Así, en la Administración autonómica de la Rioja y en el Ayuntamiento de Logroño, lleva funcionando más de una década un complemento de productividad que se otorga a los miembros de las unidades que cuentan con *certificación de calidad*, durante el tiempo de su validez que puede ser renovada mediante las evaluaciones de seguimiento positivas. Todos los integrantes de una unidad certificada reciben el complemento de productividad («de calidad» se podría decir), hasta que se produce el siguiente proceso de certificación. En caso de que se supere la renovación del certificado se mantiene el complemento, pero en caso contrario se deja de percibir.

Donde más se ha desarrollado el complemento de productividad ha sido en los departamentos, servicios y agencias en los que *el rendimiento* se puede vincular de manera directa con resultados económicos. Además de numerosas agencias públicas y empresas de propiedad pública, que vinculan una parte de las retribuciones complementarias a los resultados económicos anuales de la empresa o agencia, el sistema más conocido es el del servicio de Inspección de la Agencia Tributaria. La actividad inspectora, que por lo general repercute en la consecución de mayores recursos económicos por la vía de sanciones o de regulación al alza de las tributaciones, permite destinar recursos a remunerar de forma complementaria a los miembros del servicio, en función de su categoría profesional. Como quiera que en ocasiones la proporción de los complementos retributivos puede ser elevada, este complemento tiene un efecto muy claro sobre el desempeño y la productividad de la plantilla. En este caso, los objetivos y resultados deseados son claros, homogéneos, y directamente expresables en términos económicos, lo que hace relativamente sencillo establecer un sistema de incentivos por productividad que es generalmente aceptado como fiable, válido y transparente. Aunque el sistema no está exento del riesgo como el «efecto túnel» (se corre el riesgo de incentivar solamente aquellas tareas que se considera que pueden conllevar más recompensas económicas para el servicio, en detrimento de otras que son menos atendidas), puede ser extendido y adaptado a diversos servicios y unidades de la Administración. En aquellas unidades y servicios donde no esté clara esa trasposición (mayoritarias en las Administraciones Públicas) deberá buscarse indicadores relevantes y significativos del desempeño, y asignar complementos retributivos a dichos indicadores que han de promover e incentivar la consecución adecuada de todos los objetivos de la unidad.

A partir de 2007, en el Ministerio de Economía y Hacienda se negocia el complemento de *productividad atendiendo a dos criterios diferenciados*, el primero para retribuir al personal con *jornada de especial dedicación* y el segundo para *retribución el excepcional desempeño de las tareas propias*

del puesto de trabajo, de acuerdo con las evaluaciones que se realicen al efecto. Los componentes a tener en cuenta son el nivel de responsabilidad y el tipo de puesto, considerando diferentes elementos de valoración relativos al **rendimiento**, como la calidad del trabajo, la productividad y cantidad de trabajo, el logro de resultados, la capacidad para planificar y organizar o la capacidad de auto-organización; relativos a la **actividad y dedicación**, como el tiempo de trabajo adicional, el cumplimiento del horario, la disponibilidad, el número de expedientes tramitados u otros elementos vinculados a la actividad y dedicación específicos del puesto; y relativos al **interés y la iniciativa**, como el liderazgo, la capacidad para tomar decisiones y resolver problemas, la colaboración e implicación, la lealtad y discreción, la flexibilidad y capacidad de adaptación, o la capacidad para actuar con autonomía, entre otros.

La Función Pública del País Vasco ha desarrollado un sistema de incentivos que tiene en cuenta el absentismo. Se vincula y condiciona directamente la presencia en el trabajo con la productividad, ya que es evidente que no produce quien falta al trabajo. Desde este punto de vista, los complementos de productividad se construyen teniendo en cuenta los niveles de absentismo, como elemento que establece los complementos retributivos que se perciben.

El Ayuntamiento de Gijón viene desarrollando un proyecto de evaluación de desempeño a partir de 2006, que incluye efectos retributivos anuales a partir de los resultados individuales de la evaluación, que incluyen numerosos indicadores agrupados en 8 dimensiones: capacidad organizativa, visión de servicio, liderazgo, toma de decisiones, trabajo en equipo, conductas contra-productivas, manejo de tecnología y visión de gobierno.

El Ayuntamiento de Castellón, desde 2007 en colaboración con las Universidades de Valencia y Jaume I de Castellón, ha desarrollado una metodología de evaluación del desempeño y del rendimiento. En la primera se evalúa el nivel de ejecución de una serie de competencias estratégicas y de ocupación, y en la evaluación del rendimiento a través de objetivos de los planes departamentales se evalúa el nivel de logro de los objetivos a través de una matriz de rendimiento. Este proyecto se vincula a la carrera horizontal.

El Ayuntamiento de Los Realejos (Tenerife) desarrolló en 2011 un sistema de evaluación del desempeño que expresa en puntos el logro de los objetivos de las unidades municipales. Los empleados parten con un saldo de 100 puntos que se va incrementando con la consecución de objetivos. Incluye la posibilidad de «perder puntos» en función del incumplimiento de objetivos. Estos pueden recuperarse. Los puntos obtenidos al final del ejercicio se traducen en un valor económico en función de la financiación disponible para ello en cada una de las áreas de servicio municipales. El

procedimiento prohíbe expresamente las asignaciones lineales o proporcionales y las vincula a la consecución de una evaluación positiva del desempeño. El desempeño, incluye aspectos grupales y define indicadores diferentes para cinco grupos de trabajadores distintos: personal administrativo; policía local; personal de limpieza, mantenimiento y conserjes de colegios; ordenanzas, notificadores y telefonistas; y trabajadores sociales, equipo de menores, auxiliares de ayuda a domicilio, animadores y monitores de talleres ocupacionales. Como ejemplo, el sistema incluye como indicadores para el personal administrativo la atención telefónica 010, el volcado de datos a la página web, la inasistencia al puesto de trabajo, la formación recibida o impartida en horario de tarde, o la reducción de días de permiso, aspectos todos ellos vinculados con los objetivos municipales. Cada uno de ellos tiene asignados un intervalo de puntos que pueden ganarse o perderse por cada empleado.

3.6.2.4. Usos impropios del complemento de productividad

En opinión extendida de los informantes, este instrumento de compensación se está utilizando de forma muy heterogénea y, al parecer en muchos casos, de forma muy dispar a la planteada en la legislación. Varios expertos y profesionales señalan que *en gran medida los complementos de productividad no retribuyen directamente un mayor desempeño o unos mejores resultados de producción*. Resulta práctica habitual vincular este complemento a la extensión de la jornada laboral, al cumplimiento de ciertos horarios, la asistencia al trabajo durante las tardes y otros elementos relacionados con una mayor duración y presencia en el trabajo, pero sin considerar directamente los resultados ni los objetivos de la unidad.

Por otra parte, se constata que el *potencial discriminador del complemento por productividad, para diferenciar entre trabajadores con distinto rendimiento, en contadas ocasiones se materializa en la práctica*. Son muy escasas las prácticas en las que el complemento por productividad se distribuye de forma diferenciada entre los empleados, mientras que son mucho más numerosos en los que dicho complemento se reparte por igual entre miembros de ciertos colectivos de trabajadores (agrupados por unidades y servicios, por categorías, por turnos, delegaciones, etc.). En buena medida se ofrece de forma generalizada la misma retribución, sin establecer diferencia alguna, mediante una dinámica resultante de diversos factores: 1) las presiones sindicales hacia medidas igualitarias para todos, 2) las dificultades de los supervisores para discriminar de forma objetiva el desempeño de los subordinados y justificar con claridad las diferencias en la compensación por productividad, 3) la importancia concedida por la dirección política o técnica al objetivo de evitar conflictos de clima laboral y tensiones a costa de hacer cesiones si es necesario, 4) su uso durante muchos años de congelación salarial como medida para compensar el nivel

adquisitivo y 5) por la cercanía (física y afectivo-emocional) entre quienes deben conceder los complementos y sus beneficiarios. Estas disfunciones parecen producirse con mayor claridad en las Administraciones locales, seguidas de la Administración autonómica, y en menor medida en la Administración General del Estado. Veamos la riqueza de las descripciones de esos usos impropios.

«La productividad se está pagando, no tanto porque alguien haga las cosas muy bien, hace muchas cosas o las hace con una calidad determinada, sino como complemento de salarios que no alcanzan los niveles esperados. Es decir, sirve para todas las cosas que no tienen que ver directamente con la productividad real. Primero, sindicalmente siempre se ha planteado el tema de productividad como «café para todos». Si un colectivo tiene que tener productividad, no la tiene que tener el que mejor lo hace o el que mejor desempeño tiene; sino todo el colectivo. Segundo, como ese complemento retributivo que permite pagarle a alguien más por las razones que sean, porque es mejor o por lo que sea» (Administración local).

«El complemento de productividad que existe desde la ley de Reforma de la Función Pública del 84 ha sido muy desvirtuado. Ha servido como un complemento fijo más para incrementar retribuciones que se creían bajas. La fórmula de reparto es el prorrateo, porque muy pocos gestores tienen esa capacidad de gestión y de coraje para pagar a estos más porque han trabajado más, y a éstos menos. Es mucho más común que se diga: tenemos esta bolsa de productividad, pues a partes iguales». (Expertos)

«El concepto retributivo de productividad, cuando usted quiere que yo haga algo excepcional, siendo yo quien ha puesto el límite de lo que tengo que hacer, me lo tiene usted que pagar aparte. Esa ha sido la práctica habitual de las Administraciones Públicas». (Administración local)

«Hemos utilizado personal, tiempo y dinero ¿para qué? Pues en algunos casos, para que el modelo estuviese escrito muy bien, pero al final del ejercicio todo el mundo había cobrado lo mismo, no había diferencia. Era una forma de repartirlo, con una metodología, pero que nadie se sintiese mal, porque si no los sindicatos nos paraban y nos decían: ¿cómo que éste porque ha estado 365 días del año con una baja, no va a tener productividad? Faltaría más. Y le dábamos la productividad por decreto. Aunque desde Intervención se cuestionara pagar productividad a un señor que no ha estado en todo el año, se pagaba porque lo decía el sindicato. Y se le pagaba la productividad porque había producido mucho». (Administración local)

«Elementos evaluadores ha habido, ¿utilizados como de verdad se tendrían que utilizar? No, porque no se ha querido utilizar. En muchas ocasiones, se ha intentado utilizar más en el ámbito directivo, en jefes. Teníamos un complemento de productividad trimestral que se utilizaba en directivos y jefes que venía apoyado por una evaluación de objetivos anuales. ¿Quién tenía que evaluar al directivo?. Pues el equipo de gobierno o la junta local... ¿Qué ocurría? Que se reunía la junta local o el equipo de gobierno y se evaluaba a sus propios directivos por un conjunto de objetivos locales de cada directivo, presentados por el concejal correspondiente... ¿qué ocurría? Pues que si mi director decía que yo era muy bueno y había cumplido objetivos con el 80%, pues todos eran el 80%, porque el de cada uno no iba a ser menos. Si alguien decía el 100%, pues los otros subían al 100% porque no iban a evaluar peor. Al final se volvía a repetir la escena de todos iguales. Al final determinaron que para que iban a hacer esa tontería trimestralmente. Si éramos todos tan excelentes que se podía convertir en complemento de productividad fija, y al final, se convirtió en fija trimestral». (Administración local)

«En normativas anteriores ya había el concepto de productividad con otras denominaciones: interés, actividad extraordinaria... pero si difícilmente sé cuál es mi actividad normal, difícilmente voy a saber cuál es mi actividad extraordinaria. El concepto de productividad jurídico se ha utilizado para pagar bufandas, prebendas, ascensos escondidos... cosa que en el Estado se hace menos porque el sindicato está más lejos del político. Nosotros los tenemos en el despacho de al lado, político y sindicalista. Hay administraciones que gobierna más el sindicato que el propio político, incluso pueden ser pareja». (Administración local)

Este complemento podría tener una extraordinaria utilidad, pero su mal funcionamiento supone desaprovechamiento de oportunidades e *incentivo del mínimo esfuerzo y de una cultura igualitarista en los resultados*, que evita realizar la más mínima diferenciación entre trabajadores.

«Ese complemento en nuestro caso no sirve para nada porque se acaba convirtiendo en parte fija del salario al no discriminar. No hay diferencias y casi todo el mundo la recibe. Además, los sindicatos, por principios, suele posicionarse en contra». (Expertos).

Se ha señalado que en muchos casos, el complemento por productividad se utiliza para incrementar retribuciones o para obtener *mejoras salariales a través de convenio que se quieren disfrazar*, por el deseo de los trabajadores de destinar la mayor parte de masa salarial a retribuciones fijas, reduciendo las retribuciones variables al mínimo o de modificar en la práctica las retribuciones de las RPT (Relaciones de Puestos de Trabajo), pero no se vinculan al logro de objetivos ni se asignan de forma contingente a la mejora real de la productividad. En buena medida, el complemento de productividad parece haberse utilizado en muchos casos como una alternativa a los propios complementos de destino, los componentes específicos o incluso las gratificaciones, con el agravante de que se convierten muy a menudo en retribuciones fijas y consolidadas.

«Se han dado intentos de ocultar o pagar con la productividad aquellas cosas que en convenio estaban fuera de la ley. Así de claro. Se pacta en convenio una subida por encima de la ley, y para que no se vea pues se esconde detrás de la productividad. Al cabo de 6 meses reparto y ahí está la subida, o se homologa las antigüedades de personal laboral y funcionario y lo pago a través de productividades o ha servido como un instrumento nada evaluador o diferenciador de un buen desempeño o logro de objetivos. En la mayoría de ayuntamientos ha quedado como un complemento fijo, periódico y constante, lo contrario de lo que dice la ley de productividad». (Administración local)

«Realmente no hay ningún instrumento de productividad. Se ha hablado mucho tiempo de productividad, pero no se han llevado criterios objetivos de evaluación que se hubieran pactado con los sindicatos. La productividad que tenemos ahora mismo no es real, porque es una productividad que va ligada a una consecución de objetivos que no existe. Al final se produce un reparto de dinero producto de la negociación colectiva. Ni más, ni menos». (Administración local)

«A determinadas retribuciones se les llama impropriamente productividad. Cuando no es posible pagar horas extra, o cuando no es posible modificar las retribuciones de las RPT porque ya está todo marcado por los niveles de complemento de destino y los complementos específicos, a nivel de negociación se ha buscado la fórmula de la productividad. Yo le llamo un

concepto impropio de la productividad porque no se está valorando un objetivo concreto, y en función de ese resultado le estás pagando. Pero aun así, desde el punto de vista económico, en las retribuciones presupuestarias les llamamos productividad. Además, cuando estamos marcando un objetivo concreto y se premia económicamente ese objetivo, no se hace de una manera arbitraria, pero sí discrecional. En ningún caso se ha establecido una tabla, un objetivo, una normativa que fije una productividad: se hace con un ordenanza que trabaja de macero en un acto protocolario, o unos funcionarios de cultura que hacen un esfuerzo para la programación de primavera, o en las ferias de agosto... cosas así». (Administración local)

«En muchos sentidos, se están camuflando horas extraordinarias o una retribución no adecuada de un puesto concreto. La productividad tiene una ventaja frente a otro tipo de mejoras salariales, y es que no consolida derechos. En un momento dado se la puedes dar a alguien para que haga un esfuerzo, pero no se mantiene». (Administración local)

«El concepto de paga por productividad en la AGE está desvirtuado y es fijo. Tu llegas a un sitio y te dicen tal nivel tienes, tantas tareas, tal es el modulo de productividad. Además está relacionado con ir por las tardes, independientemente de lo que hagas, por lo que está muy desvirtuado». (Directivos AGE)

«Todas las negociaciones que he llevado han sido iguales. Un ejemplo, Cuando veo las productividades, pregunto: «esta señora ¿por qué cobra 500 euros de productividad?» Se lo digo al director general y me contestan desde Nóminas: «porque tiene un decreto del año 92, que mientras sustituye a no sé quien, se le paga». «Pero ese decreto desapareció. Entonces ¿por qué le pagas?» Y te responde: «yo tengo un decreto que pone que se le pague... mientras que no venga otro decreto...». Entonces, tú dices «Quítaselo ya, porque son 6.000 euros al año brutos». Le digo al director correspondiente que me haga una propuesta para quitar el complemento, y dice: «yo no, yo quitar dinero, no». Le digo que eso no es quitar dinero, es que no le corresponde, que era un decreto mientras que ejercía la función de jefe de sección, pero es que ese puesto ya no existe, no hay sección. «¡Ah, eso no lo hago!» Es humano, pero decía que no se lo quitaba». (Administración CC. AA.)

«El complemento de productividad en la mayor parte de los casos se convirtió en un complemento fijo y en los casos en que se ha intentado vincular a elementos de retribución, el grado de diferenciación por desempeño es mínimo, la lógica dominante es el café para todos. Donde se ha institucionalizado ha sido de manera bastante burocrática sin implicación sobre todo de los jefes, que son los que pueden hacer que ese sistema funcione». (Expertos)

El reparto igualitario de este complemento produce agravios comparativos cuando las contribuciones de los empleados son claramente diferentes. Aquellos que están realizando un mayor desempeño y no lo ven recompensado se desmotivan. También se produce una falta de equidad cuando se producen diferencias en ese complemento que no están relacionadas con un mejor desempeño y mayor contribución a los objetivos organizacionales, sino que son debidas a otros criterios (trato de favor, etc.). Todas estas situaciones pueden resultar discriminatorias, desmotivando a los trabajadores más implicados, a la vez que se deteriora la capacidad potencial del complemento de productividad como elemento motivador para un desempeño extraordinario.

Estas prácticas disfuncionales se ven *favorecidas por otros aspectos estructurales*. En primer lugar, no siempre resulta fácil determinar indicadores objetivos sobre el rendimiento de los trabajadores, y en muchos casos las unidades y servicios no han definido objetivos y prioridades que permitan establecer con claridad cuándo y en qué grado se han cumplido, y por tanto, resulta también difícil determinar una compensación por productividad en función del trabajo realizado. La coexistencia de múltiples objetivos y la vaguedad con que se definen, complica la situación. En ocasiones, ni siquiera se han definido con claridad cuáles son las obligaciones del puesto (al menos de forma rigurosa y cuantitativa), y para buena parte de las plazas no existen estándares de desempeño claros. Ante esta situación, es más fácil proceder a sistemas de reparto que no generen controversia, antes que discriminar según el cumplimiento de obligaciones, el logro de objetivos o los resultados obtenidos en el desarrollo y oferta de los servicios.

Por otra parte, los complementos por productividad presuponen la existencia de una cantidad adicional de dinero, que en buena parte de los servicios públicos no procede de los beneficios obtenidos a cambio de una mayor productividad. En muchos casos, la actividad de la Administración Pública se encarece económicamente con la mayor productividad (atender a más demandas de los ciudadanos, hacerlo con más calidad, extender un servicio a más personas, etc.), puesto que no hay un retorno directo de ingresos por los servicios producidos. Solo en contadas ocasiones se producen esos ingresos como resultante de la mejora de la productividad (por ejemplo, en la recaudación de impuestos o en el control del fraude en ese tipo de servicios) y en esos casos resulta más fácil vincular el complemento de productividad con criterios de desempeño y logro de objetivos. En la práctica se observa que es en las unidades en las que se produce esta situación donde el complemento de productividad es más acorde con los propósitos de la legislación. Pero allí donde esto no se da, se requiere una financiación adicional. Cuando se dispone de ella, los trabajadores y sus representantes prefieren que se destine a retribuciones fijas y se distribuya con criterios igualitarios o lineales, en lugar de que se vincule a variables de productividad, lo que se refleja en la negociación sindical. En la actualidad, sin embargo, la crisis fiscal y financiera dificulta los complementos retributivos adicionales. En el fondo de la cuestión subyace una doble asunción en la gestión de este complemento. Primero, que para cualquier esfuerzo adicional que se pida a los empleados hace falta un incremento presupuestario, y segundo, que el complemento por productividad se concibe como un aumento de la retribución, pero nunca como la posibilidad de disminuir las percepciones de ningún empleado, a pesar de que descienda su productividad.

«En la AGE no hay objetivos definidos y la bolsa de productividad se puede gastar sin más, tiene muy poca virtualidad, la ley la define como algo que no es periódico en su devengo, ni fijo en su cuantía. Y ocurre lo contrario, por lo

tanto, está totalmente desvirtuado. En algunos ámbitos, se genera una productividad por objetivos, por lo tanto se genera una bolsa de bonificación en años de bonanza. En momentos de crisis, algunos servicios han ido a menos y nos hemos encontrado con un conflicto serio que no asumía que la productividad bajaba». (Directivos AGE)

«Es verdad que nos planteamos vincular parte de la productividad al modelo, pero volviendo un poco a lo que hablamos antes, era quitar del modelo productividad que la gente ya daba por percibida. Otra cosa es que nos hubiera tocado en años de bonanza y nos hubieran subido la bolsa de productividad, que esa subida la hubiéramos dedicado a eso». (Directivos AGE)

«La productividad como concepto retributivo nace herida de muerte por dos motivos. Primero, porque esa misma ley establece la valoración de puestos de trabajo. El Estado y luego las Autonomías y ayuntamientos entraron en la dinámica de hacer valoraciones de puestos, con un sistema que tenía que ver con el mundo privado: se describían funciones mediante cuestionarios, etc. Lógicamente eso acabó en un importante incremento de retribuciones, la puesta en marcha de aquel sistema gastó todas las disponibilidades económicas. Pero a partir de la ley 30/84 nace también la negociación con los sindicatos como un elemento centralizador de las relaciones laborales, y los sindicatos si algo les interesa es el café para todos. Es decir, una retribución consolidada, la más alta posible, y si había unas determinadas disponibilidades económicas, nadie dijo destinemos un 60% a retribuciones y un 40% a complementos de productividad». (Administración CC. AA.)

3.6.2.5. El complemento de productividad en el Estatuto Básico del Empleado Público

El Informe de Expertos sobre el Estatuto Básico del Empleado Público (Sánchez Morón *et al.* 2005) al analizar la situación del complemento de productividad lo considera «uno de los puntos más débiles del sistema, ya que no ha cumplido la función de incentivación de los empleados públicos por obtención de resultados a que estaba llamado» (p. 151). Los expertos que elaboraron el informe señalan cuatro causas principales para esas disfunciones: 1) su utilización para finalidades distintas a las contempladas en la norma, por emplearse con excesiva frecuencia para compensar las diferencias retributivas establecidas en las leyes presupuestarias, retribuir la prolongación de la jornada de trabajo o incluso, como un mecanismo de favor injustificado; 2) la falta de capacidad de gestión de las unidades de recursos humanos para su aplicación; 3) la desconexión en la práctica de este complemento del resto de políticas de gestión de los recursos humanos en el sector público (carrera administrativa, formación); y 4) la escasa relevancia en el montante global de las retribuciones y no constituir un complemento salarial necesario, lo que refleja la escasa confianza de los gestores en su eficacia como elemento motivador.

La publicación de la Ley 7/2007 del EBEP pretende impulsar, entre otros aspectos, un sistema retributivo que refleje mejor los tres aspectos del trabajo de los empleados públicos (Informe de la Comisión EBEP, Sánchez Morón *et al.* 2005): lo que el empleado «es» (su cualificación), lo que el empleado «hace» (las características del puesto de trabajo) y «cómo lo

hace» (con especial referencia al desempeño laboral). La consideración de retribuciones complementarias incluye específicamente los complementos basados en el rendimiento y desempeño laboral, a determinar por las diferentes administraciones, que son objeto de negociación colectiva, pero que vienen limitadas por la masa salarial establecida en los Presupuestos Generales del Estado. En concreto, el artículo 24 de la ley establece que la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias se establecerán atendiendo, entre otros factores al «grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos». A pesar de que el posterior desarrollo legislativo del EBEP se está demorando más de lo esperado tanto en la AGE como en las diferentes comunidades autónomas, y que las iniciativas legislativas desarrolladas hasta el presente son escasas y no utilizan todas las posibilidades que el EBEP permite, comienzan a aparecer regulaciones que establecen sistemas para evaluar el desempeño de los empleados públicos, en algunos casos ya claramente relacionados con la retribución por productividad, mientras que en otros casos, las implicaciones retributivas se desarrollarán en el futuro. El complemento de productividad en estos casos, descansa en diferentes indicadores de rendimiento que van más allá de la mera presencia o la jornada laboral.

«Tras el EBEP, habrá que hacer modelos que retribuyan un mejor desempeño, y a su vez habrá que desarrollar el complemento de productividad. Claro, los fondos de la Administración son limitados, con lo cual todos sospechamos que si hay un desarrollo la productividad va a quedar nuevamente por detrás de cualquier negociación a favor de estos sistemas de carrera horizontal. Aunque todos hablemos de productividad, vuelve a ser la que está a la cola». (Administración CC. AA.).

El Principado de Asturias planteó en 2008 un sistema de evaluación del desempeño que constituyó una experiencia piloto desarrollada con posterioridad. El modelo de «Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos» constituye un sistema de puntos que incluye tres bloques diferenciados: 1) Actividad y competencias en la práctica profesional, que integra los factores de «orientación al logro y cumplimiento de objetivos», «orientación a la mejora e iniciativa individual» y «dominio técnico y competencia en el desempeño de las tareas del puesto» (este con distintas dimensiones para los puestos de los grupos A y B y los de los grupos C y D); 2) Implicación y compromiso con la mejora de la organización, que incluye los factores «desempeño de puestos» referido a la asistencia y absentismo en el trabajo; «contribución a la eficacia de la organización» que incluye diversas dimensiones organizacionales como la iniciativa o la colaboración con compañeros, y dimensiones contextuales como el uso adecuado del tiempo de trabajo; y 3) Desarrollo y transferencia del conocimiento, que integra los factores de «formación» genérica y específica recibida; «Participación y promoción de la docencia y de la gestión del conocimiento» referido básicamente a publicaciones y participaciones en

jornadas y congresos; y participación y promoción de la investigación e innovación. Cada uno de los bloques y factores se detalla en indicadores que suponen puntos para cada empleado, en algún caso detrayendo de una cantidad de partida por los incumplimientos, y en la mayoría otorgando puntos en función de los logros obtenidos.

Con esta experiencia previa, en 2011 un Decreto reguló la carrera horizontal en el Principado de Asturias. El decreto establece un sistema de evaluación de una serie de variables, que se transforman en una puntuación que da derecho o no al complemento retributivo de carrera horizontal. Su cuantía se establece en los Presupuestos Generales del Principado. El baremo incluye cuatro áreas diferentes: 1) la obtención de objetivos colectivos (definidos en cada unidad de gestión) e individuales (definidos por el propio trabajador) y comunicados a comienzo de ejercicio a la Dirección General de Recursos Humanos; 2) la evaluación del desempeño que incluye el desempeño de la tarea y el desempeño contextual y organizacional que deben ser definidos periódicamente por parte de los empleados; 3) las actividades de formación, innovación y transferencia de conocimiento; y 4) puestos de especial desempeño, en general relacionados con puestos realizados en localidades alejadas de la capital y de muy baja población. Cada una de estas áreas viene detallada en una serie de indicadores que reciben puntos, siendo el más destacado el cumplimiento de objetivos colectivos (75 puntos), seguido de las actividades de formación (50 puntos), transferencia del conocimiento (30 puntos), la evaluación del desempeño (25 puntos para el desempeño de tareas y 25 por el desempeño contextual y organizacional) y de la consecución de objetivos individuales (25 puntos). Las dimensiones evaluables del desempeño de tareas son la capacidad de toma de decisiones, la capacidad de organización y planificación, la capacidad de resolución de problemas, los conocimientos técnicos y la productividad, entendida como cantidad y calidad del trabajo para los trabajadores de los grupos y subgrupos de las categorías profesionales A1 y A2, mientras que para los subgrupos y grupos de clasificación profesional C1, C2, y agrupaciones profesionales, son la capacidad de aprendizaje, la minuciosidad y responsabilidad, el esfuerzo y perseverancia, los conocimientos técnicos y la productividad. En cuanto al desempeño contextual y profesional se evalúa para todos los empleados a partir de los indicadores orientación a objetivos y resultados, iniciativa, compromiso con la organización, colaboración y cooperación con compañeros, compartir y transmitir conocimientos, mantenimiento voluntario del rendimiento laboral, mantenimiento voluntario de la calidad del trabajo, uso adecuado del tiempo y los recursos laborales, asistencia al trabajo y uso eficiente del tiempo y ritmo voluntario eficiente del trabajo. Todos ellos están definidos y especificados con el objeto de permitir una evaluación objetiva y cuantificable.

3.6.2.6. Síntesis

Aunque los complementos retributivos por productividad deberían dar pistas acerca de los criterios que en la propia Administración se utilizan para gestionarlo, la práctica muestra que en la mayoría de los casos se han *aplicado de forma poco adecuada* a los objetivos que impulsaron el establecimiento de este instrumento en los años 80. Hasta la publicación del EBEP, la presencia, prolongación del horario, desempeño de funciones especiales y trabajo en jornada de tarde, han sido los criterios que han prevalecido, y en muchas ocasiones este complemento se ha convertido en una retribución fija, de reparto lineal o proporcional que apenas ha discriminado el desempeño de los empleados públicos, lo que desvirtúa su concepción y regulación. Además, la negociación colectiva ha impulsado que se aplique de forma igualitaria, mientras que los responsables públicos han tratado de evitar problemas y han aceptado o mantenido criterios no vinculados con la productividad para otorgar o mantener ese complemento.

Con la *aparición del EBEP, la retribución variable se vincula de manera más directa con la evaluación del desempeño*, prerequisite para retribuir a los empleados en función de su mayor rendimiento y dedicación. En los últimos años, están apareciendo iniciativas para desarrollar sistemas integrados de evaluación del desempeño en diferentes ámbitos de la Administración, muchos de ellos con la previsión de vincularse a diferentes recompensas, ya sea económicas (complemento de productividad), como de otro tipo (desarrollo de la carrera, formación, provisión de puestos, etc.). Resulta previsible que en los próximos años aumenten las situaciones en que los complementos por productividad tengan en cuenta los resultados del trabajo de los empleados, más allá de la mera presencia u horario. Evidentemente la adecuada implantación de estos sistemas va a requerir un componente técnico que permita diseñar adecuadamente los sistemas para que sean equitativos, transparentes, y objetivos. Pero también va a requerir un componente político que debe partir de una clara voluntad política y, continuar con una adecuada consideración por parte de los representantes de los trabajadores y de los sindicatos para asumir la función diferenciadora de este tipo de retribución velando más por su aplicación equitativa (compensar de manera diferente a los empleados que realizan contribuciones diferentes) que por un uso igualitario de la parte económica destinada a este cometido.

3.6.3. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El *desempeño laboral* se define como el comportamiento de los trabajadores dirigido a la consecución de las metas organizacionales. Constituye el conjunto de conductas para la realización del trabajo, que contribuyen a conseguir los objetivos propuestos (Ramos, Gracia y Peiró

1996). No se limita a los resultados del comportamiento, sino que incluye aspectos que dan lugar a dichos resultados. No todos los comportamientos laborales, incluso los que están orientados a la consecución de las metas organizacionales, se reflejan en los resultados del trabajo. El desempeño incluye los requerimientos de las tareas encargadas a cada trabajador y las conductas relacionadas con el desempeño de roles laborales (que incluyen las expectativas y demandas de otras personas respecto a la persona focal que desempeña el puesto). También incluye conductas voluntariamente realizadas por el ocupante del puesto, incorporando lo que se conoce como comportamiento extra-rol (intencionales, voluntarias, desinteresadas y no recompensadas directamente por la organización que persiguen el beneficio de la organización o de otras personas relacionadas con ella como los compañeros, los usuarios o los proveedores).

En los resultados del trabajo inciden factores ajenos al comportamiento de los empleados (la tecnología, la estructura organizacional, la competencia y el entorno, etc.). Aunque cabe *distinguir el desempeño laboral de la productividad* (esta sí centrada en los resultados), el desempeño de cada trabajador constituye una aproximación «micro» a la productividad: el desempeño trata de reflejar, si no los resultados en sí mismos, las conductas que llevan a producirlos, y dado que se consideran únicamente los *inputs* de personal, los resultados producidos por el desempeño del trabajador constituirían un índice indirecto de la productividad del empleado.

3.6.3.1. La evaluación del desempeño y sus funciones en las Administraciones Públicas

La bibliografía especializada distingue entre evaluación del «rendimiento» (centrada sobre todo en los resultados más medibles de la actividad laboral) y del «desempeño» (más centrada en la actividad del trabajador especialmente cuando no resulta fácil medir los resultados). En la evaluación del desempeño, se suelen incorporar tres dimensiones principales: el desempeño de las *tareas* (conductas directamente relacionadas con las actividades de transformación y mantenimiento), el *desempeño* contextual o «extra» (centrado en los actos voluntarios y activos en los que se implican los empleados, con objeto de beneficiar a otros o a la empresa, pero que no forman parte de la descripción del puesto), y las *conductas contra-productivas* (que van en contra de los intereses de la organización, y que incluyen comportamientos como el dañar propiedades o equipo, abusar de los compañeros de trabajo, realizar robos, ausencias prolongadas o un mal uso del tiempo de trabajo) (Bashshur, Hernández y Peiró 2011).

La *evaluación del desempeño* pretende medir y valorar la contribución de los trabajadores al objetivo de sus puestos de trabajo, sin referirse en

exclusiva a los logros obtenidos, sino centrándose también en la adecuación del proceso, operaciones y actividades para realizar las tareas establecidas en el puesto y otras que son positivas para la consecución de los objetivos. Atiende también a los conocimientos, actitudes, conductas y competencias de los empleados que contribuyen a un buen desempeño. Constituye un intento muy destacado de acercarse a la evaluación de la productividad allí donde resulta especialmente complejo medir y cuantificar cuáles son los «productos» que indican un buen rendimiento. La evaluación del desempeño es especialmente necesaria en aquellos ámbitos de la Administración en los que la intangibilidad de los servicios, la complejidad de los mismos, la interdependencia de diversas unidades, o la multiplicidad de elementos dificultan la medición directa del rendimiento de los trabajadores con indicadores de cantidad de «producto». El desempeño habitualmente se evalúa a nivel individual con el fin de determinar la contribución de cada empleado, aunque también se puede evaluar el desempeño colectivo, y ofrece una vía indirecta para estimar la aportación de los miembros de la organización al logro de los objetivos de la misma.

Como se ha comentado en el apartado anterior, hasta fechas recientes han sido escasos los sistemas de evaluación del desempeño en la Administración. De hecho coexisten posiciones enfrentadas respecto a la similitud y sentido de los procedimientos en relación con el sector privado. Hay quienes son partidarios de adaptar experiencias del sector privado a las prácticas de evaluación en la Administración y también hay quien señala su inadecuación por las especiales dificultades de la evaluación del desempeño en el sector público. En cualquier caso, la evaluación del desempeño no es sólo un requisito para el abono de los complementos de productividad, ni un mero indicador indirecto de la misma.

Desde el punto de vista de la *gestión de recursos humanos*, la evaluación del desempeño fundamenta muchas otras prácticas de gestión y desarrollo de esos recursos humanos (formación, carrera profesional y promoción, movilidad y reasignación de puestos) mejorando las decisiones en muchas de ellas. También constituye la prueba de la alineación de las diferentes políticas de personal con los objetivos de la organización. En buena medida, esa evaluación supone la contrastación de la adecuación de las políticas de personal que se implementan en la organización. Además, la evaluación del desempeño tiene una función primordial de proporcionar *feedback* a los empleados, directores y supervisores y a la propia organización acerca de cómo se están haciendo las cosas. Cumple pues una función motivadora de primer orden.

Desde una *perspectiva institucional*, la evaluación del desempeño resulta fundamental para integrar los principios de igualdad, eficacia y eficiencia (Gorriti 2011) recogidos en la Constitución en relación con el empleo público. Como señala este autor, los servicios públicos han de lograr sus objetivos respetando el principio de igualdad. Para ello, es necesario que

sean eficientes, que se produzca un uso racional de los medios puestos a su disposición, que «se haga bien lo que se hace», como garantía para los ciudadanos de que se está atendiendo a todos por igual y de la mejor manera posible. Para constatar que esto se produce, y tomar medidas en caso de que no ocurra, se hace necesaria la evaluación del desempeño.

3.6.3.2. Experiencias y principales contenidos en la evaluación del desempeño

Para el cumplimiento de estos principios y garantizar uno de los derechos de los empleados públicos establecido en el EBEP, el de ser evaluados en su desempeño, se han planteado en la última década un buen número de iniciativas para la evaluación del desempeño en diferentes ámbitos de las Administraciones Públicas. En el presente apartado revisaremos algunas de ellas, prestando especial atención a los *contenidos de la evaluación*. Adoptamos aquí esta aproximación porque interesa sobre todo identificar la relación que tiene la evaluación del desempeño con la productividad y la relación de ese desempeño con la mejora de la productividad. En el próximo capítulo, abordaremos de nuevo la evaluación del desempeño, poniendo allí el énfasis en el proceso y procedimientos para su realización. Consideraremos la evaluación como una práctica de la gestión de los Recursos Humanos que contribuye a mejorar la productividad.

El análisis de los contenidos de las evaluaciones de desempeño que se consideran en diferentes ámbitos de las AA. PP. es variado. En términos generales, pueden agruparse en *dos grandes categorías*. Por una parte, los que plantean la evaluación en base a las *competencias profesionales* requeridas para un buen desempeño y su puesta en juego en el trabajo. Por otra las que evalúan directamente el *propio desempeño de las tareas* que se han de realizar o atienden a los *objetivos logrados*.

«Los modelos de evaluación de la productividad suelen combinar evaluaciones del desempeño basadas en competencias con indicadores externos «objetivos» (por ejemplo, formación). Sin embargo, estos criterios externos son poco fiables». (Expertos)

Entre las múltiples experiencias cabe destacar la llevada a cabo en unas cuarenta unidades de la AGE a partir de la propuesta desarrollada por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, en 2009. También merecen una mención y consideración, los sistemas y propuestas que se están desarrollando en las comunidades de Asturias, País Vasco, Aragón o Andalucía, o en distintos ayuntamientos (por ejemplo, Castellón, Gijón, Logroño, etc.).

La propuesta desarrollada por la Dirección General de Costes del Ministerio de Economía y Hacienda (Galindo 2011), comienza con la definición de las competencias clave que dio lugar a un diccionario de competencias de esta DG. Su formulación de forma contextualizada al servicio donde se va a

aplicar, permite a los empleados (y posteriormente a los evaluadores) reconocerse más fácilmente e interpretar de manera más clara los factores de desempeño de lo que se puede hacer cuando se parte de modelos y definiciones más genéricas. Paralelamente, se evalúa el cumplimiento de objetivos, que son definidos de manera participativa a principios del ejercicio, entre el supervisor de cada unidad o servicio y los trabajadores de esa unidad, a partir de los objetivos estratégicos de la Dirección General. La evaluación incluye una entrevista inicial en la que se clarifican los objetivos y competencias que se evaluarán, una entrevista de seguimiento a mitad de ejercicio, una entrevista de evaluación al final de ejercicio y un proceso de autoevaluación por parte de cada empleado. Se han desarrollado diccionarios de competencias, y se indica la traslación de éstas a indicadores conductuales. Además se ha impartido formación para los evaluadores. No obstante, durante la implantación de la metodología de evaluación se constató una mayor facilidad para consensuar y evaluar la consecución de objetivos que la valoración de las competencias profesionales entre evaluadores y evaluados. Tanto el cumplimiento de objetivos como la adquisición de competencias se evalúan con escalas de 5 puntos. Se establecen ponderaciones para los diferentes criterios, así como un peso diferente de ambos elementos (cumplimiento de objetivos y competencias profesionales) en función del nivel profesional, y las competencias evaluadas difieren entre diferentes cuerpos y escalas. A modo de ejemplo, las competencias evaluadas para los grupos A1 y A2 son las siguientes: Competencia técnica y actualización de conocimientos, Flexibilidad, Iniciativa, Motivación, Orientación a resultados, Orientación al cambio/Creatividad, Orientación al cliente, Planificación, Rapidez de reacción, Resolución de problemas, Toma de decisiones, y Trabajo en equipo. Este modelo, que ha comenzado en 2009, se está adaptando y extendiendo a un gran número de unidades y servicios de la Administración General del Estado tras la invitación realizada por la Secretaría de Estado de Función Pública en 2011 a las diferentes Subsecretarías para que desarrollaran iniciativas de evaluación de desempeño.

La Junta de Andalucía inició en 2010 un proceso de evaluación del desempeño basado en competencias para diferentes ámbitos de su Administración (Serrano Pérez 2010). Esta propuesta también incluye la evaluación del cumplimiento de objetivos colectivos e individuales, junto con factores de desempeño, y establece una ponderación para cada uno de estos tres componentes, que varía según la clasificación del personal. Esta clasificación matricial, incluye seis tipos de organización interna y cinco grupos de actividad o familias profesionales, dando lugar a 30 categorías con su correspondiente ponderación. No obstante, los factores de desempeño se definen de similar manera para las distintas familias (Servicio al ciudadano, Inspección, Gestión sectorial, Gestión transversal, y Asesoría, planificación e estudios) dentro de cada tipo de organización interna. Así, para los Directivos se definen los factores de desempeño de

Compromiso con la Administración, Visión global/Pensamiento estratégico, Gestión efectiva del equipo y las personas, Adaptación al cambio y flexibilidad, y Orientación a resultados. Para los Supervisores de Área, los factores de desempeño considerados son Compromiso con la Administración, Gestión efectiva de equipos y personas, Análisis y Síntesis para la acción efectiva y Orientación a resultados. Para los coordinadores operativos se consideran el Compromiso con la Administración, la Gestión efectiva de equipos y personas, el Análisis y síntesis para la acción efectiva y la Calidad y responsabilidad en el trabajo. Para los Asesores Técnicos e Inspectores se consideran los factores de Compromiso con la Administración, la Calidad y responsabilidad en el trabajo, el Análisis y síntesis para la acción efectiva y la Resolutividad/trabajo en equipo y cooperación. Para los administrativos y especialistas se tienen en cuenta el Compromiso con la Administración, la Calidad y responsabilidad en el Trabajo, la Atención al ciudadano/calidad en el servicio y el Trabajo en equipo y cooperación. Por último, para los empleados de Soporte auxiliar, se incluyen los factores de desempeño Compromiso con la Administración, Calidad y responsabilidad en el trabajo y Calidad en el servicio. El procedimiento incluye un primer paso de establecimiento y formulación de objetivos, un formulario de seguimiento de los mismos, un formulario de evaluación de la consecución de los objetivos y una valoración de los factores de desempeño. A partir de los dos últimos se obtiene un porcentaje global de cumplimiento que se califica en cuatro niveles: Insatisfactorio (por debajo del 50%), Aceptable (entre el 50% y el 75%), Bueno (entre el 76% y el 90%) y Excelente (por encima del 90%)

Por su parte, el modelo que el Ayuntamiento de Castellón comenzó a implantar en 2007 y cuyo desarrollo se prevé hasta 2015, se basa en la evaluación de competencias de los empleados (Cortés 2009). El proceso se inicia con la elaboración de un diccionario de competencias, que incluye la identificación de las competencias clave, su definición precisa y su graduación en diferentes niveles básico, medio y avanzado, junto con un nivel en que se describe un uso inadecuado de la competencia. La identificación de las competencias se realizó a partir de diferentes grupos de trabajo integrados por miembros de la institución con altos niveles de desempeño. Se definieron **competencias estratégicas** (compromiso con un uso eficaz y eficiente de los recursos, trabajo en equipo y relaciones interpersonales, innovación y adaptación al cambio, compromiso con la ciudad y el territorio sostenible, compromiso con el ayuntamiento y su proyecto, orientación a objetivos y resultados, orientación a la calidad y la excelencia, y orientación a la ciudadanía), **competencias directivas** (delegación, cooperación entre unidades y gestión de la interdependencia, desarrollo de colaboradores, liderazgo, auto-motivación y dirección de personas) y **competencias funcionales**, que dependen del área funcional y nivel jerárquico en el que trabaja cada empleado. Entre estas últimas destacan la Planificación y organización del trabajo, la Toma de decisiones,

la Comunicación y gestión de la información, la Proactividad, iniciativa y espíritu emprendedor, la Flexibilidad y adaptabilidad, la Capacidad de análisis, el Aprendizaje y actualización profesional, la Gestión de conflictos, la Gestión de proyectos, la Gestión de la Disciplina y la Resistencia ante las dificultades. A partir de la definición de cada competencia y de los indicadores conductuales para cada nivel, se establece el nivel requerido en cada una para un puesto determinado. Posteriormente se evalúa el grado en que la competencia se pone en juego por el empleado cuando es oportuno o requerido. Nótese que no se evalúa la posesión de la competencia sino su puesta en juego y utilización cuando es requerido en el desempeño del puesto. Esto es importante porque si se ha de evaluar el desempeño, no es suficiente con determinar si la persona está preparada y tiene las competencias, sino si en realidad su desempeño es adecuado. Así, la evaluación del desempeño basado en competencias utiliza una escala de cinco alternativas de respuesta, en función de la frecuencia con la que el empleado presenta las conductas correspondientes a cada competencia en el desempeño de su trabajo: 1) Por debajo del 30% de las ocasiones requeridas, 2) entre el 31 y el 50% de las ocasiones requeridas (ambos intervalos suponen un desempeño insuficiente), 3) entre el 50 y el 80% de las ocasiones en las que se requiere la competencia (desempeño aceptable), 4) entre el 81 y el 95% de las ocasiones requeridas (desempeño bueno) y entre el 5) entre el 96 y el 100% de las veces requeridas (desempeño excelente). En caso de que la competencia no se ponga en juego con suficiente frecuencia, el evaluador ha de señalar la causa probable de ese desempeño insuficiente (falta de formación, falta de motivación u otras razones especificando cuáles). En esta institución, se contempla la evaluación por parte del superior inmediato de cada trabajador, junto con la auto-evaluación y el contraste con indicadores objetivos procedentes de los usuarios y de los planes departamentales cuyo nivel de logro se obtiene de una matriz de rendimiento del servicio. Una vez realizadas las dos evaluaciones (la del supervisor y la autoevaluación) se realiza una entrevista en la que el evaluador, tomando en consideración la autoevaluación determina la evaluación final que se remite al Departamento de Recursos Humanos. A partir de los resultados de esta evaluación se elaboran Planes de Acción para las diversas Unidades de Gestión definidas en el seno de la organización.

El Instituto Vasco de Administración Pública ha impulsado un modelo de evaluación del desempeño de los empleados públicos basado en el análisis de los puestos de trabajo para determinar los indicadores de desempeño más relevantes. La metodología empleada parte de una descripción general del puesto y de un inventario de tareas que cada trabajador confecciona mediante un cuestionario al que se accede a través de su Intranet, previa identificación y verificación (Gorriti 2011). Cada tarea de dicho inventario es valorada por el propio trabajador según su frecuencia y complejidad. Estas valoraciones permiten obtener las tareas más representativas del

puesto, que posteriormente se someten a un Análisis de Tarea, que consiste en una entrevista de un analista con el experto en la misma, en la que se identifican los pasos de la ejecución, las destrezas (qué es necesario saber hacer para realizar bien la tarea), y los estándares de ejecución (qué significa hacer bien cada una de las tareas). Éste último apartado es el que aporta los contenidos para el conocimiento del dominio de la ejecución y por tanto, los contenidos relevantes para una posible evaluación del desempeño. A partir de estos estándares de ejecución se establecen, para cada tipo de puestos, los indicadores conductuales que adecuadamente graduados permiten a los superiores inmediatos realizar la evaluación del desempeño de cada empleado. Además de las dimensiones de tarea, el modelo realiza una evaluación del desempeño contextual a partir de las tres dimensiones más generalmente utilizadas: el apoyo a otros (cooperación, cortesía, motivación), la vinculación con la organización (representación, lealtad, compromiso), y el desempeño más allá del puesto (persistencia, iniciativa, auto-desarrollo). También se tienen en cuenta las conductas contra-productivas, entre las que se pueden contar el uso del correo electrónico, Internet o teléfono para asuntos no relacionados con el trabajo, emplear excesivo tiempo en las pausas y comidas, perder el tiempo en el trabajo o dedicar tiempo de trabajo a asuntos personales, hacer fotocopias para usos personales, no conocer las normas de seguridad o discutir con los compañeros. Mientras que las dimensiones de tarea deben identificarse a partir de un exhaustivo Análisis del Trabajo, el desempeño contextual y las conductas contra-productivas son más generales y no requieren una adaptación tan específica para cada puesto.

El proceso desarrollado en la Administración Vasca ha servido para inspirar otras iniciativas, incluso tomando como punto de partida la identificación de las dimensiones de tarea para cada familia de puestos, que con posterioridad se han transformado en indicadores conductuales para cada organización en concreto formulando gradientes de desempeño para cada una de ellas. El modelo de evaluación del desempeño que se está implantando en la comunidad autónoma de Aragón, en el Principado de Asturias, o en el propio Ayuntamiento de Gijón (ya comentado con anterioridad), han seguido de cerca las pautas establecidas en el modelo vasco. Todos ellos, toman en consideración los objetivos para cada unidad de gestión a partir de los objetivos generales o los Planes Estratégicos o Planes de Acción Municipal de la institución en su conjunto. Dicho modelo fue reconocido por los expertos entrevistados como un punto de partida muy interesante para desarrollar sistemas de evaluación del desempeño en distintos ámbitos de la organización.

«Ha habido un intento en el tema de evaluación de desempeño interesante que se está exponiendo en un montón de foros, que es el que se ha desarrollado en el Gobierno Vasco. Implica un desarrollo de tareas y sub-tareas, un trabajo arduo. A través de esta Comisión de Empleo Público se podrían dar unas bases generales de qué se podría evaluar, separado, claro». (Administración local)

3.6.3.3. El proceso de evaluación como mecanismo para clarificar sus contenidos

Los expertos consultados destacan la relevancia de los procesos de evaluación vinculando directamente la medición a la ejecución laboral de los empleados, teniendo en cuenta lo significativa que resulta esa ejecución para la atención a las demandas y finalidades de los servicios.

«Así, la evaluación del desempeño se refiere a las tareas en tanto que implican comportamientos que, por saturar y satisfacer las responsabilidades enunciadas por la función, son relevantes. Responsabilidades que son compromiso de responder ante las necesidades y conflictos de los ciudadanos». (Administración CC. AA.)

Los procesos de evaluación del desempeño, en especial cuando incluyen entrevistas de definición de los objetivos, permiten *clarificar los objetivos laborales de cada unidad y de cada puesto*, así como establecer *estándares básicos en cuanto al tipo, cantidad y calidad de trabajo* que cabe esperar de las unidades de trabajo. A través de estas entrevistas, los supervisores y los empleados van clarificando cuáles son los niveles de desempeño que consideran razonables en cada uno de los puestos y ello contribuye a que el desempeño laboral se ajuste poco a poco a esos estándares. Ello tiene una implicación directa en la definición de la prestación del servicio y del nivel de productividad que se alcanza en su realización.

«Cuando evaluaba a una profesional que me hacía los informes en plazo, no muy bien, etc. me decía —«¿qué es para ti un buen informe?»—. Entonces yo tuve que pensar y le dije —«mira, yo te voy a valorar un buen informe cuando tengas bien definidos en poco espacio los antecedentes y los problemas que plantea, y cuando tú me planteas una conclusión»—. —«¿Y si me la cambias?»—. —«Si te la cambio no pasa nada, es que yo tengo otra opinión, pero un buen informe ha de tener esos elementos»—. A lo largo del año fuimos definiendo que era un buen informe y determinando qué era lo que se tenía que hacer... Se puede pactar con los jefes el nivel de desempeño que se tiene que realizar en el puesto». (Directivos AGE)

3.6.3.4. Características relevantes para un sistema de evaluación del desempeño

Un buen número de expertos entrevistados señalaron la necesidad de instaurar sistemas de evaluación del rendimiento, que deberían presentar ciertas características relevantes. En primer lugar, han de ser *globales* (es decir, de aplicación en toda la organización) y no estar sujetos a voluntariedad. También se destaca la conveniencia de que la evaluación del rendimiento se implante para el *conjunto de los empleados públicos de cada Administración*, y presente los mismos efectos para todos ellos, considerando diversas funciones de recursos humanos, como la retribución. Además, deben tenerse en cuenta los objetivos de la organización. Con todos estos elementos, la evaluación del desempeño se considera un elemento valioso para la mejora del funcionamiento de las organizaciones públicas.

«La necesidad de la evaluación del desempeño (ED) no está en cuestión, de hecho es inevitable, lo que es necesario es incorporarla como práctica cotidiana y profesional de las actividades naturales de los recursos humanos en las AA. PP. Esto no será posible si no se dan dos condiciones que tienen que ver con el miedo a implantarla: Confiar en que existen métodos y técnicas fiables y válidas para hacerla y reconocer que la ED ha de tener trascendencia administrativa, en el sentido antes explicado (selección, remoción, formación, carrera y claro, complemento retributivo). Cualquier Administración que no mide su desempeño, dificulta el cambio gradual y está abocada a cambios bruscos, cualitativos y traumáticos producidos por agentes políticos, tecnológicos, etc. Toda Administración que no mide su desempeño tiene más dificultades a la hora de asentar o hacer estables los cambios que se han demostrado eficaces y circunscribir cualquier realidad política surgida de un cambio electoral, a su auténtica naturaleza de estrategia política, orientación del servicio público, etc.» (Administración CC. AA.)

«Sería injusto trabajar en una unidad en la que por incumplir objetivos se me castigase, y a otro en otra no le pasara nada. Eso o se hace con carácter general o genera muchos problemas». (Directivos AGE)

Los expertos consultados señalan la existencia de *métodos y técnicas de evaluación que pueden resultar útiles, objetivos y fiables* en la Administración. Igualmente, existe consenso sobre las claves de un buen sistema de evaluación del desempeño. Primero, la importancia de incluir *criterios objetivables* para garantizar la aceptación por parte de los evaluados y la seguridad y respaldo del sistema a los evaluadores. Segundo, los indicadores de desempeño han de ser lo más específicos posible para cada puesto o grupo de puestos, y han de incluir todos los elementos relevantes del desempeño y solo éstos, estando directamente relacionados con el desempeño, es decir con la actuación de los trabajadores. Es necesario, pues, un análisis detallado para concretar los indicadores.

«Al final puedes medir ese desempeño en función de cómo se realizan las tareas, pero en definitiva tienes que ir más orientado a los servicios que van dirigidos a la ciudadanía y luego la definición política de qué se quiere transmitir y qué servicios se quieren prestar y con qué estándares». (Administración local)

«Mi opinión es desagregar al máximo, porque el problema es de excesiva agregación. Lo que necesitamos, es el que el jefe de una unidad administrativa sea el responsable de los cinco subordinados y podamos comparar entre unidades. Si desagregamos mucho, puedes luego agregar para analizar unidades más grandes. Pero si agregas mucho, luego no podrás comparar unidades más pequeñas. De entrada, diría desagregar al máximo todo lo que se pueda». (Expertos)

También se resaltó la importancia de *potenciar el sentido de la responsabilidad de directores que han de realizar la evaluación del desempeño de empleados*. Es preciso valorar la importancia de la equidad distributiva y procedimental, fortalecer los métodos de evaluación y ofrecer garantías para que los evaluadores se vean respaldados por la institución, para evitar algunos de los riesgos y resistencias de la evaluación. Sólo con sistemas objetivos, basados en indicadores observables y con métodos que

ofrecen garantías a evaluadores y evaluados, se puede vencer la resistencia a las evaluaciones o una aplicación poco discriminativa, con tendencia, en parte debida a presiones, a no realizar evaluaciones negativas por temor de que se genere un mal clima en la unidad de trabajo. La evaluación del rendimiento **no debe tener consecuencias económicas de reparto igualitario, sino que ha de servir para diferenciar a los empleados en función de su rendimiento laboral**. Para lograr la aceptación del sistema, la participación de los empleados en la definición de las tareas relevantes para el puesto puede incrementar su comprensión sobre la importancia y sentido de la evaluación.

«Cada organismo tenía una o varias unidades de evaluación. Se ponía mucho énfasis en la entrevista de evaluación. Lo que hay es bastante sensato... Implica un cambio de mentalidad, solo se puede implantar en la práctica si hay un cambio en la cultura organizativa. Hay que concienciar al jefe inmediato de que esto es su responsabilidad y tiene que hacerlo, a él lo van a evaluar por eso. Se valoraban los aspectos conductuales y los resultados en función de unos objetivos establecidos previamente. El elemento central era la entrevista de evaluación y en función de la entrevista y del resultado, esto se elevaría a un nivel superior que tendría que establecer la decisión. Había varios niveles: excelente, bueno... los típicos. Se hizo un diseño no muy burocrático, si empiezas con recursos, aquello te lo cargas. En el papel no quedo mal. No era una construcción teórica porque en buena medida fue el resultado de lo que se estaba llevando a cabo en las experiencias piloto». (Expertos)

«Sí tenemos claro el tema de los directores. Se puede fijar una serie de objetivos y por tanto, a esa persona le retribuyes en función del logro de objetivos. En la Constitución ya se determinó que el trabajo en la Administración Pública se tiene que hacer de una manera eficiente. Entonces, tendríamos que haber puesto medios para medir. La medición de los objetivos es compleja. Hay unos objetivos políticos, pero tendría que haber otro organismo que podría ser la Junta de gobierno o quien corresponda que ponga en función esos objetivos con lo que debe desarrollar la organización». (Administración local)

3.6.3.5. Posibles resistencias y disfunciones

La implantación de un sistema de evaluación del desempeño, como el de otros sistemas de indicadores, puede generar resistencias entre sus usuarios y destinatarios, especialmente si va ligado a complementos retributivos. Las mejoras del desempeño en un periodo concreto, aunque produzcan en el corto plazo aumentos retributivos, suelen generar el *miedo a que el rendimiento incrementado se considere en el futuro como el nivel de partida*. Se trata de una expresión del «efecto trinquete», que señala que los incrementos actuales, se estabilizan y en el futuro no se puede retroceder a niveles previos. Por ello, el miedo a que un incremento en el desempeño lleve a establecer en el futuro estándares de desempeño más elevados, puede suponer una barrera hacia la aceptación de evaluación del desempeño. Este punto también fue tratado por los expertos entrevistados, que se hacen eco de experiencias en las que ha se ha dado esta situación y también ha sido recogido en diversos estudios (p. ej., Salinas 2007).

«Se propuso un sistema de evaluación del desempeño, y se ofreció el siguiente trato: si tú consigues hacer más con unos determinados parámetros, te damos más dinero para que repartas en productividad. Al parecer no les gustó, preferían quedarse como están que cobrar un poco más. Creo que si yo lo hubiera consultado con mi gente, hubiesen preferido quedarse como estaban. Hay miedo a que una vez demostrado que se puede rendir más se consolide esa exigencia y desaparezca el dinero de más». (Directivos AGE)

En **resumen**, la evaluación del desempeño supone una *vía indirecta para analizar la productividad de los servicios públicos* en su nivel más micro. Se trata de una herramienta de gestión de recursos humanos que según el EBEP debe ser implantada en las AA. PP. no sólo por su contribución ineludible al resto de políticas de personal, sino también porque es una estrategia adecuada para cumplir los mandatos legales de eficacia, igualdad y eficiencia en la prestación del servicio. La evaluación del desempeño permite valorar la actuación de los empleados públicos y su contribución a los servicios que se deben prestar, y señala aspectos a mejorar sugiriendo actuaciones para hacerlo. Ofrece información a los trabajadores y a las organizaciones públicas sobre el comportamiento de los empleados indicando el camino para su mejora. Su *valor informativo y motivador* es incuestionable si se utiliza de forma competente y adecuada, y, por tanto, constituye una oportunidad para desarrollar acciones que inciden sobre la productividad. Incluso sirve para clarificar cuáles son las expectativas y estándares que deben cumplir los empleados para realizar adecuadamente su trabajo y prestar un buen servicio a los ciudadanos.

Para obtener provecho de este instrumento, la evaluación del desempeño debe cumplir una serie de requisitos: 1) Debe integrarse en la gestión de recursos humanos. 2) Sus resultados deben tener consecuencias sobre diversas políticas entre las que se encuentra la retribución (si bien este aspecto aún no se ha aplicado en buena parte de las iniciativas puestas en marcha hasta el momento). 3) Se debe aplicar, en la medida de lo posible, al conjunto de los empleados públicos de la Administración en la que se implante, abarcando al mayor número de puestos y unidades, aunque también puede considerarse en una primera etapa la conveniencia de una implantación voluntaria. 4) Debe integrar un sistema de indicadores tan objetivos y cuantificables como sea posible, de manera que sea aceptado por sus destinatarios. 5) Debe diseñarse de forma que proporcione garantías suficientes sobre la adecuación del proceso, y ofrecer también garantías y respaldo organizacional a los evaluadores para que resulte fácil resistir a las presiones sociales de desatender las diferencias de desempeño entre los trabajadores o de no aplicar las consecuencias de la evaluación. 6) Debe consistir en un sistema relativamente simple de indicadores que cubran los aspectos más relevantes de cada puesto o agrupación de puestos.

Así pues, un buen sistema de evaluación de desempeño *debe adecuar sus indicadores y criterios a los puestos analizados*, cubriendo la parte sustancial de sus funciones. Eso requiere una labor de análisis del trabajo que deberá desarrollarse en cada organización, atendiendo a las peculiaridades de sus unidades. Para la puesta en juego de cada competencia o para cada componente de las tareas a realizar es necesario identificar los diferentes niveles de desempeño.

Buena parte de las iniciativas y experiencias de evaluación del desempeño que se han puesto en marcha en las AA. PP. incluyen una valoración de la consecución de objetivos organizacionales e individuales. A partir de los indicadores establecidos, en cuya identificación, definición y graduación conviene que participen miembros de las diferentes unidades administrativas cuyo personal será evaluado, la tendencia más generalizada es la evaluación por los supervisores directos de los empleados, a veces con el complemento de una auto-evaluación. Ello supone que, además de la objetividad del método, de las garantías para evaluadores y evaluados, y del respaldo organizacional al proceso, es imprescindible ofrecer una información cuidadosa sobre ese proceso al conjunto de la organización (difundir los diccionarios de tareas y competencias, informar sobre el proceso de evaluación y la metodología a seguir), y proporcionar una formación exhaustiva sobre evaluación del desempeño a las personas que vayan a ejercer de evaluadoras, que deben entender que este aspecto forma parte de sus responsabilidades y deben asumirlas con la importancia que ello merece.

Por último, a pesar de las especificidades que deben tenerse en cuenta en los diferentes tipos de puesto, niveles jerárquicos y áreas funcionales, *algunas dimensiones más generales a considerar en la evaluación* son los siguientes: 1) la orientación al servicio y a los ciudadanos, 2) la orientación a la calidad, 3) la orientación a los resultados, 4) el trabajo en equipo, 5) la flexibilidad, innovación y capacidad de adaptación, 6) la capacidad y disposición para la toma de decisiones y la resolución de problemas, 7) el uso eficiente y responsable del tiempo y los recursos, 8) el uso apropiado de las nuevas tecnología, 9) la colaboración en aspectos relacionados con la tarea y en el desempeño contextual, 10) la capacidad de respuesta, 11) el compromiso con la organización, su misión y su estrategia realizando una buena concreción de los mismos en el desempeño del propio puesto y en el marco de la propia unidad de trabajo, 12) la planificación y 13) la autonomía. Junto a estas dimensiones genéricas del desempeño cabe considerar otras más específicas para determinados grupos de puestos, niveles o áreas funcionales que han de ser objeto de un análisis y diseño de las herramientas específico para ellos. Todos estos aspectos son relevantes para la productividad y contribuyen a su potenciación.

3.6.4. LA CALIDAD Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCTIVIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La relación entre calidad y productividad es ineludible aunque al mismo tiempo resulta compleja en su conceptualización y medida. Del análisis de esa relación nos ocupamos en el primer apartado. Posteriormente, presentamos diversas iniciativas que desde la Administración se han adoptado para evaluar y promover la calidad de los servicios públicos. El análisis de esas aportaciones pone de manifiesto un buen número de dimensiones y aspectos que se pueden evaluar para determinar la calidad de los servicios públicos o sobre los que incidir para mejorarla de forma que contribuyan a la productividad. En la sección quinta planteamos el análisis de los principales modelos de calidad en el marco de la Administración Pública y en los procedimientos de certificación y evaluación de dicha calidad y en la sexta, abordamos otro instrumento de clara utilidad y de uso cada vez más amplio en los distintos organismos de la Administración: las cartas de servicios. Para finalizar, presentamos las principales aportaciones sobre las relaciones entre calidad y productividad realizadas por los expertos.

3.6.4.1. Productividad y calidad en las Administraciones Públicas

La evaluación de los *outputs* en los servicios públicos requiere que, en algún momento se tengan en cuenta los *aspectos cualitativos de los servicios*. Hay al menos tres razones por las que la consideración de la calidad es importante cuando se considera la productividad de los servicios públicos.

En primer lugar, *los servicios que ofrece la Administración Pública no pueden evaluarse únicamente desde un punto de vista cuantitativo*. A diferencia de la producción de muchos bienes, en los que el número de unidades refleja bastante bien el volumen de producción, en los servicios, sobre todo en los menos estandarizados, los resultados deben tener en cuenta, en alguna medida, los atributos asociados al servicio prestado, que no siempre es homogéneo y en cuya prestación los propios usuarios y sus peculiaridades juegan un papel destacado. Por ejemplo, la productividad en la sanidad, la educación, los servicios sociales o la justicia no pueden evaluarse únicamente en términos de cuantos pacientes, alumnos, usuarios o justiciables, han sido atendidos, sin tener en cuenta otras características del proceso. En buena parte de los servicios administrativos se da una situación similar: los informes sobre patrimonio, planificación urbanística, la concesión de subvenciones en el ámbito de la dependencia o la elaboración de planes de empleo, por citar algunos casos, no pueden evaluarse únicamente a partir de la cantidad de expedientes tramitados. Los aspectos cuantitativos son relevantes, pero de la misma manera que la productividad de un médico o de una juez no pueden evaluarse únicamente

por el número de pacientes o de sentencias, sin tener en cuenta si los pacientes evolucionan favorablemente o si las sentencias están bien fundamentadas, en muchos otros servicios de la Administración general ocurre algo similar.

En segundo lugar, si se considera la productividad desde el punto de vista del valor añadido, *la calidad de los servicios es un factor que añade valor*. En el sector privado, la mayor o menor calidad del servicio repercute habitualmente en el precio de los productos y servicios. En cambio, en buena parte de los servicios públicos o no existe precio, o éste no refleja de forma directa la mayor o menor calidad del servicio prestado. Sin embargo, ello no quiere decir que no deba considerarse más productiva una unidad, departamento o Administración si presta servicios con un mayor nivel de calidad que otro equivalente en términos de tipo y cantidad de servicios prestados y recursos invertidos. Cabe entender por nivel de calidad tanto atributos generales vinculados a los valores que deben guiar la prestación (mayor transparencia, universalidad, participación ciudadana, equidad, etc.), como los elementos o características específicas que se vinculan con el servicio concreto que se presta y la relación personal que implica (amabilidad de los empleados en el trato, rapidez de respuesta, trámites más sencillos, información más detallada, etc.).

En tercer lugar, la combinación de ambos aspectos remite a la *interdependencia entre la calidad con que se deben prestar los servicios públicos, la universalidad* que caracteriza a la mayoría de ellos o el alcance que han de tener para los ciudadanos, *y el cumplimiento de los valores que deben guiar la actuación de las AA. PP.*, en concreto imparcialidad, equidad y eficiencia. Por mucho que la calidad de los servicios públicos añada valor, el ofrecimiento de un elevado grado de calidad no puede poner en cuestión la universalidad de su prestación. De la misma manera que la calidad en la atención sanitaria no puede suponer una atención excelente a un único paciente, ni la realización de un número excesivo de pruebas diagnósticas debe comprometer la sostenibilidad del sistema sanitario, los servicios administrativos generales deben incorporar el nivel de calidad que permita incrementar la productividad, no el que lleve a dificultarla. La calidad en la atención de los empleados públicos a un ciudadano no puede ser de tal nivel que lleve a un tiempo de espera excesivo para el resto de los usuarios. *El nivel de calidad con que se prestan los servicios públicos puede afectar al volumen o alcance de los servicios prestados*, por lo que se hace necesario establecer el nivel más adecuado para la prestación de los servicios, de forma que el empleado público cumpla con los principios de conducta enumerados en el EBEP referidos a la necesidad de administrar los recursos y bienes públicos con austeridad. Como consecuencia de estas tres razones, la evaluación de la productividad debería tener en cuenta la calidad de los servicios prestados, siguiendo alguna de las siguientes aproximaciones.

Primero, la consideración de *determinados estándares de calidad del servicio, que se dan por garantizados en la prestación a la hora de realizar medidas de la productividad* en términos cuantitativos. Esta aproximación equivale, en la producción de bienes del sector privado, a la consideración de los defectos de producción: la productividad sólo incluye la cantidad de productos fabricados que cumplen las especificaciones, descartando las piezas defectuosas, las devoluciones, etc. En este sentido, cuando se analiza la productividad de un servicio público, o cuando se comparan diferentes unidades administrativas, conviene asegurar que los servicios prestados cumplen una serie de requisitos, garantías o especificaciones a la hora de atender a los ciudadanos. No tener en cuenta estos aspectos enmascara la productividad de los servicios y Administraciones Públicas o distorsiona los resultados de las comparaciones que se realicen.

Segundo, *la combinación de criterios cuantitativos y cualitativos a la hora de valorar la productividad de servicios*, especialmente en aquellos casos en los que los servicios prestados tienen un alto grado de heterogeneidad o personalización en función de sus destinatarios (por ejemplo, un departamento jurídico de una Administración autonómica, concesión de licencias de obras en un municipio, etc.).

Tercero, la puesta en marcha de *iniciativas y estrategias dirigidas a la mejora de la calidad de los servicios y del funcionamiento organizacional, que ha de repercutir en una mejora de la productividad*. Tanto los procesos organizacionales como la prestación de los servicios pueden beneficiarse de la aplicación de programas de mejora, generalmente englobados bajo la denominación de «sistemas de calidad».

En relación con estas cuestiones, si se entiende que la productividad tiene que ver con el valor añadido, la calidad de los servicios prestados tiene una incidencia directa sobre ese valor. La calidad de servicio puede ser entendida en distintos sentidos, al menos como «excelencia», como «valor» y como «ajuste a las especificaciones», aunque también se equipara en ocasiones a la «satisfacción de las expectativas» de los usuarios (Martínez-Tur, Peiró y Ramos 2001, p. 36). En consecuencia, la calidad de los servicios públicos puede ser entendida como ajuste a las especificaciones que un determinado servicio debe cumplir, por ejemplo, en relación a su universalidad, equidad en la prestación, u otros valores que legalmente deben guiar su prestación. La *Guía para la Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos* (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, AEVAL 2009a, p. 10) señala que «además de las expectativas de los usuarios, los grupos de interés pueden valorar la sostenibilidad, la responsabilidad social o la ética» de los servicios que se prestan. Pero la calidad también puede entenderse como el grado en que se cubren las expectativas de sus destinatarios, o de otras audiencias relevantes.

La Guía citada recoge la distinción realizada por Bouckaert (1995) entre tres niveles de análisis de la calidad en la gestión pública:

- a. *Macro-calidad*: relativa al ámbito de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil (servicio público y ciudadanía). Su fin último consiste en garantizar la calidad de la democracia, entendida como la eficacia y la legitimación social de la acción pública (evaluación de las políticas públicas)
- b. *Meso-calidad*: referida a las relaciones entre quienes producen y gestionan los servicios públicos y quienes los reciben y utilizan. En definitiva se refiere al grado de satisfacción de la ciudadanía con objeto de contribuir a la mejora de los servicios (evaluación de las organizaciones y su relación con usuarios y grupos de interés).
- c. *Micro-calidad*: relacionada con las relaciones internas de la organización. La evaluación constituye un diagnóstico de la gestión (estructura, personas, procesos, prestaciones) con el fin de mejorar el funcionamiento del servicio.

Asimismo, en dicha guía se distingue entre políticas (grandes líneas de acción), programas (conjuntos organizados de actividades, proyectos, procesos o servicios orientados a la consecución de objetivos específicos) y servicios públicos (procesos de gestión más básicos y con una finalidad prioritariamente prestacional). A partir de estas consideraciones, propone *dos aproximaciones complementarias para el estudio de la calidad: la perspectiva subjetiva, basada en la valoración de los usuarios, y la perspectiva objetiva, centrada en el análisis de la propia organización*. La primera tiene por objeto la medición de la satisfacción de los usuarios y otros grupos de interés, con fines de mejora de la prestación del servicio, aumento de la satisfacción de los usuarios y el apoyo a la evaluación de políticas, utilizando información externa procedente de usuarios o público general a través de técnicas como las encuestas o la observación directa. Por su parte, la *aproximación objetiva* tiene por objeto el diagnóstico integral de la gestión y los resultados de la organización y tiene como fines la mejora global de la organización y de su impacto sobre los diferentes grupos de interés (incluyendo a los usuarios, los empleados y la sociedad en su conjunto). Recoge información tanto interna como externa, evidencia documental y *benchmarking*, combinando diferentes técnicas. En el presente apartado se aborda la aproximación objetiva, desde una *perspectiva organizativa* (nivel micro), y en el siguiente se analiza la *perspectiva ciudadana* (aproximación subjetiva o nivel meso) con procedimientos de encuesta a los colectivos o poblaciones relevantes.

3.6.4.2. Evaluación y mejora de la calidad del servicio en la AGE: Informes de la Inspección General

La *consideración de la calidad de servicio desde la perspectiva organizativa* incluye una gran diversidad de iniciativas, técnicas y procedimientos, ya sea con el fin de evaluar la calidad del servicio o del conjunto del funcionamiento organizativo, ya sea para proponer mejoras, cambios y modificaciones en el funcionamiento actual de la organización dirigidas a incrementar su calidad y sus resultados. En algunos casos, estas iniciativas tienen un alcance restringido, limitándose a evaluar o proponer cambios concretos sobre una parte del funcionamiento organizativo, mientras que en otros, presentan un carácter más global, con el fin de obtener un diagnóstico o proponer modificaciones que afectan al conjunto de la organización.

En este sentido, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, establece el *marco general para la mejora de la calidad* en la Administración General del Estado y diseña un escenario general que permite integrar de forma coordinada y sinérgica una serie de programas básicos para mejorar continuamente los servicios. Este marco general no es, sin embargo, un sistema completo de mejora de la calidad sino simplemente un catálogo de actividades que permite profundizar en el desarrollo de políticas de calidad, proporcionar a los poderes públicos información consolidada para la toma de decisiones y fomentar la transparencia mediante la información y difusión pública del nivel de calidad ofrecido a los ciudadanos. El Real Decreto indica *cinco programas*, que algunos autores han llamado de calidad «hard», porque son los únicos oficialmente reconocidos para desplegar la calidad. Estos son: a) Programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios; b) Programa de cartas de servicios; c) Programa de quejas y sugerencias; d) Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones; y e) Programa de reconocimiento.

AEVAL (2006a, b, c) ha desarrollado guías específicas para la implantación de los tres primeros (análisis de la demanda y la satisfacción, cartas de servicios y quejas y sugerencias). No obstante, de los cinco ámbitos pueden considerarse preferentemente como instrumentos de la perspectiva ciudadana el análisis de la demanda y la satisfacción y los programas de quejas y sugerencias.

En línea con el Real Decreto 951/2005, en el Ministerio de Economía y Hacienda (una de las instituciones más comprometidas con una cultura de evaluación de resultados) se atribuye a la Inspección General las funciones de impulso de la coordinación general de la política de mejora de la calidad de los servicios públicos del Ministerio, el desarrollo de sistemas para la evaluación de la eficacia y la calidad, la coordinación de las acciones destinadas a la mejora de los sistemas de información a los ciudadanos y la

realización de actuaciones específicas dirigidas a comprobar el respeto de los derechos de los ciudadanos al acceso electrónico de dichos servicios.

En su quinto informe anual, correspondiente a las acciones desarrolladas en 2010 (último ejercicio con datos publicados), se desarrolla el Sistema de Medición de Actividades de Mejora (SIMAM) del Ministerio. Ese sistema obtiene medidas de diez factores, inspirados en el modelo de calidad EFQM (European Foundation of Quality Management) (que se detalla más adelante):

- la *dirección*, atendiendo a la mejora de la implicación de los directivos en los procesos, el estímulo de la creatividad e innovación de los empleados y el fomento de la colaboración y el trabajo en equipo.
- la *organización*, prestando atención a la mejora de las estructuras directivas y operativas, al fomento de los grupos de trabajo, al impulso de la política de calidad, a la redistribución de medios y a la mejora de la normativa reguladora.
- la *planificación*, que atiende al establecimiento y seguimiento de indicadores de gestión, al establecimiento y seguimiento de objetivos y la planificación de actividades y tareas.
- los *recursos humanos*, con referencia a la mejora de la formación en general, la adecuación de la formación al puesto, la mejora en la selección, el fomento de la motivación, el desarrollo de carreras profesionales, las encuestas para medir la satisfacción del empleado y la evaluación del rendimiento.
- los *recursos materiales*: locales, instalaciones, mobiliario, archivos, inventarios, consumibles, mantenimiento y seguridad de edificios, y seguimiento y ejecución presupuestaria.
- los *recursos tecnológicos*: mejora del hardware, de las aplicaciones de gestión, comunicación con los usuarios, mejora en los servicios, en la calidad de las aplicaciones, en el apoyo a usuarios y en la seguridad de la información.
- la *comunicación y relaciones externas*, prestando atención a la colaboración con otros organismos en materias de interés común y a la mejora en las campañas de comunicación institucional.
- las *relaciones con los ciudadanos*, teniendo en cuenta las encuestas de medición de expectativas y satisfacción de los ciudadanos, las medidas para la disminución de quejas y sugerencias, las mejoras en la atención (presencial, no presencial, telefónica, cita previa), las medidas para disminuir el tiempo de espera, las mejoras en la información facilitada y la implantación o mejora de la Carta de Servicios.
- la *comunicación y relaciones internas*, en referencia a la mejora de los cauces de comunicación interna, el acceso adecuado a la información y al conocimiento, la gestión de la información relevante a distintos

interesados, y la coordinación con los responsables de las fases anteriores y posteriores de los procesos, y

- los *procedimientos*, referentes a las medidas de simplificación de trámites, agilización de la tramitación, informatización de procesos, reducción de procedimientos, unificación de responsabilidades, mejoras en el registro, establecimiento y mejora de manuales de procedimiento, utilización de las quejas y sugerencias en la mejora de los procedimientos, diseño de procesos innovadores, pruebas piloto y definición de mapas de procesos.

A partir de la información de los distintos servicios y unidades del Ministerio, se analiza la repercusión de los 72 *indicadores incluidos en los diez factores* anteriores (en todos ellos, aparece un indicador relacionado con «otras medidas») sobre los resultados en la organización y el ciudadano y sobre los resultados sociales y económicos (Ministerio de Economía y Hacienda 2011).

Estos informes de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda incluyen un análisis y descripción del número de actuaciones desarrolladas en el Ministerio a lo largo del año, en cada uno de los diez factores, y los comparan con los realizados en años anteriores, aunque en el informe sólo se incluyen valoraciones muy generales acerca del impacto de esas acciones. La información procede de los responsables de los diferentes servicios, entidades y delegaciones del Ministerio. Se enumeran diferentes tipos de iniciativas (desde Planes estratégicos, fases preliminares de planes estratégicos —DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades)—, Jornadas de dirección, Constitución de comités, reestructuraciones orgánicas, creación de grupos de trabajo, acciones específicas de formación, aumento de las reuniones de coordinación, ahorro energético, etc.). En definitiva, se incluyen medidas muy diferentes en cuanto al tipo, calado y generalización, e impacto. Algunas de las medidas deberían ser parte del funcionamiento habitual de las entidades (por ejemplo, formación, mantenimiento de instalaciones), más que programas de mejora propiamente dichos. Paralelamente, se presentan los resultados agrupados en los cinco bloques de actividades de mejora establecidos por el Real Decreto 951/2005. Sus *conclusiones más importantes* son:

1. El Programa de análisis de la *demanda y de la satisfacción de los usuarios* está escasamente extendido en el Ministerio. Sólo algunos centros con Cartas de Servicios aprobadas han impulsado este Programa, y lo han hecho utilizando medios propios y cuestionarios auto-administrados.
2. Aumenta el número de *Cartas de servicios*, aunque la ratio número de cartas/centros directivos es relativamente baja en Cartas convencionales (10/29) y muy baja en Cartas de servicios electrónicos (3/29). Ello tiene

su explicación en el carácter eminentemente administrativo y «ad intra» de la actividad que desarrollan muchos centros directivos y organismos del Departamento. De ahí que la Instrucción de la Subsecretaría de 25 de julio de 2007 señale en su instrucción tercera que los órganos y organismos del Ministerio de Economía y Hacienda elaborarán Cartas de Servicios «*cuando la prestación de servicios al ciudadano constituya una parte significativa de su actividad*». La mayor parte de las Cartas no estaban actualizadas en diciembre de 2010, pues habían sobrepasado el plazo de tres años de vigencia, si bien algunos centros habían iniciado ya los procesos de actualización.

3. El *Programa de quejas y sugerencias* es una pieza indispensable del marco de calidad. Se destaca que en los servicios centrales disminuyen año tras año las quejas y sugerencias pese a permanecer estable el número de puntos de acceso para la presentación. No obstante, se han reforzado los sistemas informáticos y la coordinación entre las unidades para la gestión de las quejas y sugerencias presentadas.
- 4 y 5. Durante 2010, no consta que en el Ministerio se haya realizado ninguna actuación que pueda enmarcarse en el Programa de *evaluaciones de la calidad* de las organizaciones, ni en el Programa de *reconocimiento*.

3.6.4.3. Evaluaciones de la calidad por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL)

El Real Decreto 951/2005 atribuye a la (AEVAL) la competencia para evaluar la calidad de los servicios públicos y el impacto de los programas y las políticas públicas, así como la actividad de las Agencias Estatales. Paralelamente, prevé que el *Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos* realice periódicamente un informe sobre la percepción social de los servicios públicos y del nivel de calidad con el que se prestan. Como consecuencia, AEVAL ha desarrollado en los últimos años, además de una intensa labor de evaluación de políticas y programas, una serie de evaluaciones de diferentes servicios o entidades, como el servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias, la gestión y funcionamiento de las confederaciones hidrográficas o la calidad de los servicios de los museos de titularidad estatal.

Respecto a la *evaluación de catorce museos estatales*, el Informe de AEVAL contempla una valoración de las características (acceso, oferta cultura, servicios complementarios y facilitadores, actividades extraordinarias), indicadores objetivos (número de visitantes, número de exposiciones y actividades), análisis de las percepciones de los usuarios, análisis referencial (*benchmarking*), y un análisis interno de la calidad organizacional (cartas de servicios, calidad de la gestión y grado de implantación

de los programas del Marco General de Calidad) (AEVAL 2007; Informe E08/2007).

La *evaluación de las configuraciones hidrográficas* atiende tanto a la evaluación de algunas de las políticas desarrolladas como a la evaluación de su funcionamiento organizativo. Así, se describe y analiza la gestión de los recursos humanos, la gestión presupuestaria, la gestión patrimonial, la potestad sancionadora, y las actuaciones de gestión del agua, tanto las realizadas por las propias confederaciones como las que desarrollan otras administraciones. También se incluye la evaluación (cualitativa) de las percepciones de los agentes sociales (AEVAL 2009c; Informe E17/2009).

La *evaluación del Servicio de Ventanilla Única para el comercio exterior de Canarias* (VEXCAN), analiza información de distintas fuentes (documentación interna, análisis de aplicaciones informáticas y de procesos de actividad, entrevistas con los gestores y con grupos de interés, percepciones de los usuarios, encuestas de satisfacción, grupos focalizados con diferentes agentes sociales, *benchmarking*, etc.). A partir de esta información se establecen consecuencias y problemas detectados, se proponen soluciones y se diseñan iniciativas de intervención. Entre los criterios manejados, se citan el volumen de actuaciones, tiempo medio de despacho en las unidades aduaneras, simplificación de procesos, disminución de costes económicos de gestión, el ahorro en empleados ocupados en los procesos, o las percepciones de usuarios directos e indirectos del servicio (AEVAL 2011b; Informe E32/2011).

Como puede apreciarse, las peculiares características de cada servicio impulsan procedimientos de evaluación de la calidad diferentes, con atención a distintos tipos de información, y el uso de variados indicadores. No obstante, cabe destacar que el énfasis de AEVAL recae en el análisis de las políticas públicas, es decir, del impacto de los servicios públicos, y no sólo en sus resultados, aunque para ello se hace necesario algún tipo de análisis de resultados previos a la consideración del impacto.

3.6.4.4. Actuaciones de la Federación Española de Municipios y Provincias en la evaluación y promoción de la calidad

A la hora de analizar los sistemas de gestión y mejora de la calidad, la FEMP, a partir de una consideración de estos sistemas en un marco más general de modernización de las Administraciones Públicas, ha impulsado la implantación de sistemas e iniciativas a través de la elaboración de guías y estudios en colaboración con las Administraciones locales. En el marco de un ambicioso Plan de Desarrollo Corporativo, la FEMP considera diferentes líneas de actuación, con fichas de ayuda para orientar su implantación en las Administraciones Públicas. El desarrollo corporativo se plasma en cinco grandes áreas, cada una con tres ejes, y numerosas herramientas para el desarrollo de cada uno de ellos. Así, las *Transformaciones Organizativas* y

de Gestión incluyen numerosas herramientas sobre Transformaciones de la Gestión, sobre Sistemas de Gestión y sobre Gestión de Recursos Humanos. En el ámbito de *Nuevas Tecnologías*, la FEMP propone guías para la implantación de herramientas sobre Plataformas Tecnológicas, sobre Sistemas y Aplicaciones Corporativas y sobre Administración Electrónica. Dentro del Área de *Participación y Orientación Ciudadana*, se plantean guías de apoyo relacionadas con la Participación y Comunicación, los Servicios de Atención Ciudadana, y la e-Administración. En *Gobernanza y Estrategia*, la FEMP ha contribuido a desarrollar guías de herramientas agrupadas en Gobernanza y planificación de la ciudad, Gobernanza corporativa y Evaluación de políticas públicas. Por último, el Área de *Calidad y Excelencia* agrupa numerosas herramientas e iniciativas clasificadas en los ejes de Intervención en Procesos, Sistemas Integrados y Reconocimiento de la Excelencia.

Si bien este enfoque supera el ámbito de la incorporación de la calidad a los servicios públicos, y se centra en el desarrollo de las Administraciones Locales con el objeto último de lograr todas sus potencialidades, las guías resultan de utilidad a la hora de desarrollar iniciativas que redunden en una mejora de la calidad organizativa, de los resultados e impactos de las Administraciones Públicas, y por tanto, en mejoras de su productividad. Además de las fichas, la FEMP (2005a, b, c, d) también ha desarrollado una colección de Guías de Apoyo a la Gestión Pública Local, con atención más detallada a los procesos de implantación. Entre otros temas, la colección incluye guías sobre implantación de Planes de Calidad, Innovación y Modernización (FEMP 2005b), elaboración y gestión de una Carta de Servicios (FEMP 2011a), Gestión por Procesos (FEMP 2006a), participación ciudadana e instrumentos de medición de la percepción con el servicio prestado (FEMP 2006b) o sistemas (FEMP 2006d).

Del planteamiento de la FEMP destaca especialmente su propuesta en el ámbito de la calidad y la excelencia, con una primera agrupación de iniciativas que puede resultar útil en este estudio. Entre las *iniciativas para la intervención en procesos* se incluyen la reingeniería de procesos, los grupos de mejora, los indicadores de calidad, el sistema de gestión de calidad ISO (International Standardization Organization) 9001, la aplicación del modelo «Servqual» de calidad de servicio, el desarrollo de Cartas de Servicio, el modelo EFQM o actividades como el cliente oculto, 6Sigma o LEAN. En los *Sistemas Integrados de Calidad* incluye la certificación ISO 14001, los modelos de calidad EVAM (Evaluación, Aprendizaje y Mejora) y CAF (Marco Común de Evaluación), los sistemas de prevención, la integración de sistemas de certificación de calidad, medio ambiente y prevención, o estrategias para el desarrollo de la creatividad y la innovación. En cuanto al *Reconocimiento de la Excelencia* se incluyen premios externos (Premio Europeo de Excelencia, Premio Iberoamericano, premio Ciudadanía del MAP, premios autonómicos), sellos de excelencia,

reconocimientos internos (premio a buenas prácticas, premio a ideas innovadoras) u observatorios internos de calidad.

A partir de esta clasificación realizaremos en los próximos apartados una breve presentación de los sistemas que consideramos más relevantes para la productividad.

3.6.4.5. Los sistemas integrados de calidad

Se han desarrollado diferentes modelos de garantía de calidad organizacional. El más conocido es el modelo EFQM, que ha servido de base a algunos de los modelos diseñados posteriormente, como el CAF o el EVAM. Cabe considerar también el Modelo Iberoamericano de Calidad o el Modelo de Ciudadanía del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos (MC-OCSP). La FEMP ha desarrollado una guía general para orientar a las Administraciones locales a implantar sistemas integrados de calidad, que compara a grandes rasgos estos modelos, y que seguiremos para describir sucintamente sus características (FEMP 2011b).

Los modelos de evaluación de la calidad tienen las siguientes características generales (FEMP 2011b, p. 12):

- Facilitan una *visión global y relativamente objetiva de la organización* y favorecen que los directivos asuman responsabilidades concretas. A partir de su análisis se contribuye a elaborar enfoques o interpretaciones compartidas, y se favorece la integración conjunta de planes, programas, procesos y actividades.
- La *formación específica de personas clave* de la organización en modelos de excelencia favorece el desarrollo de un lenguaje común en la gestión de las organizaciones.
- Los modelos de evaluación de la calidad *permiten el análisis detallado de áreas prioritarias en la organización*, y favorecen la identificación de relaciones causa-efecto entre las decisiones, procesos, programas y resultados obtenidos.
- *Ofrecen pistas y claves para abordar aspectos sobre los que se carecía de un enfoque global* y se gestionaban de forma poco estructurada e independiente del resto de la organización.
- Al mostrar el grado de cumplimiento de los criterios de los modelos de calidad, *se detectan carencias y discrepancias, se contribuye a alinear objetivos y se favorece la coherencia interna*. En síntesis, se fomenta el consenso global para una gestión integrada de la organización.

El modelo EFQM fue desarrollado en 1988 por 14 empresas líderes con el auspicio de la Comisión Europea. A partir de los criterios que establece, se creó el Premio Europeo a la Calidad en 1991, y en 1999 fue adoptado por el Ministerio de Administraciones Públicas como modelo para los Premios

de Calidad de la Administración General del Estado. Su objeto es la evaluación constante y periódica que permita a la organización conocerse mejor a sí misma y favorecer la mejora continua de su funcionamiento. Ha sufrido varias modificaciones, la última en 2010, con objeto de incorporar nuevas áreas y conceptos y favorecer su aplicación a un mayor número y variedad de organizaciones, entre ellas las del sector público. Sus principales características son la inclusión de una gran batería de herramientas de autoevaluación y la identificación de áreas de mejora. La autoevaluación es *interna* (realizada por la propia organización, por las personas que realmente la conocen), *global* (examina todos los aspectos de la gestión y de los resultados), *sistemática* (sigue un método formal con criterios estandarizados), *consistente* (todos los aspectos de la gestión se examinan con igual grado de profundidad) y *flexible* (proporciona diferentes alternativas para realizarla, en función de objetivos tamaño y cultura de la organización).

El modelo analiza 9 criterios y 32 sub-criterios, agrupados en Agentes Facilitadores (palancas sobre las que se debe actuar para alcanzar los resultados) y Resultados de la organización, cada uno de ellos con una ponderación del 50% de la evaluación global. Se contemplan cinco criterios sobre los agentes facilitadores, cada uno de ellos con varios sub-criterios: *Liderazgo*, *Estrategia*, *Personas*, *Alianzas y recursos*, y *Procesos, actividades y productos*. Por su parte, los resultados contemplan cuatro criterios: **Resultados en las Personas, en los Clientes y en la Sociedad en general, y Resultados Clave**. Los tres primeros incluyen como sub-criterios las percepciones y los indicadores de rendimiento. En función de la puntuación obtenida en los diferentes sub-criterios, se conceden diferentes reconocimientos: el Premio Europeo a la Calidad (reconocimiento a la organización que constituye el máximo exponente de calidad), los Galardones Europeos, y las menciones en función de la puntuación: Más de 500 puntos EFQM, más de 400 puntos EFQM y más de 300 puntos EFQM. Estos premios cuentan con diversas modalidades: Grandes organizaciones y unidades de negocio; Unidades operacionales; Sector Público; Pequeñas y medianas empresas subsidiarias; Pequeñas y medianas empresas independientes; y Gobiernos locales y regionales.

El Modelo Iberoamericano de Calidad, elaborado a partir de 1999 por la Fundación Iberoamericana de Gestión de la Calidad, pretende garantizar su aplicación y compatibilidad con los sistemas utilizados en los distintos países iberoamericanos, cuyos gobiernos respaldan el modelo y el reconocimiento a que da lugar. A partir de la evaluación de nueve criterios muy similares a los del EFQM, con un número menor de sub-criterios y una ponderación de cada uno de ellos ligeramente diferente, también permite la obtención del Premio Iberoamericano de Calidad. Sus cinco criterios en cuanto a Agentes Facilitadores se denominan Liderazgo y Estilo de Gestión, Política y Estrategia, Desarrollo de las Personas, Recursos y Asociados, y

Clientes. Los criterios de Resultados son similares a los del modelo EFQM salvo el último que se denomina Resultados Globales.

El Marco Común de Evaluación (CAF por sus siglas en inglés) es un modelo desarrollado expresamente para el sector público a mediados de los años 90 por el Grupo de Innovación de los Servicios Públicos (IPSG) con objeto de promover un lenguaje común y un conocimiento de la gestión de la calidad entre los servicios públicos de los países europeos, y desarrollar una cultura de autoevaluación y mejora continua, compartiendo experiencias y favoreciendo prácticas de *benchmarking*. Constituye el estándar europeo de evaluación de la calidad en los servicios públicos y proporciona un marco sencillo y útil para permitir a las organizaciones públicas conocer dónde se encuentran y hacia donde se quieren dirigir. Aunque los supuestos de partida son similares a los de otros modelos de calidad, está adaptado y simplificado para usarse en organizaciones públicas de diferente nivel (nacional, federal, regional, local) y en sus diferentes ámbitos de actuación. Es compatible con modelos más complejos y puede suponer un primer paso en la gestión de la calidad, en la que cabe profundizar posteriormente con modelos más complejos y globales. El CAF se centra principalmente en la *evaluación del rendimiento de la gestión* y en la identificación de sus causas organizacionales para hacer realidad la mejora, para contribuir a la buena gobernanza. Por ello, la evaluación del rendimiento lleva a la identificación de los siguientes rasgos fundamentales de una organización del sector público: Responsabilidad democrática/Rendición de cuentas, Actuación dentro de un marco legislativo, legal y regulatorio, Comunicación con el nivel político, Implicación de los grupos de interés y equilibrio de sus necesidades, Excelencia en la prestación del servicio, Buena relación calidad/precio, Alcanzar los objetivos, Gestión de la modernización, la innovación y el cambio. Los criterios incluidos en el modelo CAF son los mismos nueve factores clave del modelo EFQM en el cual se inspira.

El Modelo de Ciudadanía se elaboró por el Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos (OCSP) para orientar la concesión del Premio Ciudadanía a la Calidad de los Servicios Públicos, de ámbito nacional y auspiciado por esta asociación sin ánimo de lucro formada por organizaciones públicas. Aunque también inspirado en los modelos anteriores (en especial, EFQM) y las normas ISO de certificación, se trata de un modelo muy centrado en la Orientación al Cliente. Se estructura en torno a cinco grandes variables, que incluyen 20 criterios y 50 sub-criterios. En primer lugar, se destaca la *Base de la Planificación y Liderazgo*, que incluye los criterios de Planificación y estrategia, Liderazgo Político, Liderazgo Directivo, Conectividad, y Marco Programático y Competencial (éstos dos últimos completamente novedosos frente a otros modelos). La segunda variable es el *Círculo de los Recursos*, que abarca los recursos humanos, materiales, tecnológicos, económicos, relacionales, medioambientales y de

conocimiento. El *Bloque de los Efectos* se centra exclusivamente en la satisfacción de diferentes colectivos: los recursos humanos, los ciudadanos/clientes, el entorno y el conjunto de la sociedad. La cuarta variable es el *Plano de la Metodología y los Procesos* que se refiere a la forma de determinar, gestionar, evaluar y revisar los procesos, y la adopción de modelos, su formalización y la generalización de su conocimiento. Por último, el eje de la *Comunicación* distingue entre la Comunicación Interna y la Externa.

Como puede apreciarse, se consideran diversos criterios para evaluar el funcionamiento y gestión de las organizaciones públicas. Además, este modelo incorpora el análisis DAFO como herramienta de gestión de la calidad y el uso de cuestionarios, lo que permite establecer orientaciones futuras e incluso la comparación con otras organizaciones que utilicen los mismos cuestionarios.

El Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora, a partir de los supuestos teóricos de modelos anteriores, incluye cinco ejes de actuación: Política y Planificación Estratégica, Procesos, Personas, Alianzas y Recursos, y Resultados (en ciudadanos/sociedad, en personas y resultados clave, todos ellos fruto de los cuatro ejes anteriores), además del eje transversal Comunicación. Estos cinco ejes contemplan 16 aspectos que en total agrupan 34 cuestiones, que se puntúan en una escala de 0 a 100 a partir de las evidencias concretas, para obtener una puntuación en cada eje y una global del grado de madurez de la organización. El objetivo principal de la evaluación es identificar los puntos fuertes y las áreas de mejora de la organización, impulsando la mejora continua de su rendimiento. El Ministerio de Administraciones Públicas se encarga de certificar el nivel de valoración alcanzado a petición (voluntaria) de las organizaciones que han aplicado el modelo.

Además de los sistemas integrados de gestión de la calidad, se pueden conseguir *certificaciones de sistemas de gestión* de la calidad a partir de procesos de normalización, en concreto a partir de la norma ISO 9001 (2008) y la Norma UNE 66182 (2009). La Norma ISO 9001 está estructurada en ocho capítulos, los tres primeros dedicados a declaraciones de principios, estructura y descripción de la organización y requisitos generales y los cinco restantes orientados a los procesos organizacionales. Para obtener la certificación, la organización debe implantar un sistema de calidad que cumpla una serie de requisitos: determinar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación, determinar la secuencia e interacción de estos procesos, así como los criterios y los métodos necesarios para asegurar la eficacia de la operación y el control de los procesos, garantizar la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de los procesos, establecer el seguimiento y la medición de los mismos e implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados

planificados y la mejora continua de estos procesos. Todas estas acciones deben estar documentadas y se ha de aportar evidencia objetiva sobre su consecución, a través de declaraciones documentadas sobre la política de la calidad y los objetivos de calidad, un manual de la calidad, documentación y registro de los procedimientos y la documentación exigida para garantizar la eficacia de la planificación, operación y control de sus procesos. La organización que a través de la documentación requerida muestra el cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma, obtiene la certificación del organismo evaluador, que puede someter a auditorías a las empresas certificadas para asegurarse de su cumplimiento.

La adaptación por parte de la ISO de la norma 9001 a la gestión de la calidad en el gobierno municipal a través del documento IWA-4 (2006), permitió a la Asociación Española de Normalización (AENOR) en colaboración con la FEMP adaptarla en el entorno español, y utilizarla en diferentes ayuntamientos. Como resultado, en 2009 se redactó la Norma UNE 66182 cuyo objeto es proporcionar a cualquier gobierno municipal, con independencia de su tamaño y ubicación, un enfoque coherente sobre la gestión de la calidad, traduciendo el lenguaje técnico de la Norma ISO 9001 a un lenguaje que sea más fácil de utilizar por las personas que participan en el gobierno municipal. El objetivo de la norma consiste en garantizar unos requisitos mínimos que han de cumplirse en el ayuntamiento y que avalan su correcto funcionamiento y la prestación de servicios al ciudadano. Proporciona a los gobiernos municipales una metodología asequible y práctica para evaluar su confiabilidad. El resultado de la evaluación puede ser el punto de partida para la implantación de un sistema de calidad para construir, consolidar y mejorar el gobierno municipal.

La herramienta de Autoevaluación está configurada en cuatro cuadrantes que se denominan: Desarrollo institucional para un Buen Gobierno, Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente, Desarrollo Ambiental y Sostenible, cada uno de ellos con una ponderación diferente de sus indicadores y por tanto, de su peso en la valoración global. La autoevaluación consta de dos fases. En la evaluación directiva, el equipo de gobierno realiza una autoevaluación midiendo su percepción del Ayuntamiento en 33 indicadores, lo que ofrece una valoración rápida y global de la gestión municipal, y la identificación de los puntos fuertes y áreas de mejora. Ello permite establecer planes de mejora y políticas y directrices necesarias para su cumplimiento. La segunda fase, evaluación operativa, se basa en criterios y evidencias para contrastar que la percepción del equipo de gobierno se corresponde con la realidad. Para ello se profundiza mucho más en el análisis, con 136 sub-indicadores y comprobando las evidencias. El cumplimiento de cada indicador (marcado por colores verde, amarillo y rojo) debe demostrarse con evidencias a las preguntas que se realizan, y debe suponer el cumplimiento de la totalidad

de los requisitos para que se evalúe con color verde (cumplimiento). En caso de que para un criterio aparezca algún sub-indicador con color distinto al verde (denotando que no hay un cumplimiento completo) todo el criterio se valorará con dicho color. El objetivo fundamental de la evaluación no es conocer la posición del Ayuntamiento frente al nivel rojo, amarillo o verde, sino identificar las áreas y oportunidades de mejora, colaborando a crear un clima de predisposición a la mejora que involucre al mayor número de trabajadores posible.

La FEMP, en su guía sobre Modelos de evaluación en la Administración Pública (2011b, p. 88) realiza un análisis comparativo de los modelos previamente descritos, a partir de una serie de criterios relevantes. Según su adaptación a las organizaciones públicas, cuatro modelos están definidos o adaptados especialmente para este tipo de organizaciones (EVAM, CAF, Modelo de Ciudadanía y Norma UNE 66182), mientras que los otros tres procedimientos (EFQM, Modelo Iberoamericano e ISO 9001) se aplican a todo tipo de organizaciones. Asimismo, cuatro de los modelos cuentan con sistemas de autoevaluación, que permiten a las organizaciones tener una valoración global de su funcionamiento de forma directa (modelos EFQM, Iberoamericano, CAF y EVAM). Se considera que por facilidad de comprensión y adaptación del lenguaje, los modelos CAF, EVAM, Ciudadanía y UNE 66182, son más fácilmente comprensibles, mientras que los modelos EFQM, Iberoamericano e ISO 9001 presentan un lenguaje menos adaptable a la realidad de las organizaciones públicas y presentan un grado de dificultad de comprensión mayor. En cuanto a la facilidad para incorporar nuevos aprendizajes y compararse con otras organizaciones, los modelos EFQM y CAF son los que presentan un mayor potencial. Los modelos EFQM, Iberoamericano, EVAM, CAF e ISO 9001 incorporan además un ciclo de mejora. En cuanto a la complejidad de los modelos, entendida como el grado de interrelación de sus elementos, los modelos EFQM e Iberoamericano presentan un alto grado de interrelación, ya que la actuación en alguno de sus criterios tiene respuesta en otro y sobre el modelo global. Los restantes modelos presentan menor grado de complejidad. El modelo de Ciudadanía no está estructurado, sino que presenta una serie de actuaciones evaluables para obtener una imagen global de la organización. El modelo CAF tiene un carácter más ligero para ofrecer una primera valoración del estado de la institución, mientras que el modelo EVAM realiza una evaluación más exhaustiva que los tres últimos respecto al grado de madurez de la organización. En cambio, la Norma UNE 66182 no consiste en un modelo tradicional, sino en la certificación de que se cumplen unos requisitos mínimos para la prestación de servicios y el correcto funcionamiento institucional.

Más allá de sus diferencias, los sistemas de gestión de la calidad presentan *ventajas que pueden repercutir sobre la evaluación y la mejora de la productividad* organizacional. En primer lugar, los modelos de calidad

enfatan la evaluación de distintos procesos organizacionales, contribuyendo a incrementar la *cultura de evaluación* en el conjunto de la organización, y difundiendo las ventajas y beneficios de establecer sistemas analíticos para conocer el funcionamiento organizacional. Así, pueden contribuir a superar uno de los obstáculos más relevantes en las instituciones públicas sobre la medida de la productividad como es la existencia de una cultura resistente a la evaluación.

En segundo lugar, los sistemas de calidad ayudan a *definir áreas de mejora* y a detectar procesos, procedimientos y actividades sobre las que se debe actuar. La detección de estas situaciones y la puesta en marcha de *procesos de mejora* pueden redundar en una mejora de la productividad, ya sea ayudando a **superar obstáculos** y frenos a la productividad, ya sea optimizando el *aprovechamiento de recursos* o simplificando procesos y añadiendo valor a las actividades y servicios desarrollados.

En tercer lugar, en especial aquellos modelos que conllevan una reflexión entre los grupos directivos o los que involucran a una parte de la plantilla en la cumplimentación de los procedimientos de evaluación y aseguramiento de la calidad, los sistemas de gestión de la calidad pueden promover el debate y el *consenso* a lo largo de la institución acerca de las *prioridades y objetivos* a lograr, así como en la definición de los medios para obtenerlos. En concreto, estos procesos de evaluación pueden *clarificar cuáles son los niveles exigibles de calidad*, establecer los niveles de prestación de servicio y por tanto, establecer los recursos puestos a disposición para obtenerlos. Se contribuye a que la prestación de los servicios cumpla con las expectativas y exigencias, cumpliendo con sus objetivos y evitando que un exceso en la calidad de la prestación disminuya la productividad (por disminución de los resultados, o por un incremento no justificado de los recursos destinados).

Finalmente, buena parte de los modelos de gestión de la calidad considerados requieren la *elaboración y medición de indicadores de resultados*, atendiendo además a diferentes grupos de interés. Entre ellos destacan, sin duda, los resultados sobre los usuarios y ciudadanos en general, así como los resultados clave de la organización. En buena medida, los sistemas de calidad son un avance importante en la medición de la productividad, ya que impulsan la definición de indicadores ajustados a la realidad de cada institución, a la vez que *permiten comparaciones* a lo largo del tiempo y entre instituciones. El modelo EFQM puede incorporar diferentes indicadores de resultados, en sus diferentes criterios (FEMP 2006d). Los *resultados para los usuarios* pueden incluir análisis de las *percepciones* en aspectos como la imagen general (accesibilidad, transparencia, flexibilidad, capacidad de respuesta, equidad, cortesía y empatía), los servicios (calidad, fiabilidad, innovación en el diseño, relevancia, suministro/entrega, perfil medioambiental), apoyo y atención a los productos y servicios (profesionalidad de los empleados, asesoramiento

y apoyo, documentación técnica, quejas y reclamaciones, formación sobre productos y servicios, tiempo de respuesta, garantías en el servicio), o fidelidad (intención de utilizar nuevamente el servicio, de utilizar otros servicios o de elogiar o recomendar la organización). También puede incluir *indicadores de rendimiento* como la imagen externa (premios y reconocimientos otorgados por clientes, cobertura en prensa), productos y servicios (competitividad o relación calidad-precio, índices de defectos, errores o rechazos, rendimiento en relación a los objetivos basados en el cliente, compromisos y garantías en los servicios, quejas y reclamaciones, indicadores logísticos, tiempos/plazos de suministro, tiempo de lanzamiento de nuevos productos o servicios). También resulta relevante el criterio *Resultados Clave*, en el que se pueden considerar aspectos como el cumplimiento de los presupuestos, auditorías de cuentas, rentabilidad de inversiones, balance económico, logro de objetivos y comparación entre objetivos y resultados, volumen de gestión, rendimiento de procesos, resultados de inventarios, recursos fallados a favor, resoluciones por silencio administrativo, etc.

En los últimos años, numerosos *organismos de las Administraciones Públicas han desarrollado iniciativas para implantar sistemas integrados de gestión de la calidad*, tanto a nivel local (con numerosos ayuntamientos que siguen distintos modelos de los mencionados y participan en convocatorias de premios), como entidades autonómicas y de la Administración General del Estado. Así, AEVAL ha certificado entre 2006 y 2011 a 118 organismos e instituciones públicas que se han autoevaluado a partir de los modelos EFQM y EVAM, y han mostrado el cumplimiento de los requisitos de estos modelos. Asimismo, en 2010 otorgó el Premio a la Excelencia a 19 organismos e instituciones, el Premio Ciudadanía de Buenas Prácticas a otros 21 y concedió a otras 21 el Premio de Buenas Prácticas en la Gestión Interna (AEVAL 2011c). Los buenos resultados en términos generales de estas iniciativas permiten augurar un incremento paulatino en el número de organizaciones interesadas en desarrollar estos modelos de gestión de la calidad.

3.6.4.6. Las Cartas de Servicios

El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado e incluye entre los diferentes programas la elaboración de Cartas de Servicio. Junto con los programas de evaluación de la calidad, y en menor medida, los programas de reconocimiento, estas cartas, forman parte de los programas centrados en la aproximación organizativa a la calidad.

Las *cartas de servicios* son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los organismos y entidades de la Administración General del Estado y de otras administraciones informan a los ciudadanos y usuarios

sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación. Los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública pueden elaborar cartas relativas al conjunto de los servicios que gestionan, o bien cartas que tengan por objeto un servicio específico. También pueden elaborarse cartas que tengan por objeto un servicio en cuya prestación participan distintos órganos u organismos de las Administraciones Públicas.

Las cartas de servicios expresan de forma clara, sencilla y comprensible para los ciudadanos su contenido, en cuatro apartados principales:

- *Datos Generales:* identificación y fines del organismo, principales servicios que presta, derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios, fórmulas de colaboración o participación de los usuarios en la mejora de los servicios, breve relación actualizada de la normativa reguladora, y acceso al sistema de quejas y sugerencias)
- *Compromisos de calidad:* niveles o estándares de calidad que se ofrecen, plazos previstos para la tramitación de los procedimientos y prestación de los servicios, mecanismos de información y comunicación disponibles, horarios, lugares y canales de atención al público, medidas que aseguren la igualdad de género, que faciliten al acceso al servicio y que mejoren las condiciones de la prestación, sistemas normalizados de gestión de la calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales con los que cuenta la organización, indicadores utilizados para la evaluación de la calidad y el seguimiento de los compromisos.
- *Medidas de subsanación* en caso de incumplimiento de los compromisos declarados, acordes con el contenido y régimen jurídico de prestación del servicio. Se debe señalar expresamente el modo de formular reclamaciones por incumplimiento de los compromisos.
- *Información complementaria:* direcciones telefónicas, telemáticas y postales de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios, indicando la forma de acceso y los medios de transporte público, dirección postal, telefónica y telemática de la unidad operativa responsable para todo lo relacionado con la carta de servicios, incluidas las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos, y otros datos de interés sobre la organización y sus servicios.

Desde la publicación del Real Decreto 951/2005 han desarrollado Cartas de Servicios numerosas instituciones y organismos públicos, a nivel local (prácticamente todos los ayuntamientos de cierto tamaño), autonómico y estatal (en la práctica totalidad de Ministerios, bien en todo su ámbito competencial o bien en sus principales subdirecciones). Son *instrumentos que presentan numerosas ventajas*: fomentan la transparencia de las organizaciones públicas, favorecen la participación de los ciudadanos, y suponen un compromiso con la prestación de los servicios públicos con

niveles de calidad estandarizados. Además, suponen un mecanismo de información hacia los usuarios de gran valor. No obstante, existe el riesgo de que se conviertan en un mero instrumento de marketing en lugar de una herramienta de gestión. Desde el punto de vista de la productividad, las Cartas de Servicio comprometen a las organizaciones públicas a consensuar y definir niveles de calidad en la prestación del servicio, orientando la disposición de los recursos; requieren un análisis interno exhaustivo para establecer tiempos de espera, plazos, términos y condiciones de prestación del servicio, etc. y contribuyen a una estandarización de los mismos y a orientar a la organización para una prestación eficiente de los mismos; requieren el establecimiento de medidas y procesos para tratar las quejas y sugerencias, promoviendo la orientación al servicio y a los usuarios. En definitiva, las Cartas de Servicios obligan a las Administraciones Públicas a reflexionar sobre algunos indicadores de calidad y de productividad del servicio y a establecer procesos que garanticen la prestación del servicio en las condiciones estipuladas.

3.6.4.7. Relación entre calidad y productividad según los expertos entrevistados

Las aportaciones de los sistemas de calidad fueron señaladas en diversas ocasiones por los expertos en Administración Pública entrevistados en el presente estudio. Diversos comentarios se centraron en la *necesidad de establecer orientaciones estratégicas acerca de los servicios a prestar*, y en el papel que diversas herramientas juegan en la formulación de la estrategia y la continuidad e integración de las diferentes acciones e iniciativas que le dan continuidad. Paralelamente, también se señaló que, a pesar de las *numerosas iniciativas sobre gestión de la calidad*, muchas se *formulaban de manera aislada, sin continuidad*, sin enmarcarse en un modelo general y sin una integración con el resto de Administraciones Públicas. Por ello, los expertos insisten en la necesidad de continuidad de estas iniciativas, para lo que es *importante contar con un modelo asentado* que inspire las acciones a desarrollar a largo plazo.

«Cuando llega un político nuevo, lo lógico sería hacer un plan estratégico de legislatura. Eso casi nunca se hace. Desde mi experiencia, lo que el departamento de función pública hemos hecho ha sido presentarle, tras leer su programa electoral, un borrador de plan estratégico. No es necesario que sea un plan muy específico, simplemente unas líneas maestras que marquen por donde queremos ir. Lo mismo que en el departamento de función pública entiendo que en el resto. Porque si no hay un plan estratégico, no hay unas líneas definitorias u hoja de ruta. Sin ello vamos a la deriva. Luego, pones un sistema de gestión en marcha, llega el político siguiente y lo cambia radicalmente porque se apunta a otro sitio. Cuando los cambios no se realizan bien, lo que se produce es que los funcionarios no saben para qué trabajan, no saben cuál es el objetivo y, por tanto, se produce una desmotivación del trabajador». (Administración local)

«Por ejemplo, en mi ayuntamiento unos servicios con la carta de servicios, otros con la acreditación, otros... ¡qué locura! Los planes de estrategia son, por supuesto, necesarios. No sé si somos los técnicos los que tenemos que definirla o redefinirla teniendo en cuenta la voluntad política o tenemos que exigir que se nos dé. Y, luego, intentar que esos cambios, por lo menos los básicos, tengan la continuidad que apuntábamos. Que no estén en función del cambio político o de concejal». (Administración local)

También se destaca que estas *iniciativas deben orientarse a mejorar el uso de los recursos*, y por tanto deberían redundar en una *mejora de la eficiencia en la prestación de servicios*, produciendo un ahorro en los costes productivos o una reducción del coste temporal de prestación de servicio, que podría llevar a una disminución de personal. Por el contrario, se lamenta que todas estas iniciativas apenas tengan efectos y consecuencias sobre el personal de las Administraciones Públicas, en particular sobre los complementos de productividad.

«Sobre los cambios en los procesos, lo mismo con el papeleo, tendrían que imprimirse y archivar-se mucha menos cosas, simplificar todos esos procesos. En 2004 se decidió que las estadísticas de presupuestos de entidades locales pasen a ser un registro, no una muestra. Se construye un armazón (estándar XRL) para que se teclee toda la liquidación y todos los presupuestos... La tecnología sirve para reducir, pero no se ha pensado en las personas que se quedaban sin faena... Supongo que espontáneamente tendrán otra faena. Calcula 3 personas por provincia, hemos liberado el trabajo de 150 personas». (Directivos AGE)

«Nosotros seguíamos el modelo EFQM y eso permitía hacer una evaluación global auditada cada dos años, que nos ponía en un escalafón: si tenemos o no este nivel, desde fuera nos dicen si cumplimos o no. Una vez que teníamos evaluados todos los ejes del modelo EFQM, te servía para modificar o retocar el plan de acción municipal, reforzar aquello que se había debilitado en los ejes... Esto casi nunca ha tenido un reconocimiento posterior. Hemos tenido el sello de oro 3 veces consecutivas. ¿Qué repercusión ha tenido hacia el empleado? Ninguna. Ha habido una carta del alcalde de agradecimiento, el reconocimiento externo pero no ha habido ninguna como productividad. No quiere decir que esté mal, porque las condiciones de trabajo de los empleados del ayuntamiento son inmejorables. Si un empleado municipal trabaja 1460 horas al año, pues ya está bien. Después nos cogemos permisos, etc. ya está bien. Si después de eso retribuimos por productividad una buena actuación, es tirar con pólvora de rey». (Administración local).

En términos generales, los expertos señalaron la conveniencia de desarrollar *iniciativas para implantar sistemas de gestión de calidad*, y su *impacto sobre la productividad*.

«Confío mucho en dos estrategias, modelos de indicadores y servicios de calidad de evaluación. De momento el EFQM que está reconocido y tiene recorrido, puede ser más movedizo porque no te da estándares, pero sí hay consenso de las principales empresas con los mejores balances, que te dicen: para obtener los mejores resultados, siga estas reglas y los llegará obtener. Te dan criterios en liderazgo, procesos... Confías en un modelo que sabes que quienes lo ha seguido son los mejores». (Administración CC. AA.)

A pesar de ello, también se señalan algunas *precauciones que deben tomarse para prevenir peligros asociados a estos modelos*. En concreto, se alerta de una posible burocratización derivada de la implantación de estos

modelos, como resultado de la documentación que debe prepararse si no va acompañada de una verdadera implicación por la mejora de la calidad. En segundo lugar, se reclama la importancia de que exista un verdadero compromiso político, un apoyo de los equipos directivos de las instituciones que se embarcan en procesos de gestión de calidad. También se señala la importancia de utilizar en estos modelos indicadores adaptados a la realidad de la propia organización y que tengan sentido para los propios objetivos y servicios. Asimismo, se destaca la importancia de seguir modelos asentados que permitan la comparación entre diferentes organizaciones, con preferencia sobre modelos especialmente específicos que conviertan su aplicación en un caso único.

«Experiencia de indicadores hay mucha, pero cualquier indicador ha sido para cumplir con el trámite, han resultado indicadores que no han servido, vacíos de contenido. Se ha entendido que una organización es más productiva en ocasiones en términos de eficiencia, que ahora se está acentuando y reforzando todo aquello que va a la eficiencia que la equiparan a productividad. Entendía la eficiencia como producir lo mismo o más con menos costes. Experiencias de indicadores pueden facilitar las que conozco, pero no ha habido un seguimiento profesional con una estrategia orientada a un fin son escasísimas las experiencias, en particular en RH». (Administración CC. AA.)

«Los modelos de calidad pueden ser muy útiles para gestionar un cambio organizativo en un determinado momento, en la medida que focalizan a la organización en torno a la mejora de ciertas cosas, y acostumbran a tener una dimensión participativa importante que mejora la implicación de la gente. Pueden producir mejoras, sobre todo mejoras micro en los procesos. Pero hay que tener cuidado, más que con EFQM con los procesos certificadores, porque suponen un cierto revival burocrático. Ese énfasis en los procesos es un poco la grandeza y la miseria de estos modelos, son útiles, pero no son un nuevo paradigma». (Expertos)

«El único sitio donde medimos es donde hemos implantado sistemas de calidad a través de ISO, pero medimos sobre todo clima de atención al cliente, en este caso al administrado, que son los servicios de registro y de estadísticas demográficas. Ahí tenemos una serie de cuestionarios, tenemos el número de personas que se atienden, el tiempo de espera, lo hacemos siempre en función del administrado». (Administración local)

Para finalizar, los expertos tematizaron las *diferentes relaciones que la consideración de la calidad tiene sobre la productividad en el caso de los servicios públicos, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado*. La calidad puede ser un componente directo de la productividad en la medida en que no se puede ser productivo si los servicios prestados no tienen la calidad suficiente, mientras que en otros casos, la calidad incide indirectamente en la productividad, cuando se presuponen niveles de calidad preestablecidos.

«De alguna manera en el sector privado la calidad la tomas y la controlas con el fin de que los recursos produzcan más con determinados estándares de calidad. En otras ocasiones, la calidad forma parte de lo que tú estás considerando como productividad porque forma parte de lo que tú quieres recompensar y reconocer, y eso es un elemento de valor de lo que produces y de la eficiencia con que lo produces. En las medidas macro se considera

indirectamente, cuando se comparan empresas en un mismo sector y se ven en qué medida las empresas más productivas son las que se mantienen en el sector... En el sector público es difícil medir la productividad porque los elementos cuantitativos, a veces, son menos fiables y casi siempre son menos relevantes desde el punto de vista de la creación de valor. La distancia de aquello que podemos medir y el valor creado es mayor en el ámbito público que en el privado». (Expertos)

3.6.4.8. Síntesis

En el presente apartado se ha tomado en consideración la *calidad de los outputs como un elemento relevante a la hora de considerar la productividad*. En los servicios públicos, la productividad incluye no sólo el volumen de la prestación sino también el nivel de calidad de servicio que se ofrece. A partir de este planteamiento, se ha regulado en un *Real Decreto el compromiso con la mejora de la calidad*, y se han tomado en consideración dos aproximaciones, la organizativa (que hemos abordado en este apartado) y la ciudadana (objeto del próximo).

La *aproximación organizativa* está regulada a través de diversos programas establecidos en el Real Decreto 681/2005, principalmente la *evaluación de la calidad*, las *Cartas de Servicio* y los *programas de reconocimiento*. La importancia de estas iniciativas sobre la definición de objetivos, la participación en la determinación de niveles de calidad, la mejora de los procesos de prestación de servicio, el compromiso con la mejora, y la inclusión de sistemas de indicadores tanto subjetivos como objetivos acerca de los servicios prestados, destacan el valor de estas herramientas de gestión en la mejora de la productividad, en algunos casos de forma directa (promoviendo cambios organizativos y mejoras en los procesos que redundan en una mayor producción de servicios) y en otras indirectamente a través del énfasis en la evaluación y el establecimiento de indicadores.

En cualquier caso, es necesario *tomar en consideración los niveles de calidad de los servicios prestados cuando se evalúan los outputs de las organizaciones públicas*, ya sea a través de la estandarización de niveles mínimos de calidad en los servicios, ya sea en la incorporación de indicadores de calidad junto a los cuantitativos a la hora de medir esa productividad.

3.6.5. INDICADORES SUBJETIVOS DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD: SATISFACCIÓN DE CIUDADANOS/USUARIOS Y SISTEMAS DE QUEJAS Y SUGERENCIAS

La evaluación de la *calidad en los servicios públicos tiene una clara orientación hacia los usuarios*. Por ello, las Cartas de Compromiso de calidad de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 951/2005 incluyen como principales programas para la mejora de la calidad de los servicios públicos, la evaluación de las demandas y percepciones de los

usuarios y la gestión de quejas y sugerencias. Estos dos programas constituyen el núcleo principal de lo que hemos denominado la *aproximación ciudadana a la evaluación de la calidad del servicio*, ya que toma como informante principal a los ciudadanos o usuarios de los servicios (entendidos éstos en sentido amplio, ya que buena parte de los servicios públicos tienen como destinatarios al conjunto de la sociedad, y no solamente las personas que reciben directamente los mismos). También se ha empleado el término «aproximación subjetiva», por basarse sobre todo en opiniones y percepciones más que en indicadores objetivos, si bien los sistemas de quejas y sugerencias tienen a menudo un soporte documental.

3.6.5.1. Estudios sobre percepciones y satisfacción de los usuarios sobre los servicios de las Administraciones Públicas

El Real Decreto 951/2005 establece un programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios respecto a los servicios, órganos y organismos de la AGE, con el objeto de conocer la opinión de los usuarios y mejorar la calidad de los servicios. Sobre la periodicidad de los estudios de demandas, el Real Decreto remite a las Cartas de Servicios, mientras establece que *los estudios sobre percepciones de los usuarios sobre los servicios deben realizarse de forma sistemática y permanente, empleando modelos de referencia que respeten las características y necesidades de cada órgano u organismo y prevean todas las dimensiones o atributos relevantes desde la perspectiva de los usuarios, permitiendo la comparación con el conjunto de la Administración General del Estado*. Se prevé la utilización de técnicas tanto cualitativas como cuantitativas y la financiación de los estudios recaerá en los presupuestos ordinarios del órgano u organismo en cuestión.

Los estudios sobre las demandas y percepciones de los usuarios de los servicios públicos vienen realizándose con cierta frecuencia desde mucho antes de la promulgación del Real Decreto, que sin embargo, ofrece un marco legislativo que impulsa estas herramientas y las integra con otros programas de promoción de la calidad. A pesar de que existen numerosos estudios sobre satisfacción de servicios públicos locales, autonómicos y estatales, no puede decirse que su uso estuviese generalizado a la mayoría de entidades de la Administración Pública, por lo que su inclusión en un Real Decreto está ayudando a que aumente su utilización y se generalice a un mayor número de instituciones. Aunque el objeto de este apartado no es hacer un balance de los numerosos estudios y encuestas que han analizado las percepciones y la satisfacción de los usuarios acerca de servicios públicos concretos, conviene realizar un breve repaso a algunos que ofrecen datos comparativos en el tiempo o entre servicios, y que abarcan ámbitos más generales de la Administración, no tanto para dar

cuenta de sus resultados, sino para identificar los principales indicadores utilizados y su posible relación con las medidas de productividad.

En primer lugar, cabe señalar que la evaluación de las *percepciones de la ciudadanía sobre la Administración Pública y sus servicios puede establecerse a tres niveles* no siempre coincidentes (FEMP 2006b):

Primero cabe mencionar las *evaluaciones globales de la Administración Pública*. Estas medidas están influidas por las condiciones generales de vida y por el nivel de bienestar. En consecuencia, tienden a reflejar valoraciones que resultan de arquetipos y juicios de valor acerca de la Administración.

Segundo, están las evaluaciones sobre *aspectos concretos de la estructura de la Administración Pública, sus procedimientos administrativos y el trato recibido por la ciudadanía*. Este tipo de estudios con frecuencia refleja los tópicos comunes sobre la burocracia y falta de eficacia que se achaca en ocasiones a los servicios públicos. Sus variaciones a lo largo del tiempo pueden ofrecer información relevante sobre los cambios en esas percepciones.

Tercero, contempla las *evaluaciones sobre el punto de contacto con las Administraciones Públicas prestadoras de servicios*. Se trata de recabar las percepciones de las personas que tienen experiencia directa sobre el servicio, y por tanto les va a permitir expresar un juicio más concreto sobre la calidad del servicio recibido. Entendemos que este tipo de estudios resulta útil y eficaz como elemento evaluador de determinados servicios públicos y puede ofrecer indicadores a considerar en la evaluación de la productividad de los servicios concretos que se han evaluado.

En los últimos años, se han realizado en España *numerosos estudios de evaluación de los servicios públicos, que incluyen evaluación de las percepciones de los tres tipos* que acabamos de comentar. En algunas ocasiones, incluso el mismo estudio incluye la evaluación de más de un tipo. Recogeremos algunas de las conclusiones más destacadas de aquellos informes que nos parecen relevantes, excluyendo los que se limiten a evaluar un único servicio desde una única perspectiva, ya que la finalidad de este apartado no consiste en aportar datos de la satisfacción con los servicios, sino más bien mostrar las posibilidades y utilidad de este tipo de herramientas para evaluar y mejorar la productividad de la Administración Pública.

El *Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos* puso en marcha un muestreo anual en el que recoge las percepciones de los ciudadanos y de usuarios de servicios concretos, acerca de los servicios públicos (por ejemplo, *Informe sobre la percepción ciudadana de los Servicios Públicos*, 2007). Con posterioridad, realizó una *síntesis de los resultados de dichos muestreos para los años 2006-2008*, considerando también los resultados procedentes de más de cincuenta estudios realizados a lo largo de dos

décadas por parte del Centro de Investigaciones Sociológicas, sobre las mismas temáticas (OCSP 2009). En 2009 el OCSP amplió la muestra para obtener resultados representativos a nivel de las comunidades autónomas (OCSP 2010). El muestreo correspondiente a 2010 repitió el tipo de estudio de años anteriores (OCSP 2011). Todos estos análisis combinan valoraciones de las percepciones y demandas generales hacia los servicios públicos, la satisfacción concreta con determinados servicios por parte de sus usuarios directos, y variables relacionadas con expectativas y preferencias sobre el uso de los mismos.

Junto a estos estudios, también se han publicado diversas referencias que tratan de orientar a los responsables de las organizaciones públicas en la realización de este tipo de muestreos y encuestas. Entre ellos destacan la mencionada *Guía elaborada por la FEMP*, o dos documentos elaborados por la Agencia de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos, la *Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción* (AEVAL 2006a), y la *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos* (AEVAL 2009a).

El Informe sobre *La percepción de los servicios públicos en España (1985-2008)*, realizado por el OCSP (2009), recoge datos de unos cincuenta «Estudios» realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, con muestras nacionales representativas y en domicilio entre 1985 y 2006, junto con diversas encuestas elaboradas expresamente por el OCSP desde 2006. Con estos datos, se ofrecen, en algunos casos, series temporales que permiten comprobar la *evolución de las actitudes ciudadanas hacia los servicios públicos*. Contiene información referida a tres bloques distintos: el primero se refiere a la *valoración general de diferentes aspectos de las políticas y los servicios públicos, la valoración de los recursos destinados a ellos y el grado de aceptación de recortes sobre los mismos*. El segundo bloque analiza las *percepciones de servicios concretos por parte de sus usuarios, su grado de satisfacción con los servicios recibidos* y en espacial, las características de los usuarios insatisfechos y los aspectos y dimensiones que afectan a la percepción del servicio. Por último, el tercer bloque se refiere a la *valoración de experiencias de modernización de la Administración Pública*, las preferencias acerca de los canales para comunicarse con la Administración y una valoración de las iniciativas relativas a la e-administración.

Así, en el *primer bloque* se compara la percepción ciudadana de grandes áreas de servicios públicos, como la justicia, la enseñanza, las oficinas de la Administración Pública, la gestión de las pensiones, los servicios de desempleo, los servicios sociales, la asistencia sanitaria en hospitales y ambulatorios, las obras públicas, el transporte urbano y de ferrocarril, o el servicio de correos, entre otros. Además, para cada uno de estos servicios se calcula la diferencia entre el porcentaje de usuarios satisfechos y no satisfechos. Para todos los servicios considerados, los ciudadanos opinan

que los recursos destinados son demasiado escasos, salvo en el área de defensa en el que la valoración general indica que se dedican más recursos de los deseables. Se ofrece una ordenación de las prioridades de gasto por parte de los ciudadanos (sanidad, educación y protección al desempleo), y se analizan series temporales de todos estos aspectos, que muestran un cierto descenso del grado de satisfacción con el paso del tiempo, moderado pero continuado, en buena parte de los servicios. El informe también muestra una relación entre la ineficacia percibida de los servicios y la valoración de exceso de recursos dedicados, de manera que quienes valoran que funcionan eficazmente declaran en mayor medida que se dedican los recursos justos y en menor medida hacen falta más recursos para esos servicios.

Un aspecto muy destacado del informe es su análisis de tres estereotipos sobre la Administración, a los que denomina la «caja negra», la presunción de ineficacia y la «burocracia sin rostro», que conjuntamente definen un perfil de estereotipos negativos: la *burofobia*. La *caja negra* se refiere a la creencia de que la Administración Pública está formada por un conjunto abstracto e ininteligible de organizaciones más preocupadas por los procedimientos que por los fines que sirven. Según este estereotipo, la Administración central se percibe como más lenta y relacionada con el papeleo, y la Administración local se percibe como más cercana. La presunción de ineficacia conlleva la creencia generalizada de una menor eficacia por parte del sector público y sus empleados, en comparación con el ámbito privado. No obstante, a pesar de esta creencia, los ciudadanos prefieren la prestación pública de los servicios, que consideran más preocupada por la equidad. La *burocracia sin rostro* atribuye falta de sensibilidad a la Administración Pública y sus empleados con respecto a los ciudadanos y sus problemas. A partir de estos conceptos, algunos autores han identificado tres tipos de usuarios, los burófobos (que sistemáticamente atribuyen rasgos negativos a las Administraciones Públicas aún a pesar de no haber tenido experiencias negativas directas con ellas), los burófilos (con una imagen positiva de las administraciones, incluso estando ocasionalmente insatisfechos), y los burotolerantes, con menos ideas preconcebidas sobre las Administraciones Públicas (OCSP 2009, pp. 36-37). A partir de datos del informe, un 30% de los ciudadanos declaran tener una mala imagen de la Administración Pública, de los que casi una tercera parte no han tenido ninguna experiencia negativa con la Administración de forma reciente.

El informe, al analizar los servicios de carácter administrativo, también señala cuáles son las *principales dificultades encontradas* por los ciudadanos en el periodo 2006-2008: lentitud, exceso de burocracia y requisitos, colas, lenguaje e impresos poco claros, falta de amabilidad, falta de interés, falta de preparación de los funcionarios, malos horarios, problemas de acceso, falta de servicios en Internet, incomodidad de las

instalaciones, dificultad de acceder telefónicamente, dificultad de conocer el organismo responsable. También se pregunta por el funcionamiento concreto de diferentes organismos y servicios, con mejores resultados (DNI y pasaporte, hacienda, seguridad social, tráfico, desempleo, etc.). Sobre ellos, se pregunta a la población general, y también a quienes los utilizan. *La valoración de dichos servicios es mucho más positiva entre los usuarios directos que entre la población general.*

El informe trata de identificar las *dimensiones del servicio más relacionadas con la satisfacción y las que menos*. Los resultados sugieren que las instalaciones, la accesibilidad y el horario, no afectan en gran medida a la satisfacción. Ocupan una posición intermedia dimensiones como las facilidades para comunicar por teléfono o Internet, así como el tiempo de espera (que sólo influye si es muy alto o muy bajo). Lo más importante para lograr la satisfacción de los usuarios parece ser el trato y la profesionalidad de los funcionarios, la sencillez de los trámites y el tiempo de la Administración en responder. En estos resultados no se aprecian relaciones significativas con el sexo de los usuarios, apenas con la edad, y muy pocas con el nivel educativo (a mayor nivel, disminuye el porcentaje de satisfechos, son más exigentes). Los usuarios situados en los extremos ideológicos, aparecen más insatisfechos, y también quienes tienen una imagen negativa de la Administración Pública.

El informe recoge información detallada sobre los *usuarios que se quejan*. Los principales motivos son la falta de comprensión del problema del ciudadano, la falta de profesionalidad, el tiempo de espera, o la mala o insuficiente información (57% de las quejas). El incumplimiento de las Cartas de Servicios supone el 10% de las quejas. Sólo el 41% de las quejas se responden en 20 días, y la mitad de quienes se quejan no están satisfechos con la respuesta recibida. Además, entre los usuarios que no realizan quejas, el 60% señala que es porque no tiene motivos, un 20% porque cree que no sirve para nada (sobre todo, quienes tienen una mala imagen de la Administración), y entre el 3 y el 7% por desconocimiento de las vías o por ahorrar trámites.

Las *principales conclusiones del informe* señalan que existen más ciudadanos satisfechos que insatisfechos en todos los servicios, que se da una valoración bastante estable de los servicios, con una leve tendencia al empeoramiento desde 2005, sin que los ciudadanos insatisfechos superen a los satisfechos. Se ven variaciones sustanciales entre servicios, ofreciendo valoraciones mucho mejores la sanidad, y bastante peores la justicia. También se aprecian diferencias sustanciales entre distintas Comunidades Autónomas. Se observa un empeoramiento de la percepción en educación, superando los insatisfechos a los satisfechos en los últimos años. Se observa una relación entre la percepción de ineficacia y la dotación de recursos a los servicios, y se percibe una valoración global de los servicios públicos sesgada a partir de estereotipos, de manera que los

usuarios de un servicio lo valoran más positivamente que la población general. Las dimensiones del servicio valoradas más positivamente son el acceso a las instalaciones, la profesionalidad de los empleados y el trato recibido. Los más negativos, la dificultad de contacto telefónico, el tiempo que tarda la Administración en responder, y el tiempo que se tarda en la gestión.

Como puede apreciarse, toda esta información ofrece una panorámica muy interesante sobre el funcionamiento de los servicios, permite establecer actuaciones destinadas a la mejora, y ofrece una valoración de tipo cualitativo acerca de la eficacia y la eficiencia del funcionamiento de algunos servicios. Asimismo, pone de manifiesto la necesidad de centrarse en estudios que recojan, principalmente, las percepciones de los usuarios directos de los servicios, más que de la población en general.

El Informe *Agenda Pública y Satisfacción con los servicios en la España Autónoma* (OCSP 2010) recoge datos representativos para las comunidades autónomas a partir de casi 8.000 encuestados, junto a datos procedentes de otros estudios anteriores. Como los estudios comentados anteriormente, incluye cuestiones generales al conjunto de los ciudadanos sobre sus percepciones generales de los servicios públicos, junto con otras preguntas que valoran las percepciones en función de las experiencias concretas con servicios específicos. No obstante, dicho informe está más centrado que los anteriores en la valoración de las políticas públicas, y presenta datos específicos sectoriales sobre una serie de servicios (educación, sanidad, transportes e infraestructuras, pensiones, servicios de empleo, seguridad ciudadana, así como los servicios administrativos y los municipales), así como las dotaciones y recursos destinados a cada ámbito. Por otra parte, se atiende a las «agendas públicas» de cada comunidad autónoma.

Lo más destacado del informe respecto al propósito de este trabajo tiene que ver con el *análisis de los servicios administrativos* (Registro civil, DNI y pasaportes, oficinas de Tráfico, Agencia Tributaria y Hacienda, expedición de documentos a extranjeros, tramitación de denuncias de policía y guardia civil). En relación con ellos, se pregunta a los encuestados si han tenido experiencias negativas con los empleados públicos (información defectuosa, trato descortés, discriminación). Se analizan también algunos servicios prestados por los municipios (recogida de basuras, limpieza de las calles, recogida de residuos, calidad del agua, calidad del aire, nivel de ruido, dotaciones culturales y deportivas, etc.).

Las *conclusiones* más destacadas del Informe, aparte de las comparaciones por comunidades autónomas, residen en la mayor satisfacción que se percibe cuando se pregunta por servicios concretos, que cuando se pregunta por los servicios administrativos del Estado, en general, o por los

funcionarios, demostrándose un sesgo en las respuestas en función de los estereotipos de los encuestados.

El Informe *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos* (OCSP 2011), sigue un esquema semejante a los anteriores, esta vez sin analizar diferencias territoriales. Se concentra especialmente en algunos aspectos novedosos. Además de valorar las percepciones de la ciudadanía sobre los servicios públicos en general analiza las *percepciones sobre el gasto público, sobre los empleados públicos y la relación de los usuarios con ellos, las actitudes hacia la administración electrónica, y las actitudes hacia las quejas y sugerencias*. La valoración de los servicios públicos es en términos generales positiva, con algunas fluctuaciones entre ámbitos sectoriales, con pequeñas fluctuaciones a lo largo de los años, pero una gran mayoría de encuestados manifiesta que los servicios han mejorado o se mantienen igual en los últimos cinco años. Por lo que respecta a los servicios presenciales administrativos, se observa que el 80% de los usuarios han visto satisfechas sus expectativas (servicio, mucho mejor, mejor o igual de lo que esperaban) y tres de cada cuatro encuestados se manifiestan satisfechos con su último contacto con la Administración.

El informe aporta datos sobre el tipo de usuarios que más frecuenta presencialmente los servicios de la Administración. *Los aspectos más relacionados con la satisfacción con los servicios públicos* son la profesionalidad de los empleados, la información, el trato recibido y el tiempo dedicado por el empleado público a atender al entrevistado. El tiempo de espera y los horarios tienen una influencia menor en la satisfacción global, aunque la reducción de los tiempos de espera se plantea como una cuestión sobre la que vale la pena tratar de mejorar en el futuro, ya que es uno de los aspectos en los que más se puede ganar en satisfacción de los usuarios. Las instalaciones, probablemente porque sus condiciones mínimas son muy aceptables, parecen influir poco en la satisfacción global. A pesar de la valoración positiva general de los empleados públicos, en el último año un 30% de los entrevistados señaló haber recibido información inadecuada de los empleados públicos, un 21% afirmó haber recibido un trato descortés, y un 12% se sintió discriminado. La confianza en los empleados públicos, relacionada con algunas variables socio-demográficas (edad, nivel de estudios, ser extranjero, ser empleado público), está directamente relacionada con la satisfacción con los servicios públicos.

Respecto a la *e-administración*, el porcentaje de usuarios (un tercio de los encuestados) es menor que el de servicios públicos presenciales, pero el nivel de satisfacción entre sus usuarios es alto (80% de usuarios satisfechos) y además se observa una tendencia creciente. Los usuarios declaran preferir acudir personalmente a las oficinas de la Administración, y se detecta una mayor capacidad de la Administración con respecto a un uso que no saca partido de todas las posibilidades. La inseguridad y la

ausencia de personas con las que tener un contacto directo son las razones que parecen guiar la preferencia hacia los canales presenciales. Finalmente, el 50% de los usuarios que han planteado una queja en el último año se declara muy o bastante satisfecho con los sistemas de quejas y sugerencias. El porcentaje de quejas ronda el 15% en las Administraciones Públicas, que está en consonancia con las tasas más habituales en muchos ámbitos de los servicios. Entre quienes no han presentado quejas, un 20% señala que se debe a que «no sirven para nada» y un 5% «para evitar trámites».

La información recogida en este informe, procedente de encuestas, resulta de gran utilidad para conocer las demandas de los ciudadanos, para conocer su valoración de los servicios, y para poner en marcha iniciativas de mejora que permitan incrementar la calidad y en ocasiones la productividad de los servicios analizados. Asimismo, los resultados permiten *distinguir la existencia de sesgos perceptivos de las informaciones procedentes de usuarios directos de los servicios concretos*. En primer lugar, estos estudios indican los niveles de prestación de servicio que esperan los ciudadanos y su grado de cumplimiento. De alguna manera, establecen un estándar (aunque sea de carácter subjetivo) acerca de cuál debe ser el nivel de prestación que debe ofrecerse. En segundo lugar, especifican los elementos que generan satisfacción e insatisfacción, lo que permite a las Administraciones Públicas centrar sus esfuerzos y sus recursos en aquellos aspectos que se demuestran importantes para la satisfacción de los usuarios, e incluso si es el caso, permite detraer recursos de aquellos factores en los que no se va a lograr un beneficio significativo o una mejora de la satisfacción, ya sea porque los usuarios reciben más de lo que consideran necesario o de lo que esperaban, ya sea porque consideran menos relevantes dichos aspectos.

Al margen de estos informes que realizan *valoraciones generales de un amplio número de servicios públicos*, existen algunas publicaciones orientadas a asesorar a los organismos públicos en la realización de estudios y análisis de la calidad desde la perspectiva ciudadana.

Como resultado de la publicación del Real Decreto 951, tanto la *FEMP como AEVAL elaboraron sendas guías con el propósito de orientar a los responsables públicos en un ámbito fundamental establecido en dicha norma para la mejora de la calidad*. La *Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción* (AEVAL 2006a) presenta un modelo sencillo y completo para evaluar la satisfacción con los servicios públicos que sea de utilidad a numerosas organizaciones públicas al margen de su experiencia en estos temas, y que sirva de marco común para ellas, lo que permitiría establecer comparaciones, contrastar resultados y establecer «buenas prácticas». Dicha guía plantea diferentes alternativas, con sus ventajas e inconvenientes, para permitir a cada organismo realizar sus propias

elecciones metodológicas acerca del procedimiento a seguir. Para determinar cuáles son los aspectos del servicio sobre los que resulta relevante evaluar la satisfacción, esta guía plantea comenzar por el análisis de las expectativas sobre el servicio, que puede realizarse a través de diferentes metodologías (distintos tipos de entrevistas, distintas técnicas grupales como el *brainstorming*, los grupos de discusión o la técnica de grupo nominal, o el análisis de textos y contenidos). Una vez determinados los contenidos a evaluar, ofrece orientación sobre el diseño de la muestra a la que evaluar y su tamaño. La guía propone la utilización de la técnica de grupo nominal para determinar las expectativas sobre el servicio, la realización de muestreos estratificados con afijación no proporcional, y la utilización de medidas de satisfacción centradas en la evaluación de cinco aspectos comunes a gran variedad de servicios, procedentes de los modelos «Servqual» y «Servperf»: las percepciones de los usuarios sobre Capacidad de respuesta, Fiabilidad, Empatía, Seguridad y Aspectos Tangibles del servicio. Asimismo, propone el uso de escalas de respuesta numéricas de 0 a 10, y encuestas periódicas a través de cuestionarios que puedan ser administrados en distintas oleadas. Aunque esta guía tiene un valor orientador muy destacado, se limita a plantear aspectos muy generales sobre las cuestiones a evaluar, como consecuencia de la gran heterogeneidad de servicios públicos a los que pretende dirigirse.

La *Guía sobre Participación ciudadana e instrumentos de medición de la percepción con el servicio prestado por la Administración local* (FEMP 2006b), por el contrario, se centra menos en los aspectos metodológicos del diseño de la evaluación y trata con mayor detalle los atributos a evaluar en diferentes tipos de servicios. Parte de un modelo de calidad de servicio que distingue entre la calidad programada (el objetivo de calidad que la organización pretende prestar, que se concreta en las especificaciones del servicio), la calidad requerida por el ciudadano (la que espera conseguir a partir de sus necesidades) y la calidad realmente realizada. A partir de esta distinción, establece tres ejes del Servicio: el eje Básico del servicio, que comprende los elementos que se dan por supuestos en el mismo, y que sólo se perciben en caso de ausencia; el eje Complementario del servicio, que comprende aspectos demandados por el usuarios; y el eje Simbólico del servicio, que se logra cuando el usuario obtiene algo que no esperaba y que le satisface. La Guía plantea complementar el análisis de las percepciones de los usuarios con indicadores de rendimiento acerca de los servicios prestados, de la fidelidad de los usuarios y de la imagen de la organización. Pero el núcleo de la propuesta se centra en delimitar una serie de atributos de los servicios públicos que se deben considerar en las encuestas sobre satisfacción. Estos atributos, son los siguientes:

1. *La accesibilidad física y temporal a los servicios y a las dependencias donde se dispensan.*
2. *La accesibilidad de las personas clave:* responsables de atención al público, responsables de los procedimientos administrativos, directivos públicos y políticos y otros agentes decisores.
3. *Instalaciones y dotaciones adecuadas* de atención al público: que tengan suficiente capacidad, sean adaptadas al tipo de servicio que se presta, y a los diferentes colectivos potenciales usuarios, que sean cómodas, estén bien señalizadas y bien conservadas.
4. *Comunicación e información* clara, concisa y orientadas a las necesidades de los ciudadanos usuarios sobre los servicios que se prestan, a través de documentación, publicaciones, folletos, cartas de servicios, hojas de instrucciones, circulares, etc.
5. *Empatía o comprensión de la situación del ciudadano* usuario y de sus especificidades y circunstancias.
6. *Voluntad de servicio público*, y especial sensibilidad de la organización y sus integrantes por el servicio de la ciudadanía y los valores de lo público.
7. *Cualificación y capacitación del personal* de atención al público.
8. *Utilidad, efectividad y fiabilidad del servicio prestado* al ciudadano.
9. *Trato dispensado* por los responsables de atención, y por el servicio en general, en lo relativo a: cortesía y amabilidad, apertura y flexibilidad ante las indicaciones del usuario destinatario del servicio, precisión en la comunicación, agilidad del servicio, Igualdad y objetividad en el trato, tiempo de espera antes de ser atendido, tiempo de atención, tiempo de tramitación de los expedientes, capacidad de respuesta, simplificación de los trámites administrativos de cara al ciudadano (reducción al máximo de la documentación a aportar, homogeneización/normalización de la documentación, etc.), corrección/subsanación de errores achacables a la unidad administrativa, y compensación ante posibles perjuicios derivados de un servicio incorrecto o inadecuado.
10. *Adecuación del servicio a las necesidades y expectativas* del ciudadano: satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos usuarios, garantía de la calidad del servicio (fiabilidad), Capacidad de respuesta a nuevas necesidades/expectativas o valores añadidos al servicio (nuevos servicios, nuevas versiones, facilidades de pago), precio adecuado de los servicios básicos y complementarios, plazos y formas de entrega, ciclo ecológico del producto/servicio, compatibilidad con el medio ambiente, Aprovechamiento de la creatividad e innovación en la mejora del servicio.

11. Posicionamiento de los ciudadanos con respecto a la posibilidad de requerir de nuevo del servicio/producto ofrecido por la organización (*fidelidad*).
12. *Reputación y confianza en la organización como servicio público* o posicionamiento de los ciudadanos con respecto a ésta en su conjunto y a su papel al servicio de la ciudadanía.
13. *Gestión eficaz y eficiente de los fondos públicos* a los que el ciudadano contribuye a través de sus impuestos y por los que la Administración debe rendir cuentas de forma transparente.

Además de estos elementos generales, la guía propone ejemplos concretos de atributos que habría que valorar en diferentes ámbitos de los servicios públicos, como los servicios de atención ciudadana, tesorería, servicios sociales, centros educativos, escuelas de música, servicios de cultura, gestión de ayudas y subvenciones, o la gestión de concesiones y autorizaciones.

También plantea que se recoja información de múltiples informantes en relación con los *servicios demandados* (tanto prestados en la actualidad como no), el grado de acceso a esos servicios, tanto de forma activa como pasiva, el nivel de utilización de los servicios prestados, el nivel de prioridad de esos servicios, y el nivel de importancia que se otorga a cada uno de los atributos. Esta información permite detectar aspectos del servicio realizados adecuadamente según las necesidades de los usuarios, detectar *demandas no cubiertas*, y *priorizar los elementos a los que las Administraciones Públicas deben conceder más atención*. Se recomienda igualmente, comparar la información con las series de datos temporales previas para comprobar la evolución en la valoración de los servicios, y analizar los diferentes tipos de usuarios que reciben el servicio, en función de variables culturales, educativas, socio-demográficas, económicas, por el tipo de servicios requerido o por la forma de contactar con la Administración.

En concreto, la combinación de la valoración de los atributos (satisfacción) y el grado de importancia que se concede a los mismos permite identificar en *cuatro cuadrantes diferentes los atributos del servicio en función de la priorización con que hay que atenderlos*. Los cuadrantes se obtienen a través de la representación gráfica de los atributos en dos ejes (uno para la satisfacción, otro para la importancia), dividiendo cada eje por el valor medio de cada variable:

- La *zona de mantenimiento* agrupa a los atributos valorados por encima de la media y que se consideran más importantes que la media. Es la zona óptima, que hay que mantener.
- La *zona de mejora prioritaria* agrupa a los atributos que son importantes para los usuarios, pero que reciben una valoración inferior a la media.

La organización debe concentrar sus esfuerzos en mejorar estos atributos.

- La *zona de rediseño* está formada por atributos muy bien valorados, pero que presentan poca importancia para los usuarios. Son los atributos en los que la organización puede economizar esfuerzos y recursos, pero evitando un deterioro excesivo en ellos.
- La *zona de mejora a largo plazo* incluye atributos que aunque no son muy bien valorados, no se consideran demasiado importantes por los usuarios. No debe priorizarse la asignación de recursos a estos atributos.

Los estudios e informes comentados permiten obtener información relevante sobre el funcionamiento de los servicios públicos en general, y pueden servir de modelo a la hora de realizar evaluaciones de calidad subjetiva en unidades y servicios más específicos. Sin embargo, más allá de su valor como orientación y guía para experiencias concretas, conviene destacar *la importancia de las evaluaciones de las percepciones de la calidad y las expectativas y necesidades de los usuarios*. Estos estudios permiten a las Administraciones Públicas identificar los aspectos más importantes en los que han de mejorar la prestación de servicios, permitiendo focalizar los esfuerzos y los recursos de la organización en los factores relevantes desde el punto de vista de los resultados para los ciudadanos y la sociedad. Esto permitiría a las organizaciones a ser *más eficientes en la asignación de recursos*. Por un lado, centrando el esfuerzo en los ámbitos más relevantes. Por otro, permitiendo reasignar los recursos y los esfuerzos, detectando los componentes de los servicios menos relevantes para los usuarios, los que ya están suficientemente cubiertos y no requieren mayor dedicación, o simplemente, detectando aquellos aspectos que menos influyen en las percepciones de los ciudadanos.

3.6.5.2. Los Sistemas de Quejas y Sugerencias

Las demandas y expectativas de los ciudadanos informan a las Administraciones Públicas acerca de los servicios que se desean recibir y sus atributos, y las encuestas de satisfacción indican la valoración de la calidad del servicio recibido. Por su parte, los sistemas de *quejas y sugerencias aportan otro tipo de información* importante. Señalan aquellos aspectos del servicio que no se corresponden con las demandas, expectativas y nivel de calidad deseado por los usuarios (en el caso de las quejas) o señalan posibles carencias y potenciales mejoras del servicio (sugerencias) y permiten identificar aspectos que se realizan de forma excelente (felicitaciones). *Desde el punto de vista de la productividad*, los sistemas de quejas y sugerencias permiten identificar procesos que obstaculizan la calidad, llegando a hacer improductiva su prestación. En caso de que el servicio prestado no cumpla los mínimos requeridos, las

quejas indican que, además de estar dedicando recursos para un mal resultado, los posibles indicadores de rendimiento pueden estar sesgados. Por ejemplo, los usuarios que se quejan por haber recibido una información incorrecta, reflejan que los indicadores sobre usuarios atendidos, están sobreestimados, ya que se deberían descontar del volumen de producción realizado, de la misma manera que en una fábrica las piezas defectuosas no computan como producción realizada.

La utilidad de estos sistemas es una de las razones por las que los Programas de Quejas y Sugerencias conforman una de las cinco vías de actuación que constituyen el compromiso por la *mejora de la calidad de los servicios públicos, regulados en el Real Decreto 951/2005*. En el mismo se establece que los organismos públicos deben determinar la unidad responsable de la gestión de las quejas y sugerencias con objeto de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios como las iniciativas para mejorar su calidad. Dicha unidad deberá ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus quejas o sugerencias, informarles de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas. También regula la visibilidad y accesibilidad de las unidades responsables, los diferentes canales que podrán emplear los ciudadanos para presentarlas y estipula la necesaria constancia de su presentación de reclamaciones. Se establece un plazo de 20 días para responder, y se otorga la competencia a las Inspecciones Generales de cada departamento para hacer los seguimientos de las quejas y sugerencias recibidas.

La *guía sobre Participación ciudadana e instrumentos de medición de la percepción con el servicio prestado por la Administración local* (FEMP 2006b) señala una serie de *requisitos que deben tener los sistemas de quejas y sugerencias* de las Administraciones Públicas para aprovechar el potencial informativo y de mejora de estos procedimientos. En esta línea, aconseja:

- Disponer de una unidad administrativa responsable de la gestión de las quejas y reclamaciones, y con la capacidad adecuada para la recogida, gestión, tramitación, resolución y comunicación del volumen de quejas y sugerencias que se produce en la organización.
- Otorgar especial énfasis a la capacidad de contestación adecuada a las quejas y reclamaciones.
- Disponer de un procedimiento formal adecuado para la gestión de quejas y reclamaciones.
- Poner en conocimiento de los ciudadanos a través de los medios más adecuados la existencia de un procedimiento para la recogida y gestión de quejas y reclamaciones para la mejora del servicio, así como de la unidad responsable de su gestión y los lugares de presentación.

- El sistema de quejas y reclamaciones debe ser fácilmente accesible por parte de los ciudadanos.
- Disponer de personal adecuado y bien cualificado en el área de información y atención al ciudadano.
- Disponer de formularios, urnas, etc., así como de un horario amplio de atención al ciudadano, para la presentación de quejas y reclamaciones.
- Ofrecer diversas formas de presentación de quejas y reclamaciones: vía presencial, telefónica, telemática.

En cualquier caso, los sistemas de quejas, reclamaciones y sugerencias deben contemplar la *información del caso a la unidad responsable del proceso que la ha motivado*, deben contar con un protocolo de análisis y tratamiento de las incidencias y deben finalizar con una información al usuario que ha presentado la queja o reclamación acerca de las acciones emprendidas o de las consideraciones o justificaciones que procedan.

Su valor estriba en detectar los factores que contribuyen a la insatisfacción de los usuarios, permiten identificar los principales aspectos a mejorar y concentrar los recursos en estos aspectos, y contribuyen a la *mejora de la productividad a través de la identificación y corrección de los errores*. Recordemos que no cabe hablar de productividad en rigor, si se ofrece un mal servicio, y detectar los obstáculos a una buena prestación permite optimizar los recursos destinados a la mejora de la calidad y la productividad del servicio.

3.6.5.3. Valoración de los expertos sobre la aproximación subjetiva a la calidad y su relación con la productividad

Sobre las relaciones entre la medida de la productividad y las medidas subjetivas relacionadas con la calidad de los servicios, los expertos entrevistados destacaron algunos aspectos de interés. La *productividad incluye en su misma definición la orientación al ciudadano y la calidad de los servicios que se prestan*. Por tanto, en la consideración de la productividad se hace imprescindible tener en cuenta de forma simultánea a la de otros indicadores, las percepciones de calidad de los usuarios.

«Lo que yo entiendo por productividad es «la prestación de servicios de calidad orientados al ciudadano». Ahí está nuestro problema como gestores de RH, tenemos que conseguir implicar o conseguir personal altamente cualificado y profesionalizado que tienda a ese tipo de servicios. Alinearlos como tal para hacer las políticas que tocan». (Administración local)

«La productividad la operacionalizamos como objetivos, medios y satisfacción». (Directivos AGE)

«Poner objetivos, establecer medios limitativos y evaluar a dos niveles: el nivel de cumplimiento de esos objetivos con los medios dispuestos y también la satisfacción de los usuarios, en los casos en los que se tienen. Si en sanidad tú estableces que estás dando cobertura sanitaria a más gente, con

un porcentaje menor del PIB, y los usuarios están satisfechos mayoritariamente, nuestro nivel de productividad no está mal. Siempre hay margen para mejorar, pero puedes decir que no está mal». (Directivos AGE)

Además, *las mejoras en la productividad deben redundar también en una mejora de la satisfacción del usuario*, en especial aquellas que inciden en las transformaciones de los procesos productivos. *La mejora de la calidad del servicio prestado y la eficiencia en el uso de los recursos necesarios* para su prestación definen las dos caras de la moneda, aspectos ambos ineludibles de la mejora del funcionamiento de los servicios públicos. Se debe mejorar la prestación, pero siempre teniendo en cuenta la utilización de recursos de forma eficiente.

«La e-administración y las nuevas tecnologías deben cambiar muchas maneras de hacer las cosas de la AA. PP., no sólo la transparencia sino también la productividad. Medida en este caso tanto por los tiempos medios de tramitación de un expediente, que puede ser una manera de medir la productividad, sino también de mejorar la satisfacción del usuario». (Directivos AGE)

No obstante, las características de los servicios públicos, y las peculiaridades de los diferentes tipos de servicios deben ser tenidas en cuenta a la hora de realizar este tipo de evaluaciones subjetivas. En algunos casos, *los usuarios o destinatarios de los servicios no son ciudadanos concretos sino organizaciones u organismos de la propia Administración*. En estos casos, se han de desarrollar *otras técnicas para conocer no sólo las percepciones sobre el servicio recibido por estos destinatarios colectivos o internos*, sino sus demandas y expectativas. Por otra parte, cabe señalar que una parte relevante de los organismos públicos prestan servicios que son en algún caso, prescriptivos, sancionadores o reguladores. En estos casos, las percepciones de los usuarios puede que tengan que limitarse a una parte de los atributos de los servicios. En cualquier caso, conviene extender el propósito de la aproximación ciudadana a *la evaluación de la calidad al conjunto de los grupos de interés («stakeholders»)*, y no sólo a los destinatarios directos de los servicios prestados. *Cabe entender que esta información de gran interés tendrá que ser complementada con la de indicadores de resultado de carácter más objetivo*.

«Lo que hacemos es el análisis de expectativas de los clientes. Cada 4 años, traemos una muestra representativa de nuestros clientes. Los sentamos aquí, les invitamos a un café, y les decimos en pocas palabras qué esperáis de nosotros, y el servicio que os ofrecemos como lo evaluáis. Eso lo estamos haciendo ahora y nos sirve como *input* para el plan estratégico de los próximos 4 años. Tenemos medición de satisfacción de clientes sobre servicios específicos». (Administración CC. AA.)

«Pero yo no tenía clientes directos. Si encuestas a las entidades locales sobre la calidad del servicio te dirán que mientras yo estuve fue horrible, porque tuvimos muchas broncas, etc. Muy difícil que una unidad que es para decir que no, la puedas evaluar preguntando a los usuarios. Yo creo que la calidad de mi servicio se podía medir, pero no preguntando a los usuarios, porque era una unidad coactiva». (Directivos AGE)

3.6.5.4. Síntesis

La evaluación de la calidad de servicio por parte de los ciudadanos, a través de medidas de carácter subjetivo, relacionadas con el análisis de sus demandas y expectativas, de su satisfacción con los servicios públicos y la recogida de quejas, reclamaciones y sugerencias, aporta **información valiosa a las organizaciones públicas sobre aspectos claves de su funcionamiento que pueden redundar en una mejor productividad**. Dado que el objetivo de las Administraciones Públicas es prestar servicios de calidad a los ciudadanos, en condiciones de equidad, eficacia y eficiencia, las medidas subjetivas sobre la calidad de servicio son imprescindibles. *Garantizar niveles suficientes de calidad es un requisito para la consideración de la productividad* de las Administraciones Públicas, ya que no se puede considerar productiva una organización pública que preste muchos malos servicios. Por otro lado, *la calidad aporta valor a los servicios*, y las opiniones de los usuarios acerca del valor de los servicios se expresan a través de su satisfacción, entre otras variables.

Asimismo, las medidas de *satisfacción de los usuarios permiten comparar diferentes servicios, departamentos y unidades, y reflejan la evolución en la prestación del servicio* si se analizan series temporales. Por último, señalan dónde cabe centrar los esfuerzos y dedicar recursos a la mejora, al tiempo que permite identificar aspectos y elementos en los que los usuarios no requieren tanta dedicación y en los que se pueden ahorrar esfuerzos y recursos, detectando aspectos en los que es más prioritario intervenir. Conviene tener en cuenta que *no todos los servicios públicos pueden satisfacer igualmente a los ciudadanos*, al menos en todos sus atributos de servicios, ya que diversas Administraciones Públicas prestan servicios de carácter coercitivo, regulador, de control, etc., con consecuencias en ocasiones gravosas para sus destinatarios. Ello refuerza todavía más la necesidad de utilizar medidas de satisfacción con el uso de servicios contextualizadas a cada ámbito o sector.

A partir de la utilidad de las medidas de carácter subjetivo, la Administración Pública española ha regulado diversos programas para la mejora de la calidad que tratan de desarrollar los estudios de demandas, satisfacción y sistemas de gestión de quejas. *La publicación del Real Decreto 951/2005 ha estimulado la implantación de estas medidas*. Por lo que respecta a los estudios de demandas y satisfacción, se observa, por un lado, la realización de evaluaciones de servicios concretos por parte de un buen número de organismos, departamentos y servicios. Por otro, se han desarrollado estudios sistemáticos que evalúan un conjunto de servicios públicos, en ocasiones de forma combinada a diversas políticas públicas, y también integrando percepciones del conjunto de la ciudadanía con las opiniones de usuarios directos de los servicios evaluados. En relación con este aspecto, se han detectado ciertos *estereotipos y prejuicios* sobre los servicios públicos, los empleados públicos y la Administración en general,

que se hacen más visibles en aquellas encuestas al conjunto de la ciudadanía. Por el contrario, los *estudios con usuarios directos parecen recoger una información más precisa y menos estereotipada acerca de los niveles de calidad y satisfacción* que pueden proporcionar información relevante para la mejora de la productividad.

Si bien se han realizado *aportaciones que orientan a las organizaciones públicas en la elaboración y diseño de estudios de opinión acerca de las demandas y satisfacción de los usuarios*, con propuestas metodológicas diversas, las más destacadas son aquellas que proponen atributos de los servicios sobre los que centrar las evaluaciones. La valoración de estos atributos puede servir de complemento a la información ofrecida por indicadores de resultado de los servicios allí donde existan, o puede constituir una aproximación indirecta a los resultados en los casos en los que no resulta fácil establecer indicadores de rendimiento. En cualquier caso, se recomienda que los *estudios sobre la satisfacción de los usuarios con los servicios públicos se refieran a los aspectos más concretos y específicos de cada servicio, siguiendo modelos y metodologías que permitan una cierta comparación entre distintas unidades o servicios* (por ejemplo, a partir de dimensiones más generales que agrupen atributos más específicos).

Por último, cabe señalar que no siempre son fácilmente identificables los usuarios de los servicios, ya que en muchos casos se trata de *usuarios institucionales* (por tanto colectivos, no fácilmente individualizables) y en otros casos, la mayor parte del servicio se presta a usuarios internos.

3. 7. LA EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS (OUTCOMES) Y LA PRODUCTIVIDAD: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las *políticas* constituyen la definición más amplia de los objetivos que se pretenden lograr a través de la actuación pública. En ocasiones, incluyen una gran diversidad de objetivos en ámbitos complementarios. Los *planes* implican la temporalización de un conjunto de medidas encaminadas a la consecución de esas políticas y constituyen los instrumentos para su logro. Los *programas* son intervenciones más concretas y específicas destinadas a desarrollar las políticas y planes y todo ello se concreta en *actividades* de las distintas unidades y servicios.

En la *evaluación de las políticas públicas* resalta el carácter de «valorativo», esto es, la formulación de juicios de valor acerca del diseño, implantación, resultados y efectos de una determinada intervención pública (AEVAL 2010). Se trata de un proceso sistemático, integral, a partir de la observación, medida, análisis, interpretación de evidencias e información sistemática y rigurosa para conocer mejor el impacto de las intervenciones públicas y contribuir a su mejora.

Desde la perspectiva de las actuaciones públicas, *la evaluación del impacto constituye un aspecto clave*: se trata de valorar si las políticas públicas y su desarrollo *inciden en las necesidades de los ciudadanos y de la sociedad*. Dos son los elementos que cabe destacar en la evaluación de los *outcomes*: por un lado, el grado de *consecución de los objetivos últimos de la actuación pública* y por otro, la *determinación de los efectos reales de esa actuación*. Pero ambos aspectos presentan *dificultades*.

Respecto al primer punto, es importante considerar el *componente eminentemente político de la definición de los objetivos de la actuación pública* (Subirats 1993) y su carácter múltiple, heterogéneo y diverso. Por ello, en la evaluación del impacto, resulta crucial justificar la adopción de un criterio en perjuicio de otro, y se requiere elaborar medidas relativas a la consecución de los diferentes objetivos (Ballart 1996). También será necesario decidir qué dimensiones son más relevantes para el propósito de la evaluación (IVAUA 2009b).

Por lo que se refiere a la evaluación de los efectos de las políticas, el reto consiste en *determinar la relación de causalidad entre la actuación pública y los efectos observados*, o al menos descartar que dichos efectos se deban a causas ajenas a la propia implantación de las políticas. Esto supone contrastar la situación resultante tras la actuación, en una serie de criterios significativos, con la que se hubiera producido en caso contrario, comparando una realidad observable con una hipotética que no se ha producido. *La evaluación del impacto se convierte así en el contraste entre los efectos ocurridos por la intervención pública y los que se habrían producido en ausencia de ella, el «contrafactual»*. Determinar este término de comparación resulta complejo, y por lo general, la aproximación más útil consiste en identificar un escenario de comparación que resulte observable, a través de la identificación de unidades que sean comparables a las que han recibido la intervención pública en criterios relevantes, pero que no hayan participado en la prestación de recursos públicos.

La *evaluación económica* puede considerarse en términos generales, una extensión de la evaluación del impacto. Al operar con presupuestos limitados, las administraciones necesitan plantearse cuál es la *eficiencia de sus actuaciones*. Conseguir resultados a través de las políticas o planes públicos no implica que en términos económicos sean socialmente deseables (IVALUA 2009c). Los recursos que se destinan a la realización de unas determinadas políticas o programas podrían dedicarse a otras actuaciones que permitiesen alcanzar un nivel mayor de objetivos, o se podrían obtener los mismos resultados aplicando medidas que impliquen un menor volumen de recursos. Por ello, se hace necesaria *una evaluación económica de las políticas y planes que relacione los resultados obtenidos con el nivel de recursos y costes de las actuaciones*, y permita tomar decisiones sobre la financiación de políticas alternativas. El objeto de esta evaluación es la maximización de beneficios sociales de la intervención

pública al establecer si los resultados de una política justifican los costes que supone llevarla a cabo. *Aunque la evaluación económica relaciona impactos con recursos y costes, en ocasiones puede ser más interesante relacionar los costes y recursos con los resultados* (ver la Guía para la evaluación económica, IVALUA 2009c)

3.7.1. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA AGENCIA AEVAL

La evaluación de las políticas públicas está encomendada a AEVAL, que desde el año 2007 ha realizado diferentes procesos de evaluación: Estrategia de Cuidados Paliativos del SNS, Política de bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social destinada a las personas en situación de discapacidad, Política de mejora del sistema de transferencia de tecnología a las empresas, Plan estratégico de Seguridad Vial, Plan Nacional de Energías renovables, Plan Nacional de Transición a la TDT, Programa Nacional de Ayudas para acciones de reindustrialización, Programas de Vacaciones para personas mayores y Termalismo Social, Programa de Selección y Formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla La Mancha, Programa Aprendiendo a Exportar, Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal, Líneas ICO-Pyme, Trabas administrativas para la creación de empresas. También ha evaluado diversos servicios de la Administración Pública (Calidad del servicio prestado por la Ventanilla única para el Comercio Exterior en Canarias, Gestión y Funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas, Registro Nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero), entre otras actividades de evaluación. No obstante, dependiendo del tipo de actividad evaluada, y de los ámbitos temáticos, el contenido de la evaluación incluye diferentes aspectos. Así, algunos informes se centran en indicadores de resultados, otros realizan sobre todo estudios de percepciones, mientras que otros abarcan diversas metodologías de evaluación.

Resulta interesante comentar los *aspectos más destacados de algunos ejemplos de la evaluación de políticas y planes públicos* con el fin de mostrar su relación con la productividad de las actuaciones de la Administración Pública.

En la evaluación del impacto del *Plan Nacional de Energías Renovables 2005-2010* (AEVAL 2011a), se parte de una definición de objetivos consistente en alcanzar un 12,5% del consumo total de energía primaria en 2010, un 29,4% de la generación eléctrica a partir de energías renovables y un 5,75% de uso de biocarburantes, con un desglose asociado por años a lo largo del plan y con distintos coeficientes para los distintos tipos de energías renovables incluidos en el mismo. Los criterios de evaluación considerados incluyen la *pertinencia* (¿responde el plan a una demanda social definida?, ¿está adecuadamente formulado para dar respuesta a

dicha demanda?), la *relevancia* (¿cuál ha sido el peso del Plan en el marco de la política energética española e internacional?, ¿cómo se ha producido la entrada en la agenda de la promoción de las energías renovables?), la *coherencia* (¿son adecuados el diseño, la planificación y el seguimiento de las medidas adoptadas para la consecución de los objetivos?, ¿cuál es el grado de coordinación con otras políticas —de empleo, de I+D+i, medioambientales—?), la *implementación* (¿se han llevado a cabo las medidas propuestas?, ¿se ha aplicado el Plan cumpliendo los requisitos previstos?), la *eficacia* (¿se han cumplido los tres objetivos mencionados?, ¿cómo es la valoración sobre el marco normativo en el que se desarrolla?), la *eficiencia* (¿cuál ha sido el rendimiento del Plan y de cada una de sus áreas?, ¿qué relación ha existido entre las ayudas y los costes de la energía?), la *participación* (¿existen mecanismos de participación y seguimiento de las CC. AA. y los agentes institucionales y sociales?), la *transparencia* (¿existen mecanismos de información y comunicación del Plan, de sus objetivos y resultado?), y la *legitimación* (¿cuál ha sido la participación de los agentes implicados en las fases diseño, implementación, seguimiento y control del plan?), además de criterios de *impacto*. En lo que se refiere a este último los elementos que se tienen en cuenta son la *contribución del Plan al PIB* en euros constantes (absoluta y en porcentaje, tanto en términos directos e indirectos), el *impacto sobre el precio de la electricidad* y de otras fuentes de energía, el impacto en la *generación de empleo* (en puestos directos e indirectos, distinguiendo en función de la cualificación y el tipo de contrato), impactos sobre la *fiscalidad* (balanza fiscal) y sobre la *balanza de pagos*, impacto sobre la *volatilidad de los mercados energéticos*, impactos sobre las *políticas medioambientales* (política de aguas, emisiones atmosféricas y calidad del aire, política de litoral, de conservación de especies y espacios protegidos, protección del paisaje), impactos sobre las políticas de *desarrollo rural*, impactos sobre las *políticas de I+D+i* (invenciones, patentes, impulso tecnológico en áreas de investigación), e impactos sobre las *políticas industriales*. A partir de la valoración de todos estos criterios, se proponen recomendaciones para actualizar y mejorar las distintas actividades incluidas en el mismo.

Otro **ejemplo** de evaluación de políticas públicas que incluye evaluación del impacto es el realizado sobre las *políticas de cooperación al desarrollo, y en particular a las políticas de formación en dicho ámbito*. A través de recogida de información mediante encuestas, el informe de evaluación (AEVAL 2009d) ofrece una valoración del impacto que la formación para la cooperación al desarrollo ha tenido a nivel individual, organizativo y social, los *ámbitos o competencias que ha logrado desarrollar* (diseño de políticas, toma de decisiones, gestión, dirección de equipos, etc.), los *efectos de la formación para el mantenimiento del empleo, la promoción y el desarrollo de la carrera, la utilidad de la formación, la transferencia de los*

aprendizajes, y las barreras y obstáculos encontrados para que la formación sea transferida.

3.7.2. PRODUCTIVIDAD Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La evaluación del impacto de las actuaciones de las Administraciones Públicas puede estimarse desde tres puntos de vista complementarios. En primer lugar, *la evaluación de los impactos, y su extensión a la evaluación de la eficiencia, constituye la esencia de la valoración de los servicios públicos*. El cumplimiento de los objetivos y fines propios de la Administración Pública es donde radica el «valor» de los servicios, en los cuales los resultados ocupan un lugar intermedio para la consecución de los fines. Por tanto, los servicios públicos producen *outputs* para lograr determinados *efectos (outcomes)*. Desde este punto de vista, sólo cabe considerar como productivos, aquellos servicios públicos que contribuyen efectivamente al logro de los propósitos establecidos, ya sea para cubrir demandas sociales y resolver problemas, ya sea para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. En otros términos, sólo cabe considerar productivos los servicios que a través de la producción de determinados resultados contribuyen a conseguir los efectos pretendidos. Así, el objetivo de una campaña de vacunación no radica tanto en el número de vacunas que suministra a la población (objetivo operativo) sino en prevenir la aparición de enfermedades y contribuir a la mejora del estado de salud (objetivo final, para el que el suministro de vacunas es un instrumento). La productividad está delimitada por la consecución de efectos pretendidos para cubrir demandas sociales.

En segundo lugar, la consideración de los efectos de las actuaciones públicas incluye la puesta en práctica de *los valores que han de orientar el servicio público*. Valores como la transparencia, la equidad, la participación, e incluso la eficiencia en el uso de recursos, el buen gobierno y la austeridad se convierten en criterios a tener en cuenta en la evaluación de políticas públicas, que si bien exceden el concepto estricto de «evaluación del impacto», es muy difícil que formen parte de otras formas de medir la productividad. En términos generales, ni las medidas de *input*, ni en muchos casos las de los *outputs* recogen el grado en que los servicios públicos aplican los valores que deben guiar la actuación de la Administración, salvo que se incorporen de manera expresa en indicadores subjetivos de la calidad de servicio. En cambio, estos valores se incorporan con mucha frecuencia en los procesos de evaluación globales que incluyen el impacto de las intervenciones públicas, como es el caso de numerosos informes de evaluación de las políticas públicas desarrolladas por AEVAL. En otras palabras, *la evaluación del impacto incluye criterios relevantes en la consideración de los servicios públicos, que son difíciles de aprehender a través de la evaluación de los restantes niveles de la cadena de prestación*

de los servicios públicos. La productividad de los servicios públicos requiere tener en cuenta los valores que orientan la actuación de las Administraciones Públicas.

La comparación entre impacto de las políticas públicas y recursos (costes) utilizados, es decir, la *evaluación económica* o de la eficiencia, permite tomar decisiones relevantes para la *mejora y el aumento de la productividad*, a través de dos vías. Por una parte, tras el análisis de los efectos y su eficiencia, se pueden plantear iniciativas para reducir los costes de prestación de los servicios. Por otra parte, se pueden plantear propuestas que permitan incrementar los efectos obtenidos de las actuaciones públicas a partir de la optimización en el uso de los recursos. Además, ofrece la posibilidad de comparar la eficiencia de diferentes alternativas en la aplicación de políticas, o de delimitar la utilidad de distintos componentes de las intervenciones. Por poner sólo dos ejemplos recientes, la *Evaluación de la Escuela de Administración Regional de Castilla La Mancha* (AEVAL 2012) permite concluir que la disminución de la oferta de puestos como consecuencia de la reducción de la Oferta Pública de Empleo aumenta los costes unitarios de los procesos de formación y selección de dicha entidad, haciendo ineficiente su funcionamiento. Como propuesta, se sugiere la necesidad de atribuir nuevas funciones al centro o reasignar parte de los recursos a otras actividades o servicios. Asimismo, la *Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial* (AEVAL 2009b) avanza entre sus conclusiones la efectividad de costes que para el logro de sus objetivos muestran alguna de sus iniciativas, como la presencia de agentes de tráfico en las carreteras, o la realización de controles de alcoholemia inesperados. La evaluación del impacto y de la eficiencia permite tomar decisiones de carácter finalista sobre la *asignación de recursos* a los diferentes factores de las intervenciones públicas, de una manera más ajustada de lo que permite la consideración de otros elementos de la cadena de prestación de servicios.

Estas tres aproximaciones a la evaluación del impacto destacan la *conveniencia de complementar otras medidas de productividad con la valoración de los outcomes*. Incluso cuando otras medidas son viables (*inputs, outputs*, calidad subjetiva), la consideración de los efectos de las actuaciones públicas añade valor a la evaluación. En aquellos casos en los que no resulta fácil identificar, cuantificar o integrar los resultados de la prestación de los servicios, la consideración de los efectos se configura como una opción de gran interés.

Sin embargo, no todo son ventajas. La consideración de los *outcomes* de las intervenciones públicas presenta *algunos inconvenientes* muy significativos. En primer lugar, *muchos gestores públicos se sienten incómodos con su utilización*, ya que una parte no desdeñable de los impactos puede deberse a razones ajenas a la actuación pública. En otras palabras, el nexo entre los resultados de la actividad pública y los efectos

de la misma está influido por procesos y condiciones que quedan fuera del control de la acción de las Administraciones Públicas. Si a ello se le añade la dificultad, de establecer con claridad una relación de causalidad entre la acción pública y los efectos que se le atribuyen, las reticencias al uso de la evaluación de impactos resultan comprensibles. Cabe destacar que los servicios públicos se prestan en un entorno muy dinámico y cambiante, en el que operan numerosas tendencias sociales, agentes muy diversos y gran número de variables que pueden influir sobre los resultados, a veces con mayor fuerza que las propias actuaciones públicas. En tales condiciones, la evaluación del impacto contiene una alta proporción de «error de medida», por lo que es habitual que muchos responsables públicos prefieran centrarse en aquellos elementos de la cadena de prestación del servicio que están casi totalmente bajo su control. En otras ocasiones, los *gestores públicos presentan una excesiva influencia en determinar los objetivos que deben considerarse en la evaluación del impacto*, en detrimento de los objetivos de otros grupos de interés, o incluso de las propias necesidades que pretende cubrir la actuación pública.

Además, conviene destacar que *la evaluación del impacto de las actuaciones públicas no se aplica con la misma facilidad en todas sus variantes*. Como la propia experiencia indica (por ejemplo, a través de los planes de trabajo anuales de AEVAL), resulta de mayor interés en el caso de políticas, planes y programas, que cuando se consideran servicios, unidades o áreas de la Administración. En especial, el impacto de las políticas y planes permite integrar los efectos conseguidos de manera interdependiente por distintos ámbitos de la Administración que trabajan en colaboración. Pero resulta más complejo de evaluar cuando se analizan los «efectos» de la intervención de una unidad que aplica diferentes servicios, desarrolla distintos programas o ejecuta procesos administrativos que no siempre tienen un carácter finalista. Para que la evaluación del impacto resulte relevante, es necesario que se haya realizado una adecuada planificación estratégica, a través de la formulación de objetivos claros y concretos. Este hecho se produce con mayor frecuencia cuando se formulan políticas y planes, pero resulta más complejo de aplicar al funcionamiento ordinario de subsistemas de la Administración, con la posible excepción de las Agencias Públicas. Los Departamentos, Unidades o Servicios, por lo general no suelen tener una definición precisa, operativa y cuantificada con indicadores de los objetivos que pretenden cubrir lo que dificulta realizar a posteriori una evaluación del grado en que dichos objetivos se han cumplido.

3.7.3. OPINIONES DE LOS EXPERTOS SOBRE LA EVALUACIÓN DE OUTCOMES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Los expertos entrevistados reflejaron buena parte de los argumentos expuestos en los párrafos anteriores. En *primer* lugar, destacaron la

necesidad de que las AA. PP. definan claramente los objetivos a conseguir en cada una de sus políticas y servicios. Sólo así se puede evaluar cabalmente el logro de esos objetivos, y clarificar los costes asociados a su consecución. Además, destacan que la elaboración de los objetivos tiene un ineludible componente político, mientras que el componente técnico (de gestión) radica en la forma de poner en marcha unas acciones u otras destinadas a la consecución de los objetivos.

«Hay que tener claro dónde se quiere ir y qué se quiere hacer. Eso no tiene respuesta técnica. Los problemas políticos no tienen respuestas puramente técnicas, si no, gobernaría un catedrático en derecho administrativo». (Directivos AGE)

«Qué efectivo sería obligar al alcalde de un municipio a presentar un plan de acción para los próximos 4 años, donde se definiesen los objetivos anuales y objetivos globales de la etapa por cada una de las políticas públicas que son competencia del municipio. Y que eso se tuviera que aprobar por un pleno. Nada más que hicieras eso, obligarías a plantearse». (Expertos)

«Si se definen objetivos dentro de las políticas públicas, se puede medir su grado de consecución. Por ejemplo, reducir la tasa de fracaso escolar, reducir la tramitación de los procedimientos. Hay programas de la Administración que son difícilmente medibles: ¿Cuál es la productividad de tener caza F18? Pues no lo sabemos, pero si no los tuviéramos quizá Marruecos hubiera invadido Ceuta, y eso en términos de país, no sé si sería un coste asumible. En todas las políticas públicas se pueden establecer objetivos. Eso es lo que nos falla. Por ejemplo, ¿cuáles son los objetivos del jefe de servicio de desarrollo local de una Diputación Provincial que derivan del programa político de gobierno? Los programas políticos se han de cumplir, y tienen que contemplar objetivos. Nos falta cultura institucional de resultado». (Expertos).

Además, los *resultados de la evaluación de las políticas públicas podrían tener consecuencias en función de los resultados*. Por una parte están las decisiones acerca de su continuidad, su reformulación o su finalización. Además, la evaluación puede tener repercusiones sobre el reconocimiento y la compensación en términos de productividad de quienes las implementan y ejecutan considerándolos en términos colectivos. Los impactos suelen tener un carácter más global y por ello no resulta fácil vincularlos a rendimientos individuales. Es importante considerar aspectos de «productividad colectiva» cuando se evalúan los efectos e impactos.

«Sí somos una Administración que puede avanzar por medio de evaluación de políticas públicas, claro que uno de los criterios de compensación puede ser la contribución a los objetivos que se marcan. No solo queremos distinguir a los individuos; igual que en una empresa se reconoce a los departamentos que más contribuyen a los resultados también en las AA. PP. se puede reconocer a los Departamentos u organismos que realizan una labor excelente». (Administración CC. AA.)

«Todo el tema de planes de gobierno, donde figura el compromiso de cada departamento con 10 o 12 compromisos generales, el indicador del compromiso, los responsables y la temporalización. Luego hay un seguimiento, es el concepto de productividad colectivo. Por ejemplo si en un departamento logro una reducción del 30% de la carga por innovación

tecnológica, ahorro tanto,... En estos temas el logro es colectivo, no resulta fácil asociarlo a personas individuales». (Administración CC. AA.)

Los expertos consultados también señalaron algunas *dificultades, para formular objetivos o para vincular esos objetivos con los resultados de la actuación pública*. Las dificultades pueden deberse a *limitaciones en el funcionamiento político de los altos cargos de la Administración* (sucesión de cargos, falta de estabilidad de los agentes políticos) y a la propia *dificultad en la definición der objetivos precisos y concretos*.

«Todo el personal directivo es personal político. Es decir, la carrera administrativa la tenemos muy acotada, y muy limitada. Ya no solamente que cada 4 años haya un cambio directivo. Es que no llegan ni a los 4 años. Así, es difícil establecer una línea y un camino a seguir. La última corporación en 4 años tuvo dos direcciones. Eso arrastra a todo el personal técnico que trabajamos en ese empeño». (Administración local)

«Las políticas públicas cada vez más, son el producto de interacciones más o menos complejas no sólo en el ámbito de la Administración, sino en un sistema multi-organizativo identificable. Por ejemplo, Gobierno autonómico y dos consejerías que intervienen simultáneamente en un campo determinado. Los modelos de interacción actual llevan a interacción público-público y público-no público (privado puro, tercer sector, etc.) sin las cuales es muy difícil entender la lógica de lo que pasa. Es más fácil asignar valoraciones al agente, pero cuanto más complejo es el agente, más difícil es medir políticas públicas». (Expertos)

También se señala que los *indicadores de prestación de servicios no siempre son suficientes* para realizar la evaluación de los servicios públicos.

«En nuestras memorias anuales, indicadores muchos: alumnos, horas, número de horas de formación... Pero es lo que te decía, yo no tengo marcado un cumplimiento de alcanzar tantas horas, no hay objetivo. Así que con los datos resultantes, no puedo saber si he crecido o no». (Directivos AGE)

«Usamos los resultados de los indicadores a la hora de calcular horas lectivas y presupuestos, para saber qué hemos hecho y qué queremos hacer, si queremos formar a más directivos o a menos, tenemos que incidir más en los ámbitos que se forman, en lenguas... Pero no está institucionalizado cómo cada uno de los empleados contribuye a eso. Aquí se sabe intuitivamente quien tiene más carga de alumnos, horas lectivas, etc. Pero no sistematizamos esa información, ni la utilizamos, por ejemplo a la hora de pagar el complemento de productividad». (Directivos AGE)

La evaluación del impacto, además, tiene que *extenderse hacia la valoración de la eficiencia*. Se hace necesario obtener información que permita tomar decisiones sobre la financiación de los servicios, la adecuación de los recursos a las actividades a desarrollar, y la realización de una valoración global de si los recursos destinados son acordes al nivel de prestación de servicios. Esta información sería muy bien valorada por los responsables de la gestión pública. Ahora bien, es importante que la información recabada tenga utilidad posterior para orientar la toma de decisiones.

«En el ámbito de la sanidad no hacemos más que meter, meter y meter y vamos creciendo, y no podemos. ¿Cómo puedo decirle a un área de salud, que llevo mucho tiempo invirtiendo y gastando, introduciendo mejoras de las políticas, de la sanidad...? ¿Cómo puedo medir esto?». (Administración CC. AA.)

3.7.4. LAS AGENCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una parte de los comentarios sobre la evaluación del impacto de las intervenciones públicas hicieron referencia a las Agencias Públicas. Estas *agencias tienen como una de sus principales razones la de estar alineadas con determinadas políticas y contar con objetivos precisos, a menudo concretadas en contratos-programa.*

«Las agencias suponen una visión determinada de la Administración: Los Ministerios tienen la dirección estratégica en una serie de cuestiones y dejan el *management* operativo en manos de profesionales. Ahí dan autonomía para que manejen recursos humanos e implanten mecanismos de control de resultados, para que rindan antes, es la filosofía de creación de agencias y modelo de agencias». (Expertos)

El *carácter específico de las agencias* radica en la posibilidad de definir objetivos por parte de las administraciones, y conceder autonomía de gestión a esos organismos para desarrollar las acciones necesarias para el logro de esos objetivos con la mayor eficiencia posible. Esta «actuación por objetivos» a menudo se complementa con la oportunidad de que los dividendos de dicha eficiencia reviertan en la propia agencia. Ahora bien, en la práctica la proliferación de agencias parece relacionarse, en ocasiones, con la búsqueda de procedimientos de gestión más flexibles que los de la Administración. Los expertos destacaron que a través de las agencias públicas puede resultar más sencilla y eficaz la actuación pública si se determinan bien los objetivos y se definen adecuadamente los contratos programa. Las agencias pueden *funcionar de una manera más ágil, y en consecuencia pueden aportar un funcionamiento más eficiente* en el logro de objetivos, gracias a su flexibilidad. De todos modos, este supuesto requiere contrastación rigurosa mediante evaluación de las actuaciones y de la propia agencia.

«¿Hay suficientes mecanismos de control de transparencia para que los ciudadanos y los estudiosos puedan decir que se está malgastando dinero público o se está gastando bien...? Si hay problemas de transparencia incluso en las grandes empresas privadas, ¿cómo sabemos si se gestiona bien Opel y tal? Ahí hay unos accionistas directamente interesados en comprobar esa gestión... En las agencias donde somos todos los accionistas, no sé, ¿qué prefieres: un control a base de memorias de gestión, transparencia e informes de resultados o uno de intervención general del estado? Si estás pensando en gastar menos, la Intervención General de la Administración del Estado. Ahora, si estás pensando en prestar servicios más ágiles, etc. es evidente que la agencia es muy eficiente, por ejemplo la Agencia Tributaria que tiene unos objetivos que se publicitan, que gestiona muy eficientemente con un control de gastos muy bueno. Ahora que la AT sea un modelo de

gestión, no significa que este sea un modelo a generalizar. Creo que si el nuevo gobierno es restrictivo en esto será bueno». (Directivos AGE)

Se ha señalado también que la mayor autonomía y flexibilidad en el funcionamiento de las agencias ha podido volverse *en ocasiones en contra de la pretendida eficiencia en el uso de recursos*. Los expertos opinan que no siempre está justificado que se creen Agencias para un mejor logro de los objetivos y una actuación más eficiente. Algunas voces señalan que la gestión pública directa podría incorporar los aspectos positivos de las Agencias, sin que el exceso de autonomía perjudicara su eficiencia.

«Pero las herramientas tipo agencia, la Administración la hemos combatido cuanto hemos podido, porque estas agencias acaban siendo un instrumento para una mayor libertad de gestión que acaban suponiendo unos sueldos mayores. Mayor autonomía de gestión lleva a mayores sueldos. En la Agencia tributaria puede estar justificado (al menos que los subinspectores cobren más, los otros no sé), pero en otros: la agencia del BOE, la Agencia meteorológica, la Antidopaje, ¿están justificados? ¿Dan mejor servicio, gestionan mejor? No sé... Las Agencias incrementan los costes, por la autonomía en la gestión del personal y de sus ingresos. ¿Puede ser útil para mejorar la gestión? Seguro que sí. Pero ¿está suficientemente justificado?». (Directivos AGE)

«La verdad es que no se han producido a mi juicio cambios relevantes en la gestión... Es un paso adelante en la buena dirección el que los organismos públicos tengan un plan de objetivos y la financiación tenga que ver con esos objetivos. Me parece que es un paso en la Administración, que se puede aplicar a todo el sector público. No hace falta que sea una agencia para que se le pida eso». (Expertos)

Otro aspecto destacado por los expertos es la necesidad de *clarificar con mayor rigor las relaciones entre el «principal» (el órgano de la Administración que elabora los objetivos o el contrato-programa y encarga su consecución a la Agencia) y el «agente» (la propia Agencia, encargada de desarrollar las actividades necesarias para lograr los objetivos planteados y llevar a cabo el programa de actividad)*. Se han señalado en esta relación diversas disfunciones. En primer lugar, con el solapamiento «de facto» de ambos roles (principal y agente) en la misma persona o grupo; segundo, con el escaso desarrollo de medidas de control del agente por parte del principal, y tercero, con la debilidad de los procesos de definición de objetivos y programas, que desequilibran la distribución de poder fáctico entre ambos, a favor del agente en la mayoría de los casos. Por estas razones los informantes insisten en intensificar el papel de control y seguimiento que ha de ejercer el principal. En concreto, se teme que las agencias supongan un incremento de los costes, y se reclama un mayor control de esta cuestión, y un mayor equilibrio en la estructura de incentivos entre el principal y el agente.

«En la relación principal-agente, que es un poco la función directiva, el principal es el equipo de gobierno, quien tiene que establecer un contrato en el que se fijan objetivos, se hace una retribución variable, para cesar, aumentar o disminuir el salario. Esa parte de la función directiva no está

estudiada». «El problema en nuestro país es que para que haya agente tiene que haber principal que lo controle». (Directivos AGE)

«Efectivamente el tema de los contratos programa, se llama contrato de gestión con la ley de agencias del Estado. En España se impulsa mal, porque el modelo es agente-principal, pero la ley de agencias, presta mucha atención a proteger la flexibilidad a la agencia y muy poca atención al principal.... A la vez que refuerzas al agente tienes que reforzar más al principal, porque el principal es el que establece los objetivos, y tiene que controlar y evaluar... ¿Qué sucede? Pues que de facto el principal es muy débil, no tiene capacidad para hacer esta gestión. Por lo tanto, cuando te encuentras con contratos programa, en la práctica los prepara la propia agencia, con lo que puede suceder que los objetivos que se planteen sean fáciles de conseguir y se logren incentivos por encima de los que se tendría que lograr... Al final, la agencia acaba definiendo objetivos que corresponde definir al principal que es el que tiene legitimidad política. La agencia ha de ser el ejecutor de carácter profesional». (Expertos)

«La Ley de Agencias del Estado plantea la posibilidad de directivos públicos más profesionales y con mayores incentivos económicos... El riesgo es que los altos funcionarios, los mejores, vayan a las agencias en lugar de seguir en los Ministerios. Ahora bien, son los que quedan en los Ministerios quienes han de hacer el contrato programa a los de las agencias. Eso es un sistema perverso de incentivos. El subdirector en el Ministerio tiene que cobrar más que el que está en la agencia, porque su función es más importante». (Expertos)

Por otra parte también se han levantado voces que *cuestionan la independencia de las agencias en relación con la parte política*.

«Ha fallado la voluntad efectiva de hacer la separación. Nunca se ha querido privar a los aparatos de los partidos de su presencia ahí. Entonces, la ley de agencias está fracasada desde que nació porque no definía la separación de roles, que es un elemento sustancial del sistema. Si aquí se ponen en funcionamiento las agencias, pero se hacen unos estatutos en los cuáles el secretario de salud, es quien preside el gobierno de la agencia, pues tenemos que el principal y el agente son el mismo». (Expertos)

En definitiva, se señalan *características positivas del modelo de agencias* (delimitación de objetivos, contratos-programa, evaluación acerca de los logros y evaluación de la eficiencia), *pero sin necesidad de generalizar este tipo de Organismos* y planteando la posibilidad de su desarrollo en el marco de la propia Administración.

«No es verdad que sólo por ser privada la gestión sea buena, y sólo por ser pública sea mala. La gestión privada puede ser tan nefasta como la pública. Las nuevas herramientas han supuesto un avance, por ejemplo, el contrato programa. Hay determinadas islas, que por su especificidad deben ser privadas, claro. Requieren un contrato programa específico, que marque los objetivos a cumplir en un plazo largo, y desarrollar adecuadamente ese programa a cambio de una cantidad. Gestione usted con una cuenta de resultados y cada año le iremos fiscalizando. Es el caso del sincrotrón, no puedes pagar a quien lo pone en funcionamiento a precio de convenio, tendrás que ir a precio de mercado». (Directivos AGE)

Así pues, la *definición de objetivos, la evaluación de su nivel de cumplimiento, y el análisis de los costes dedicados a la producción de los servicios públicos son los ejes principales que impulsan la evaluación de las*

políticas públicas, y la contribución que la misma puede hacer a la mejora de la gestión pública, independientemente de la forma jurídica y la propiedad que ostente la organización que presta esos servicios públicos. En caso de que la forma jurídica sea la de agencia es importante clarificar, definir y reforzar el rol del principal que ha de asumir las responsabilidades inherentes al mismo.

3.8. CULTURA DE EVALUACIÓN Y RESISTENCIAS A LA EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

A lo largo de los puntos anteriores hemos ido analizando las diferentes aproximaciones a una evaluación directa o indirecta de la productividad en las Administraciones Públicas. Hemos identificado un buen número de planteamientos conceptuales y metodológicos y un buen número de prácticas. Además, las aportaciones de las personas consultadas han señalado oportunidades, riesgos, buenas prácticas y también problemas y disfunciones en el complejo proceso de evaluación de la productividad en las Administraciones Públicas.

Junto a la presentación de esas iniciativas, y las buenas prácticas, se constata también que la generalización de los procedimientos de *evaluación de las actuaciones de la Administración Pública* dista todavía mucho de ser una realidad. A lo largo de las entrevistas se han apuntado diversas razones sobre este estado de los hechos y muchas de ellas tienen que ver con una *insuficiente cultura de evaluación* y con las *resistencias que suscita en muchos contextos de las AA. PP.* En este apartado, recogemos de forma sistemática estas consideraciones.

La *cultura de una organización* viene configurada por un conjunto de creencias más o menos compartidas por sus miembros que inciden sobre su interpretación de la realidad, la explicación de lo que ocurre, los comportamientos que esos miembros realizan en la organización y los resultados que se obtienen. La cultura de la Administración Pública, y de las diferentes organizaciones que la constituyen se compone de las creencias compartidas por sus miembros acerca del significado de lo público, las formas de responder a las demandas y funciones del servicio público, los arreglos organizativos disponibles, el papel de los empleados públicos, sus derechos y obligaciones y su desempeño. Todas estas creencias se reflejan en determinadas actitudes, prácticas y comportamientos cotidianos que inciden sobre el desempeño, el logro de resultados y otros aspectos relevantes, entre los que también hay que contar la percepción de la opinión pública, la satisfacción de la ciudadanía y de los usuarios y la realización de las garantías legales.

Una *comprensión adecuada de la cultura organizacional* requiere una serie de distinciones conceptuales. Cabe distinguir en primer lugar la *cultura «ideal»* o *«aspiracional»* de la *cultura real*. Una parte importante de la

cultura consiste en el sistema de valores compartidos por la organización y es importante constatar las diferencias y la tensión dinámica entre la «realidad que somos» y la que aspiramos a ser. Es importante identificar el sistema de valores que los miembros de una organización aspiran a realizar. Ahora bien, otra distinción es relevante aquí. En ocasiones la cultura ideal no es tanto la que se pretende realizar y a la que se aspira sino un conjunto de valores «declarados», *que apenas tienen que ver con la «cultura» que opera en la organización*. En este caso la tensión no tiene un carácter «aspiracional» sino de «racionalización» y cinismo al declarar valores que no inspiran las conductas y actuaciones, y con los se intenta enmascarar otros menos confesables.

Sea como sea, *una parte de esa cultura (real, «aspiracional» y/o «declarada») tiene que ver con la evaluación* y hace referencia a las creencias, valores, interpretaciones y convicciones que los miembros de la organización y el propio sistema tienen sobre la evaluación para conocer los recursos disponibles, formas organizativas, logro de los objetivos, costes, rendimientos, valoraciones de los usuarios y audiencias, posicionamiento en relación a otros actores relevantes en su entorno, etc. Téngase en cuenta que también en este aspecto puede haber diferencias entre la cultura real, la aspiracional y la «oficialmente declarada».

En el análisis de la situación cabe señalar, en primer lugar, que hay ámbitos de la Administración donde la *cultura de la evaluación va arraigando y estableciéndose*. Las iniciativas y experiencias que hemos descrito a lo largo del presente capítulo son prueba de ello. De todos modos, cabe también constatar que *esa cultura no está muy extendida* y, cuando se da, está poco arraigada. No hay, por lo general, una tradición de evaluar los resultados de lo que se hace, y de planificar y establecer mecanismos para rendir cuentas de lo realizado.

Algunas de las *razones* que impulsan y mantienen esta falta o insuficiencia de la cultura de evaluación tienen que ver con las *dificultades para establecer objetivos cuantificables* de la acción pública. En muchas unidades, departamentos y servicios no se realiza de forma sistemática y precisa una definición de los objetivos a lograr, y las actuaciones responden más a cuestiones tácticas que a una verdadera estrategia a largo plazo. Ante esta situación resulta muy complejo establecer indicadores para valorar lo que se hace, sus resultados y sus impactos. En ocasiones, esta situación se complica porque la Administración Pública atiende numerosos aspectos intangibles. Establecer indicadores para evaluar todos estos elementos resulta más complejo que la determinación de esos indicadores para productos y servicios más tangibles.

Asimismo, *ciertos procesos de evaluación son costosos y complejos* y ello puede motivar un cierto desinterés. Es necesario instaurar iniciativas que, aún de carácter parcial, vayan generalizando la preocupación por la

evaluación. Una buena iniciativa en este sentido sería la incorporación obligatoria de mecanismos formales de evaluación, y de presupuesto para llevarlos a cabo, así como la utilización en la práctica de algunos mecanismos ya existentes, pero que no se utilizan.

El *carácter burocrático de la Administración Pública* contribuye también a reforzar la falta de evaluación y rendición de cuentas. El funcionamiento de la Administración, basado en normas y procedimientos muy estandarizados, asume que dicho entramado normativo se cumple. Igualmente, la despersonalización de los sistemas normativos, que implican puestos de trabajo de contenido fijo, y desempeño de los mismos ajeno a las características personales, contribuyen a que se tome por garantizado el cumplimiento de las normas y el adecuado funcionamiento organizacional. Asimismo, la interdependencia entre niveles, la larga cadena de responsabilidades y la existencia de tales normas, que otorgan la autoridad al rol desempeñado en lugar de a la persona que lo ejerce, favorecen la dilución de responsabilidades y reducen la presión por la rendición de cuentas.

Paralelamente, *las exigencias de igualdad en la Administración Pública* (no sólo de cara a los destinatarios de sus servicios, sino de manera especial, en la selección y trato de los empleados públicos), contribuyen a generalizar un trato *«igualitarista»* que no supone tan solo establecer condiciones de partida iguales para todos, sino que se traduce en considerar por igual a todo el personal también en sus rendimientos, resultados y reconocimiento, sin establecer ningún tipo de distinción. Ello puede llevar a considerar innecesario e incluso inadecuado realizar evaluaciones que conlleven distinciones. Esta percepción parece estar extendida no sólo entre amplios grupos de empleados públicos, sino también entre los órganos de representación de los trabajadores, y en opinión de algunos de los expertos parece guiar buena parte de la actuación de estos representantes.

«Es muy incomodo ver que a nivel del Estado se puede llegar a un acuerdo que se concretó en el EBEP con la participación de partidos, sindicatos,... Y sin embargo, luego desarrollar esa norma depende de con quién te toque. En mi ayuntamiento, los sindicatos no querían oír hablar de evaluación de desempeño bajo ningún concepto, ni querían pasar pruebas psicotécnicas para selección, ni entrevista. Yo les decía, si vuestro sindicato lo ha aceptado... Pero ellos decían: No tenemos nada que ver lo que han acordado los de arriba». (Administración local)

La consideración de que el adecuado funcionamiento de la Administración es responsabilidad del conjunto de sus miembros (diluyendo así, al menos en parte, la responsabilidad individual), y una exacerbada *cultura de extrema igualdad entre todos los empleados (denominada a menudo bajo la expresión coloquial de «café para todos»)*, suponen fuertes resistencias para la implantación de sistemas de evaluación de la productividad en el sector público. De manera recíproca, al inhibirse la evaluación, no se

reconoce a aquellos que realizan una mayor o mejor contribución a los resultados organizacionales, y no incentiva el esfuerzo ni la responsabilidad personal. Se refuerza así la consideración de que basta con cumplir las normas y los procedimientos sin preocuparse de la eficiencia y la productividad.

La existencia de una cultura igualitarista se ve reforzada también por las *actitudes e intereses de los niveles directivos de la Administración*, en la medida en que prefieren evitar problemas y conflictos. Así, refuerzan en ocasiones el trato igualitario a todos sus subordinados y renuncian a cualquier diferenciación por la vía de evaluar resultados. En este punto, los entrevistados señalan diferencias entre los directivos de nivel político (cargos públicos) y el de los funcionarios con mayores responsabilidades en la Administración que presentan un perfil que podríamos considerar más técnico. Estas diferencias se ven fortalecida por los diferentes ritmos de actuación de ambos niveles, y por las diversas formas de acceso al mismo.

El *nivel político de la Administración* se ocupa en función de los ciclos electorales, con preocupaciones más destacadas sobre el corto plazo, sobre la ejecución del presupuesto y sobre otras demandas del juego político, y con una actuación que en buena medida está dominada por la eventualidad (aunque se trate de periodos prolongados). Los altos funcionarios presentan una mayor estabilidad en sus funciones. El resultado de esta situación suele ser que los responsables políticos prefieren evitar problemas y prevenir resistencias entre los empleados públicos a su cargo, aspirando a que el funcionamiento de la unidad, servicio o departamento mantenga una continuidad y tranquilidad. Las reglas de juego político en estos niveles implican que se produzca un mayor temor a los conflictos que una búsqueda del éxito.

«La mentalidad de los sindicatos en términos generales está en la idea del «café para todos». Entonces la productividad parece ajena a la Administración. Pero aunque los sindicatos tenían una influencia notable, ahora la están perdiendo, además de esto, dentro de los políticos no había unanimidad al respecto. Dentro de los grupos políticos el problema de la productividad es un objetivo secundario y eso se percibe. El político se interesa en que el servicio a su cargo funcione, pero el político es cortoplacista, aquí hay un elemento fundamental: «que funcione pero que no genere conflicto». Hay una expresión típica del político es el concepto de «lo que importa es garantizar la paz social dentro de este colectivo y dentro de la Administración». Las cosas tienen que funcionar razonablemente, siempre que no haya tensiones ni conflictos. A ese objetivo se subordina la productividad». (Expertos)

Por su parte, hay fuerzas que impulsan a los *funcionarios con responsabilidades directivas* hacia la continuidad, el mantenimiento del *status quo*, y un cierto grado de autonomía, que también tiende a mantener el igualitarismo en las relaciones laborales. La evitación de problemas, que guía buena parte de las actuaciones del nivel político en la Administración, se reproduce en los niveles inferiores, contribuyendo a que

la dilución de responsabilidades entre el conjunto de empleados públicos se refuerce. El hecho de que una parte de responsables políticos y altos cargos de la Administración sean nombrados entre los empleados públicos, que pueden volver a su puesto una vez finalizadas sus responsabilidades, así como la cercanía entre los cargos que toman ciertas decisiones respecto al personal sobre las que se aplican, contribuye a fortalecer una *política de evitación de conflictos*. En particular, la gestión de los Recursos Humanos ve mermada su eficacia como consecuencia de estos rasgos, que en ocasiones se engloban en la llamada «*paz social*». Esta exagerada evitación de conflictos y tensiones se traslada también al ámbito de la negociación colectiva, en la que las organizaciones sindicales tienen una estrategia a largo plazo, una visión de conjunto y una experiencia que buena parte de los políticos no posee, lo que contribuye todavía más a dificultar la evaluación de la productividad y la implantación de cambios profundos en la forma de organizar los servicios y unidades. *Todo ello juega en contra del establecimiento de criterios de evaluación, y relega la productividad por detrás de otras cuestiones más prioritarias para estos agentes.*

Numerosas intervenciones se centraron en estos aspectos señalando las *interferencias entre los niveles directivos político y técnico, y la evitación de problemas y conflictos*. Veamos algunas aportaciones

«En la gestión pública hay una interferencia entre el poder político y técnico, que se refleja en muchas actuaciones y resultados. Respecto al presupuesto, el presidente se compromete y lo hace de manera informal haciendo promesas, las va anotando, las pasa a su folio, suma lo que vale su compromiso y dice «necesito un millón de euros». A partir de ahí se monta el presupuesto,... Después un elemento importante de evaluación es el nivel de ejecución presupuestaria. La evaluación del político se mide en función de su capacidad para ejecutar, para gastar, o sea, el mejor político y gestor, no era aquel que establecía un programa presupuestario o establecía límites y se fijaba en cuál era el mejor precio. Tanto en pleno como en unas Cortes, la capacidad de gestión del político se «medía» en función de la ejecución del presupuesto». (Administración CC. AA.)

«En organizaciones jerarquizadas, el jefe máximo tiene una personalidad política y la evaluación de rendimiento y resultados le interesa poco, le incomoda. Yo no voy a implantar en la conserjería un sistema..., Eso se transmite a los de abajo... En ese contexto, el funcionario con responsabilidad de dirección tampoco quiere plantear una fuente de conflictos». (Expertos)

«Tenemos una Administración Pública en la que inhibirse y no hacer nada es una forma de mantener el puesto, cuando uno se la juega, hace algo y no gusta entonces le pueden cesar, pero si se inhibe no lo cesan. Eso en la privada no pasa: tienes que tomar decisiones y acertar para evitar el cese. En los políticos es difícil cambiarlo, pero los altos funcionarios tampoco lo hacen porque su puesto depende del político, así que acaban inhibiéndose de las decisiones del político para no generar conflicto, ni ruido y poder mantenerse en el puesto». (Expertos)

Además de estos elementos, también se señala que entre los méritos y capacidades consideradas para promocionar a los *niveles directivos más altos de la Administración Pública no se tienen en cuenta competencias en la dirección de personas como la de dirigir y motivar a los colaboradores.*

Tanto los niveles políticos como técnicos de la dirección pública se cubren a partir de perfiles que no incluyen la dirección de personas o la gestión de recursos humanos, en unos casos en detrimento de competencias «políticas» y en otros por competencias técnicas sectoriales (relacionadas con el área específica de la Administración en la que se desarrolla el puesto). Todo ello constituye una importante barrera para el desarrollo e implantación efectiva de sistemas de evaluación, tanto en relación con la productividad como con otros aspectos de la gestión del personal.

«No conozco ninguna Administración que haya definido políticas de Recursos Humanos. Las políticas de Recursos Humanos son políticas a muy largo plazo y el ciclo político es a corto plazo, entonces no se quiere trabajar para la oposición, ni para un compañero de partido. A corto plazo ¿qué puede suceder?: conflictos, huelgas, problemas con los sindicatos, peor calidad de servicio, porque para dar un paso adelante tienes que dar un paso atrás. Los políticos quieren maximizar los resultados y minimizar los costes. Claro, si no hay política de personal, no hay gestión de personal, porque «si no hay qué, no hay cómo». Ahora con la crisis todas las decisiones son tácticas, ninguna estratégica, con lo cual algunas medidas pueden estar estropeando un modelo de Administración que luego echemos en falta». (Expertos)

En síntesis, diversos aspectos del funcionamiento de la Administración Pública, y en especial de la cultura organizativa y las relaciones entre diferentes grupos de agentes, generan resistencias a la evaluación de la productividad. El énfasis en la perspectiva del corto plazo y el interés de evitar problemas en el funcionamiento organizativo y conflictos con los empleados, propio de los niveles políticos de la Administración, junto con los valores dominantes entre los empleados por un igualitarismo y reduce los deseos de discriminar en función del desempeño, desincentiva los intentos de desarrollar sistemas de evaluación de los resultados en pro de una actitud conservadora que prefiere realizar cesiones a enfrentarse a las demandas y expectativas de los empleados que a menudo se convierte en mero mantenimiento del status quo. A ello cabe unir la escasa formación de los niveles directivos en materia de gestión de recursos humanos, y la escasez de organismos encargados de la supervisión y el control de las instituciones públicas.

Ante esta situación, algunas propuestas consisten en la profesionalización de la dirección pública, en términos de gestión de recursos humanos y otras inciden en la dinámica de la negociación colectiva, y en el establecimiento de sistemas de decisión que protejan a los responsables de las unidades y equipos para poder implantar prácticas de evaluación ante sus subordinados, respaldando a los directivos en caso de conflicto. La profesionalización de los niveles directivos más altos podría reducir su percepción por parte de los subordinados como «directivos de paso». Asimismo, deberían establecerse oportunidades y medidas que reflejasen la pluralidad de puntos de vista en detrimento de la percepción mayoritaria a favor del continuismo y el status quo.

Además, los entrevistados han señalado la *necesidad de promover prácticas evaluadoras*, que ayudan también a la mejora de la planificación y gestión de lo público. Igualmente, han planteado elementos que podrían mejorar el uso de los instrumentos disponibles: una mayor implicación de mecanismos y órganos de control, mayor agilidad en los procesos y plazos más breves para la publicación de sus resultados.

«Tenemos un problema de rendición de cuentas... hay muchos mecanismos formales, más de los que parecen... porque está la intervención general del Estado, el tribunal de cuentas... pero el tribunal de cuentas hace evaluación contable tres años tarde». (Expertos)

«La clave para promover la evaluación es relativamente sencilla... Se obliga por ley que en los presupuestos de cualquier proyecto o política pública haya una partida para evaluar la política, si no la política no se aprueba. En algunos casos, puede llegar hasta el 20%. Si hay un dinero que el interventor solo acepta para que se evalúe, pues al final se evalúa». (Expertos)

«Es importante empezar con diferentes proyectos piloto en la organización. No se trata de plantear una implantación global, porque tal y como lo veo, el EBEP está muy bien, pero tenía que haber sido el final del proceso, no el principio. La ley está bien diseñada, pero no hay herramientas prácticas para su implantación». (Directivos AGE)

El *análisis de las resistencias y barreras de la evaluación de la productividad en las Administraciones Públicas, en concreto en la Administración local*, ha sido también objeto de revisión teórica y estudio empírico. En concreto, Navarro, Ortiz y López (2008) han analizado las barreras encontradas en la aplicación de un sistema de indicadores estandarizados de desempeño en la Administración local. Estos autores identifican tres grandes tipos de resistencias.

En primer lugar, mencionan los *obstáculos relacionados con el factor humano que tienen que ver con las actitudes, el conocimiento y la motivación de los responsables públicos* y que concretan en los siguientes: 1) Las reservas sobre la introducción de mecanismos de gestión de la evaluación que se atribuyen a la falta de conocimiento del sistema y también a los temores y sospechas acerca del uso y publicidad de los mismos. 2) La diversidad en la formación y la experiencia profesional de los directivos en relación con los sistemas y herramientas de gestión basados en la evaluación de indicadores. En los numerosos casos en que esa preparación era escasa, el interés por participar en la utilización de esos sistemas era muy limitado. 3) Los bajos niveles de motivación y la resistencia de los políticos. Esto llevó a dificultar la participación de los funcionarios con responsabilidades de dirección en el estudio relacionado con el diseño y utilización de indicadores de desempeño (*performance*).

El segundo tipo de obstáculos identificados derivan del *contexto organizacional*. En concreto se mencionan los siguientes: 1) Las características específicas de la organización como el tamaño, territorio en el que operan, preparación del personal, sistemas de comunicación

internos, etc. 2) La heterogeneidad de las actuaciones voluntarias que desarrolla cada Administración local, que las hace difícilmente comparables y plantea fuertes problemas a los esfuerzos de *benchmarking*. 3) La excesiva centralización de los departamentos financieros responsables del procesamiento y control de los datos con pobres canales de comunicación con los responsables de la provisión de los servicios. 4) La estructura burocrática de los ayuntamientos que hace que su departamento financiero gestione la información económica sin contabilidad analítica por servicios, lo que hace imposible la retroalimentación sistemática de la información económica a los responsables de la dirección de los servicios. 5) La falta de una estructura y una implicación de la organización en su conjunto idóneas para medir los resultados de lo que se produce y la mejora de la eficacia por parte de la dirección de los servicios. 6) La ausencia de una definición clara de responsabilidades del personal técnico sobre la información económica y la ausencia de canales de información sobre estas cuestiones dentro de la organización.

Finalmente, el tercer tipo de obstáculos tiene que ver con la *cultura de costes*. Así, estos autores señalan: 1) La ausencia de procedimientos estandarizados para los cálculos de costes. 2) La baja calidad de la información sobre el consumo de recursos (poca atención a su relevancia, objetividad y verificabilidad). 3) La dispersión de la información económica sobre los factores de consumo y la falta de comunicación eficiente entre departamentos. 4) La incorrecta evaluación de los elementos de coste, en especial los relativos a la depreciación de los activos inmovilizados que lógicamente falsean los cálculos y evaluación de la eficiencia de los servicios. 5) La confusión entre los conceptos económicos y presupuestarios entre los responsables de la gestión de los servicios de modo que cualquier petición relativa a los costes de los servicios tiende a ser respondida con información extraída del presupuesto. Esto lleva a un cálculo inadecuado debido a la no consideración de costes relevantes o a la inclusión de costes no relacionados con esos servicios.

3.9. SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se han presentado las principales aproximaciones y metodologías para determinar la métrica de la productividad en las Administraciones Públicas y sus diversos indicadores. Se adopta predominantemente una *perspectiva micro*. Los análisis macro permiten comparar de forma global la productividad de un país con la de otros y esos resultados sugieren líneas generales en la producción y prestación de los servicios de la Administración Pública justificando actuaciones que busquen el aumento de la productividad. Sin embargo, la riqueza de los análisis y experiencias de la evaluación de la productividad en los niveles meso y micro, así como los conocimientos metodológicos y procedimentales generados constituye un arsenal conceptual y

metodológico de gran valor para la planificación gestión y evaluación de los diferentes servicios de las Administraciones Públicas. A lo largo de este capítulo hemos revisado una buena parte de esos conocimientos y prácticas. El *objetivo principal* ha sido la presentación de las principales estrategias de evaluación de *inputs* y *outputs*, en unidades organizativas de la Administración pública con el fin de determinar indicadores de su productividad. Hemos tomado en consideración las características y dificultades específicas de la Administración Pública, en especial, la ausencia de valor de mercado en la mayor parte de los servicios y las exigencias de igualdad, universalidad y garantías que se requieren en la prestación de los servicios públicos.

Hemos considerado, en *primer lugar*, los *parámetros relevantes para abordar la evaluación de la productividad y componentes relacionados*. En concreto hemos señalado la necesidad de clarificar la finalidad o finalidades de la evaluación, la oportunidad de aprovechar su componente comparativo, la consideración de la existencia de diferentes Administraciones Públicas, la determinación de las unidades de análisis más adecuadas en cada caso, y la consideración de la diversidad de ámbitos estableciendo en cada caso el nivel de especificidad más adecuado de los indicadores. Finalmente se ha resaltado la importancia de realizar evaluaciones integrales, que contemplen la globalidad de las unidades u organizaciones consideradas.

El *hilo conductor para el análisis de la métrica de la productividad ha sido el modelo de objetivos-inputs-operaciones-outputs-outcomes*. Si se tiene en cuenta esta cadena, se identifican diferentes aproximaciones al análisis de la productividad, según se ponga el énfasis en uno u otro elemento.

Las peculiaridades de la evaluación de la productividad en las AA. PP. requieren una especial consideración de los *objetivos de las actuaciones* que se plantean. La ausencia de precios de mercado para la mayor parte de los servicios hace que el valor de los mismos se determine en función de las opciones y programas políticos que reciben el respaldo y la legitimidad de los ciudadanos. En este contexto la claridad y determinación de las políticas y objetivos y su concreción en los diferentes niveles operativos que intervienen en su consecución son fundamentales. También lo son la planificación de los recursos a utilizar y la evaluación de su productividad. Así pues, la mejora en la definición de programas y objetivos políticos y en la planificación de estrategias de concreción de esos objetivos de forma operativa es un elemento fundamental para la mejora de la medida y análisis de la productividad en las Administraciones Públicas.

La parte que presenta a priori menos dificultades en la *métrica de la productividad es la que hace referencia a los inputs o recursos* que se utilizan para el logro de los resultados. Esos recursos son cuantificables en

términos económicos y ello facilita la comparación entre la gran diversidad de situaciones y contextos en que se utilizan. Sin embargo, esa condición no resta complejidad a su medida, en especial en lo que se refiere a la cuantificación de los costes referidos a los recursos humanos, la mayor parte del total de los *inputs*. En la determinación de esos costes por unidad organizativa y unidad de actuación es necesario tomar en consideración diversos aspectos relacionados con el tipo y volumen de servicios que se prestan, la población y sus variables relevantes y las características de los efectivos que los prestan (nivel de cualificación, etc.). El *desarrollo de estadísticas periódicas desagregadas por unidades organizativas sobre los inputs*, tomando en consideración estos elementos permitiría una planificación más adecuada y un *benchmarking* que podría mejorar la productividad. Por otra parte, la *reducción de efectivos es un mecanismo que puede mejorar la productividad*, pero una práctica inspirada predominantemente en el recorte de costes y ajustes presupuestarios no garantiza esa mejora y puede jugar en su contra. La racionalización de los costes de personal no puede inspirarse únicamente en los recortes presupuestarios y ha de ir más allá si el objetivo es sentar las bases para promover realmente un incremento de la productividad. El tema de las *horas de trabajo* es también relevante a la hora de medir los *inputs*. La constatación en nuestro país de una jornada comparativamente más baja que la de los países de nuestro entorno, la diversidad de mecanismos para reducir mediante permisos y otros derechos la duración real del tiempo de trabajo anual y las prácticas relacionadas con el absentismo, su prevención, control y gestión requieren una consideración específica a la hora de determinar los «*inputs*» y su coste para analizar la productividad. La obtención y *publicación de datos reales por unidades de trabajo sobre estas cuestiones supondría un elemento útil en la planificación del trabajo y los recursos humanos* y en el *benchmarking* entre las diferentes organizaciones, lo que podría suponer una mejora de la productividad.

La determinación de *indicadores de resultado* (bien a través de las actividades o sus productos) ha recibido atención en la investigación y cuenta con desarrollos y metodologías relevantes que de generalizarse mejorarían de forma significativa la medición de la productividad en las AA. PP. En el apartado correspondiente hemos presentado los conocimientos metodológicos existentes para el desarrollo de indicadores y revisamos los estudios sistemáticos que han logrado evaluaciones significativas, útiles y rigurosas de servicios en base a indicadores. También hemos revisado los *sistemas de indicadores bien elaborados y de uso probado en diversos ámbitos de las AA. PP. durante periodos extensos*. En muchos casos, es pues una cuestión de *voluntad política y directiva el progreso en la medida de la productividad y la generalización de este tipo de actividades para su mejora*.

Existe un marco legal que permite no solo la *evaluación del desempeño de los empleados públicos* (un componente importante de la productividad de las Unidades) *sino también el reconocimiento y compensación de su productividad*. La compensación por productividad puede ser un instrumento útil para promoverla, pero existe una valoración extendida de que el *uso que se hace de ese complemento salarial es en muchos casos impropio y contraproducente para esos objetivos*.

El desarrollo de los *sistemas de evaluación del desempeño* es una oportunidad para promover un uso más apropiado de la compensación por productividad y de la carrera horizontal, eliminando o reduciendo los usos espurios. La evaluación del desempeño es un instrumento potente para la mejora de la productividad pero requiere una utilización guiada por los objetivos, realizada de forma competente, ecuaníme y consistente para que produzca efectos positivos. Los usos inadecuados pueden tener efectos negativos importantes para la organización, empleados y usuarios. *Hay experiencias suficientes para implantar sistemas de evaluación del rendimiento eficaces que aumentan las probabilidad de éxito* si se definen los criterios con objetividad, se prepara a quienes han de implantar la evaluación, se desarrollan procedimientos orientados a la mejora del rendimiento y se implantan esos procedimientos atendiendo a la ecuanimidad y equidad en los resultados. Es importante también *prevenir usos inadecuados* en la aplicación y establecer una vigilancia del comportamiento de los resultados de la evaluación y su relación con otros indicadores que proporcionen validez y credibilidad al sistema. Todo ello ha de contribuir a una mejora de la cultura de evaluación en las organizaciones al tiempo que se debe beneficiar de otras actuaciones que promuevan esa cultura de evaluación y de obtención de *feedback* para la mejora.

La *calidad es un componente ineludible y complejo para la evaluación de la productividad*. Por una parte, se entiende *como el estándar* que requiere la prestación de un servicio para que este cumpla con sus objetivos. Por ello, resulta relevante en la propia cuantificación del producto u *output* para el cálculo de la productividad (no pueden incluirse en el cómputo de producción aquellas «unidades» o prestaciones de servicio deficitarias o defectuosas, ni valorarse igual los servicios de distinta calidad). La forma de proceder es reconocer que la *calidad añade valor a la cantidad incrementando el valor del output* y con ello la productividad. Ahora bien, la relación calidad-valor en los servicios públicos, puede no ser siempre positiva, en particular a partir de ciertos niveles. Niveles «excesivos» de calidad que consuman recursos excesivos comprometen el volumen total producido de los servicios o incrementen demasiado los costes pueden deteriorar la eficiencia y la «productividad» de la prestación de esos servicios. Esto es especialmente importante si consideramos que no siempre hay competencia en la prestación de los servicios y el valor del

«precio» de mercado no se da en muchos de esos servicios. En este contexto, es fácil comprender el fuerte **interés que suscita la calidad en el marco de la evaluación de la productividad.**

En el apartado correspondiente hemos mostrado la diversidad y amplitud de esfuerzos normativos, conceptuales, de evaluación, organizativos, y prácticos que se vienen realizando en las diferentes Administraciones públicas en este campo. *Es importante avanzar en la implantación de esos modelos de calidad realizando esfuerzos para combinar cantidad, calidad, eficiencia, austeridad y responsabilidad en la Administración y uso de recursos para ofrecer servicios dignos y eficaces.* No se trata solo de desarrollar modelos y metodologías —que sin duda son importantes—, junto a ello es necesario promover una actitud y una cultura de responsabilidad respaldada por estructuras organizativas y de incentivos que la sustenten. Además, es necesario avanzar en la *obtención de indicadores que permitan determinar parámetros de actuación comparativos identificando las prácticas más adecuadas y también conviene avanzar en la definición pública de los compromisos acerca de los estándares de calidad de los servicios que ofertan las diferentes administraciones* (por ejemplo, las cartas de servicios) con el fin de que públicamente se conozcan los estándares y nivel de calidad de los servicios. Esta información debe ir acompañada por la *rendición de cuentas sobre los costes de los servicios*, siendo esos indicadores relevantes para la comparación de la productividad de servicios similares y con estándares similares proporcionados por unidades diferentes en sus respectivos contextos.

Un aspecto de especial interés al evaluar la productividad de los servicios públicos es la *calidad percibida por los usuarios y los ciudadanos en general* y también las *quejas y sugerencias que éstos hacen a la Administración* en relación con determinados servicios. Hemos revisado la información disponible sobre esta cuestión diferenciando los distintos tipos de estudios y su utilidad. Las encuestas generales de opinión y valoraciones de los servicios de las Administraciones Públicas, su evolución y otros elementos analizados son útiles en la planificación general y ofrecen información relevante. De todos modos, *es importante realizar sondeos fiables y válidos sobre la satisfacción de los usuarios con servicios concretos prestados por unidades determinadas* como un elemento a tomar en consideración al valorar la productividad de esas organizaciones y de los servicios que los prestan.

Los sondeos realizados sobre la satisfacción de los usuarios y sus demandas hasta ahora han prestado poca atención a la **relación entre costes y satisfacción.** Se busca conocer el grado de satisfacción de los usuarios o de los ciudadanos sobre el supuesto de que más satisfacción es mejor, sin tomar en consideración los costes que supone generar esa satisfacción o incrementarla en un determinado grado. En algunos estudios se analizan de forma combinada la satisfacción y la importancia

señalándose que hay determinados servicios que por su escasa importancia debería replantearse o reducir los costes que suponen. Ahora bien, está poco presente en los estudios el planteamiento del uso más adecuado y prioritario de recursos escasos. En futuros estudios habrá que abordar de forma más explícita los costes de los servicios y las prioridades en el tipo y la forma de prestación de los servicios en función de los costes que suponen para los destinatarios o para la ciudadanía en general, y habida cuenta de la escasez de los recursos. Es importante conocer las prioridades de los ciudadanos y de los usuarios no solo en lo que se refiere a los servicios que demandan sino también en cuanto a los atributos de calidad que esperan. En ocasiones, las expectativas de calidad y los factores del servicio que más contribuyen a la satisfacción del usuario no son conocidos por los prestadores del servicio y se asume que esas prioridades son las mismas que las de quienes plantean, diseñan y gestionan. Esto hace que puedan emplearse recursos en aspectos realmente no valorados por el usuario, mientras que a otros que éste valora el profesional no les presta tanta atención. Un estudio realizado por Martínez-Tur, Peiró, Moliner y Potocnik (2010) ha mostrado diversas incongruencias en esta dirección y ofrece recomendaciones para mejorar la «calidad subjetiva del servicio» alineando mejor las prioridades de los profesionales con las de los destinatarios del servicio. Este alineamiento en ocasiones permite reducir costes, al ajustar las características de calidad subjetiva a las que son valorados y requeridos por los usuarios. Un *riesgo del que los profesionales no están exentos es la de dedicar recursos a obtener una «calidad de lujo»* («la obra de su vida») en aquellos aspectos del servicio que les interesan aunque esos no sean demandados por los destinatarios. Ese «exceso» de recursos lógicamente va en detrimento de la prestación estándar de otros servicios o aspectos. El tiempo disponible del propio profesional es uno de los recursos que puede estar afectado con estos planteamientos.

La productividad puede también evaluarse a partir de la *medición de los impactos o efectos de las políticas y servicios públicos* en relación con los recursos e *inputs* destinados al desarrollo de las actuaciones planificadas. Para ello es importante combinar la *evaluación de políticas con la evaluación económica y de eficiencia*. Determinar los efectos de las actuaciones que se realizan es un elemento importante para realizar una cabal evaluación de la productividad. Es necesario establecer si las actuaciones y programas que se plantean logran los efectos pretendidos. Por otra parte, *esa evaluación presenta dificultades en establecer la conexión entre actuaciones y efectos ya que la relación puede estar influida por otros factores que no resulta fácil controlar o neutralizar*. De todos modos, la información que se obtiene de este tipo de evaluaciones resulta relevante para tomar decisiones acerca de continuar, reformular o finalizar las actuaciones y políticas y los recursos asignados.

Antes de finalizar el capítulo hemos planteado la problemática de la *cultura de evaluación y su limitada implantación en las AA. PP. españolas así como las principales fuentes de resistencia* y algunas dinámicas que dificultan su generalización. En este campo es importante reforzar la generalización de una cultura de evaluación y potenciar su uso y efectos en la planificación y gestión de los programas, planes y servicios públicos. Es fundamental seleccionar *metodologías y procedimientos eficaces y eficientes que se «incrusten» en la operatoria de la prestación de los servicios y que «devuelvan» con agilidad, prontitud y precisión información relevante para la mejora de los servicios y la toma de decisiones acerca de su continuidad, revisión, reformulación o cancelación*. El énfasis en la productividad de los servicios ha de llevar a un análisis de costes y beneficios como parte de la evaluación. Como ya hemos señalado a lo largo del capítulo la cuantificación de esos beneficios para determinar el valor de las actuaciones es difícil cuando no se establece un precio de mercado y además no hay competencia privada en la prestación de los servicios.

A lo largo de todo el capítulo hemos señalado un buen número de *prácticas útiles y eficaces que proporcionan información y evaluación relevante*. Es importante que se dé la voluntad política y técnico-directiva para su implantación. Ello implica el avance en el cambio hacia una cultura que potencie la responsabilidad, identifique con claridad el trabajo bien hecho, insista en la responsabilidad de servidor público, no solo de los actos que realiza sino de la austeridad en el uso de los recursos de que dispone. Esa responsabilidad ha de arrancar en los niveles de dirección política y profesional. Además, se han de establecer y hacer públicos los estándares, características y condiciones de la prestación de los servicios (un instrumento útil para ello son las cartas de servicios) y rendir cuentas acerca de los costes y logros obtenidos.

4. RECURSOS HUMANOS Y PRODUCTIVIDAD. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN LA PRODUCTIVIDAD

El *objetivo del presente capítulo* es analizar las diferentes políticas y prácticas de la gestión de recursos humanos en la Administración Pública y su incidencia en la productividad de los servicios públicos. Se trata de identificar iniciativas de cambio y propuestas de mejora de aspectos específicos de la dirección y gestión de los empleados públicos que mejoren la productividad. Se plantean diferentes temáticas relevantes a partir de la revisión de la *bibliografía especializada y del análisis de contenidos de las aportaciones de expertos y directivos* de la Administración Pública. Buena parte de las entrevistas se centraron en el análisis de la mejora de la productividad de las organizaciones públicas a través de la dirección y gestión de los recursos humanos, y de manera especial, en la identificación de los cambios en estas políticas que pudieran repercutir en un aumento de la productividad.

A lo largo del *capítulo*, *abordamos* en primer lugar, la función de recursos humanos, su definición y estructura en el seno de la Administración Pública y sus efectos sobre el resto de políticas de recursos humanos. En segundo lugar, analizamos la problemática de su planificación, gestión y desarrollo en la Administración Pública y su relación con la dimensión del empleo público. A partir de estos temas generales, se analizarán las aportaciones y propuestas de los expertos sobre las diferentes políticas y prácticas concretas. De manera sucesiva se tratan las siguientes temáticas:

- el análisis, descripción y diseño de las tareas, los puestos y los roles;
- la selección, provisión y movilidad
- la formación y capacitación del personal;
- la valoración de puestos de trabajo y la evaluación del desempeño;
- las retribuciones económicas y la incentivación;
- la organización del tiempo de trabajo, la asistencia, el absentismo y la rotación;
- la planificación y gestión de la carrera profesional;
- la negociación colectiva y las relaciones laborales;
- las funciones directivas y la profesionalización de la dirección pública;

4.1. LA FUNCIÓN DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS (AA. PP.) Y SUS CONFIGURACIONES ESTRUCTURALES

La función de Recursos Humanos se dedica al análisis de las necesidades de personas en la organización con el objetivo de conseguir las idóneas en número y cualificación para realizar las actividades y tareas que la organización ha de llevar a cabo. Para ello, anticipa y analiza las demandas para disponer de los efectivos necesarios con la cualificación requerida y asignándolos a los puestos en el tiempo oportuno.

4.1.1. DIAGNÓSTICO DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN

Los expertos coinciden en señalar que las Administraciones Públicas realizan una Gestión de Recursos Humanos que utiliza de forma más bien limitada los conocimientos expertos y las tecnologías profesionales disponibles en este ámbito científico-profesional. Tres son los aspectos más repetidos.

En primer lugar, se destaca el *predominio en esa gestión de aspectos administrativos* del personal frente a las actuaciones de carácter más estratégico. En la mayor parte de las administraciones *no se aprecia una estrategia clara* de recursos humanos que defina los objetivos en la política de personal, la planificación del volumen de plantillas y su cualificación, o la anticipación y previsión de las necesidades futuras. Por otra parte, las tareas que ocupan más tiempo y volumen de empleados en estos departamentos, *son las operativas y de mera gestión*: la gestión de nóminas, el control del tiempo de trabajo (presencia, permisos, licencias, vacaciones), y una cierta gestión de los procesos de selección, a través de las Ofertas Públicas de Empleo, que se han centrado preferentemente en demandas a corto plazo y derivadas de las necesidades puntuales de los servicios y departamentos, más que de la planificación de necesidades y efectivos. Recientemente, se han incrementado las actuaciones de desvinculación del personal temporal y la finalización de contratos.

«En muchos momentos, hemos sido pagadores de nómina, seleccionadores de personal de vez en cuando, y lo que teníamos era un archivo precioso de administrativos. En eso ha habido un cambio fundamental en los últimos 10 o 15 años. Creo que ese cambio se ha producido, y el departamento de función pública, también tiene otro tipo de funciones». (Administración local)

Se ha señalado el *predominio del personal administrativo, y no los técnicos y profesionales*. Frente a esta situación señalan la necesidad de un personal cualificado en las competencias especializadas para la planificación y gestión profesionalizada de los recursos humanos.

«Como mucho lo más importante es el control de personal, pero no la especialización de recursos humanos. Unidades de recursos humanos que no

están especializadas. Hay una debilidad instalada, y mientras tanto la cadena de mando en las organizaciones está desposeída por completo de gestionar sus propios recursos». (Expertos)

A diferencia de lo que suele ocurrir en el sector privado, en la Administración se ha *mantenido en las unidades administrativas responsables de la función de Recursos Humanos, las tareas puramente administrativas, mientras que se tiende a externalizar la planificación y las funciones que requieren conocimiento especializado*. Los servicios se encuentran sobredimensionados en la tramitación burocrática, e infradotados en cuanto a las competencias clave. Las funciones de «inteligencia» se suelen encargar a consultoras externas, que no siempre conocen las peculiaridades del sector público ni cuentan con el «*know how*» necesario para realizar actuaciones profesionalizadas que no tienen por qué ser adaptaciones de las prácticas del sector privado.

«Unidades de gestión de personal que suelen estar sobredimensionadas y hacen trámites burocráticos de contratación, nóminas. Todo aquello que las empresas externalizan para quitarse el trámite y quedarse con lo que cuenta. En la Administración es al revés, hay unidades de recursos humanos llenas de trámite y cuando a alguien se le ocurre que necesita inteligencia, busca en el mercado un consultor». (Expertos)

Se llama la atención sobre la *situación particular de la Administración local, especialmente en los municipios pequeños y medianos*, en los que la capacidad experta para gestionar los recursos humanos es limitada. En la Administración autonómica y la Administración General del Estado (AGE), existe mayor capacidad de gestión, y más personal dedicado pero también predominan las funciones de gestión sobre las de dirección de recursos humanos.

En los últimos años se ha detectado un esfuerzo por desarrollar una gestión de recursos humanos más profesional, y que realiza más esfuerzos en la planificación. Sin embargo, con la *crisis económica* estos avances pueden quedarse estancados por la urgencia de reducir costes de personal y las normativas establecidas. La crisis económica ha causado que en el momento actual casi todas las decisiones sobre Recursos Humanos se realicen a partir de su influencia sobre los gastos de personal, y especialmente dirigidas a su reducción. Queda, pues, en un segundo plano otros objetivos y aspectos de las políticas de personal.

«Corremos el riesgo de volver a ser meros administradores de personal, cuando más se debe defender la gestión de recursos humanos. Hay que apostar por la gestión de recursos humanos, porque muchas administraciones pueden volver a ser administradores de personal». (Administración local).

Ante esta situación, se destaca la *necesidad de una gestión de recursos humanos, profesionalizada y estratégica, que permita afrontar la crisis*. Ello debería contribuir a que las decisiones actuales contemplen los ajustes de personal a corto plazo pero estén guiadas por una perspectiva de

planificación de personal a medio plazo. *La actual situación es una oportunidad para realizar una planificación de los recursos humanos en función de la «nueva» Administración que se necesita.* La planificación del tamaño y composición del personal a medio plazo permitiría aprovechar la crisis para llevar adelante una reorganización que alineara mejor los recursos humanos con los objetivos y resultados, productividad y eficiencia, de los servicios públicos. Esa planificación debería considerar las competencias que van a ser necesarias en el medio plazo con el fin de desarrollar planes de formación en las nuevas habilidades y actitudes que se van a requerir de los empleados públicos.

El *segundo aspecto* hace referencia a la *dispersión de las funciones de recursos humanos en los diferentes niveles de la Administración*. No se trata de una descentralización, que requeriría un reparto de las mismas planificado y coordinado. Se trata, más bien, de políticas y prácticas que se realizan distribuidas en *diferentes ámbitos insuficientemente coordinados*, y cuyo reparto no responde a una planificación previa. Existen funciones que residen en los departamentos encargados de la gestión de recursos humanos (por lo general, en los departamentos ministeriales o autonómicos de Función Pública), pero otras se encuentran a caballo de los responsables generales de recursos humanos y los responsables de personal de cada unidad administrativa. En la Administración local, cada ayuntamiento dispone de competencias propias en la gestión de personal, si bien en muchos de ellos, por falta de capacidad técnica, no está muy profesionalizada.

Esta dispersión contribuye a *algunas disfunciones*. Primera, distintos niveles de decisión *interpretan de forma distintas los mismos procesos de gestión de recursos humanos*. Se desaprovechan así posibles economías de escala y la realización común de procedimientos y técnicas. Todo ello afecta a la productividad porque reduce la productividad de los gestores de recursos humanos, y por su repercusión sobre los recursos humanos que se gestionan. Segundo, *se tiene más probabilidades de incurrir en errores que se podrían evitar si se conoce lo realizado previamente*. Se pierden pleitos y demandas judiciales por no conocer actuaciones previas en otros ámbitos de la Administración. Tercero, dicha dispersión supone *dificultades para realizar una planificación estratégica y una gestión integrada de los recursos humanos, y las sinergias entre departamentos, unidades y niveles de la Administración*.

«Las áreas de gestión que se beneficiarían más de la coordinación serían selección, condiciones de trabajo, el diseño de la propia estructura municipal que podrían copiarse unos de otros. El no perder pleitos innecesariamente por no saber qué hizo el otro ayuntamiento y lo ganó». (Directivos comunidades autónomas [CC. AA.])

Esta dispersión se explica, al menos en parte, por el interés *del nivel político de tener influencia o control sobre las decisiones relativas a*

recursos humanos. En particular, las políticas dotacionales (selección, promoción, incentivos, negociación) se suelen mantener bajo la decisión de los responsables de área, y ello puede favorecer un cierto clientelismo en la actuación de los responsables políticos, en particular en el ámbito local. Como se ha comentado en el capítulo anterior, ciertos elementos que definen la *cultura organizacional de la Administración no están alineados con lo que debería ser una política de recursos humanos*. Por una parte está cierta propensión de los responsables políticos a evitar conflictos con sindicatos, y por otra, a retener una capacidad decisora «ad hoc» sobre la ampliación y reorganización de la plantilla.

«La agencia de empleo público en el ámbito provincial, sobre todo, en CC. AA. uniprovinciales, debería coordinarse con los institutos a nivel autonómico y que fuesen organismos especializados en asesoramiento en el diseño de RPT (Relaciones de Puestos de Trabajo), en evaluación del desempeño, en procesos de selección unificados en el ámbito público... En fin, me parecen muchas ventajas, aunque, entiendo, que chocaría con localismos mal entendidos». (Expertos)

Como resultado de esta situación, se observa que determinadas *políticas de recursos humanos quedan en manos de directivos sin la suficiente preparación o la experiencia para desarrollar las políticas a partir de una visión estratégica* de la organización. Si a ello se añade que los representantes sindicales son más estables y con más experiencia no sorprende que *en la negociación, pesen de forma importante los criterios de la parte laboral, que acaban admitiéndose por parte de la Administración para evitar tensiones*. De esta forma, se han consolidado aspectos de organización de los recursos humanos en forma de derechos laborales pactados en negociación colectiva. En opinión de algunos entrevistados, esto lleva a situaciones en las que *la Administración parece organizarse más al servicio de los empleados, que en función del servicio y necesidades de los ciudadanos*. Cuanto mayor es la proximidad entre quien toma las decisiones de personal y sus destinatarios, más difícil resulta tomar decisiones que puedan ser valoradas negativamente por los trabajadores.

4.1.2. ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En las entrevistas se realizaron diversas propuestas de mejora sobre las disfunciones señaladas. Se insistió en una *mayor centralización, profesionalización y coordinación en la formulación e implantación de las políticas de recursos humanos*.

«Ese es un campo clarísimo, la centralización de la gestión, desde las convocatorias, las nóminas, el trasvase de personal, incluso por economía de escala. Igual que cuando necesitas un coche llamas al parque móvil, cuando necesitas personal, llames a la Dirección de Personal de esa Administración, y ellos te lo proporcionan. Eso facilitaría la gestión». (Directivos AGE)

En *primer lugar*, se señala la necesidad de un *incremento en la profesionalización* para los aspectos técnicos en detrimento de las labores administrativas. Al menos una parte de esas labores podrían externalizarse. En *segundo lugar*, el *personal profesionalizado es quien debería dirigir buena parte de las políticas en ese ámbito* y hacerlo de manera coordinada. Además de una planificación de plantilla que atendiera al conjunto de cada Administración de manera integrada, las responsabilidades de las grandes políticas (selección, formación, promoción, movilidad, etc.) deberían desarrollarse de manera que se obtuvieran sinergias y economías de escala. Ello no significa que dichas políticas no deban alimentarse de la información que se recoge en cada unidad o servicio, pero resulta crucial que se diseñen sobre el conjunto de la Administración.

En el caso de las *Administraciones central y autonómica*, se destacó que los distintos entes podrían *compartir buena parte de las políticas de recursos humanos*. Para comenzar, los procesos de selección deberían compartir buena parte de la regulación de las convocatorias, las pruebas de selección e incluso los tribunales o comisiones de selección. Igualmente, el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño, la configuración de las relaciones de puestos de trabajo, directrices claras para el conjunto de planes de formación e, incluso la negociación colectiva, se podrían beneficiar de una actuación conjunta y coordinada, desarrollada por personal especializado.

La *coordinación de políticas* no debe limitarse a su ejecución. Debe incluir también el *diseño y planificación*. En particular, cabría analizar las necesidades de personal del conjunto de la organización de manera simultánea, estableciendo planes de movilidad y reasignación entre diferentes niveles y unidades, con la correspondiente recualificación para favorecer que los excedentes en una Administración pudieran ser recolocados en otros ámbitos donde se detecten necesidades. Este tipo de prácticas, han comenzado a producirse con motivo de la crisis económica ante la reducción de determinados servicios públicos. Algunos expertos proponen la *creación de bolsas de trabajo compartidas* entre diferentes ámbitos de la Administración. Este recurso ya existe en el ámbito autonómico, pero se destacó el interés que podría tener extenderlo al ámbito local, de manera que los diferentes ayuntamientos pudiesen recurrir para cubrir sus necesidades de personal a una bolsa de trabajo común formada por los empleados que procedan de plazas amortizadas en otros ayuntamientos.

«Si un procedimiento telemático y simplificado, que antes lo hacían 20 y ahora lo hacen 5, no puedo despedir a los 15 que me sobran. Sería ponerlos en bolsa, llevarlos a otro lado. Si un ayuntamiento al que le sobran tres pudiese llevarlos a otro ayuntamiento al que le faltan...». (Directivos AGE)

Precisamente en relación a la *Administración local*, los expertos señalaron ventajas de una *gestión de recursos humanos centralizada*, y sobre el papel que pueden jugar órganos intermedios como las diputaciones. Los pequeños ayuntamientos carecen en muchas ocasiones de profesionales con suficiente experiencia y capacitación para implantar las políticas y prácticas de recursos humanos. Las *unidades profesionalizadas de recursos humanos en un nivel supramunicipal podrían realizar una labor de asesoramiento y asistencia o ejecución en las prácticas de gestión de personal*.

«Que haya una organización para los municipios pequeños que garantice que su personal va a ser efectivo, y eso solamente se puede garantizar si hay un nivel intermedio de gestión de recursos humanos entre el municipio y la CC. AA. El rasgo diferencial del nivel intermedio sería personal muy cualificado que cada municipio no puede tener y que entes locales intermedios podrían suministrar para suplir la capacidad de gestión». (Expertos)

Estas unidades *atenderían a las necesidades de gestión de recursos humanos de un conjunto de ayuntamientos*, y contribuirían a desarrollar una visión estratégica de conjunto, que de otro modo es difícil de conseguir. Proporcionarían asesoramiento o ejecución delegada en temas de convocatorias de selección, pruebas selectivas, métodos de evaluación del desempeño, formación, análisis de puestos y asignación, provisión de puestos, y de manera especialmente valiosa, en negociación colectiva. La capacidad negociadora de unidades más profesionalizadas evitaría algunos errores y mejoraría los resultados de la negociación desde el punto de vista de la Administración, aunque sólo fuera por la igualación de las condiciones de la negociación, que impediría utilizar los agravios comparativos entre distintas administraciones como estrategia negociadora. Sería más difícil que se diera una «escalada de mejoras» que suele darse cuando los resultados de la negociación en un municipio constituyen la expectativa a la que se pretende llegar en otros municipios.

*Las diputaciones pueden jugar ese papel de unidades expertas de apoyo, y asesoramiento a las administraciones municipales*¹⁹. Esta labor podría cumplir una triple vertiente. Por un lado, *actuar en la ejecución de políticas en representación del ayuntamiento* (por ejemplo, realizando la selección o la negociación colectiva por delegación). Por otro lado, *desarrollar funciones expertas que los ayuntamientos por su cuenta no pueden implantar* (por ejemplo, reordenaciones de plantilla, valoraciones de puestos de trabajo, etc.). En tercer lugar, *contribuir a la formación de los cargos públicos en materia de recursos humanos* para que conocieran los efectos y consecuencias de las políticas de personal y los servicios

¹⁹ Los expertos señalaron, además, que esta labor de asesoramiento a través de las unidades profesionalizadas de las Diputaciones se podría extender a otras áreas diferentes a las de Recursos Humanos (por ejemplo, planeamiento urbanístico, patrimonio, medio ambiente, etc.). En la misma línea, se cuestionó la función de las diputaciones como simples entidades intermediarias o distribuidoras de subvenciones.

especializados disponibles. Además, recibirían formación sobre competencias en dirección de personas.

«La diputación ofrece asesoramiento a los ayuntamientos en las siguientes áreas: gestión de nóminas y prevención, también ahora le estamos dedicando mucho tiempo a la reordenación de plantilla, la valoración de puestos de trabajo... Comenzamos hace 4 años, en ese momento la empezamos en varios municipios, pero no hubo acuerdo por la mesa general de negociación y tuvo que paralizarse. Otra cosa que les hemos ofrecido a los ayuntamientos, es negociar por ellos los convenios colectivos». (Administración local)

«Una de las mejoras que planteamos es formar a los cargos públicos en materia de recursos humanos. Les damos nociones básicas del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y qué objetivos pretende, adonde hay que llegar, como optimizar sus recursos humanos». (Administración local)

Para llevar adelante estas funciones los *organismos intermedios necesitarán un rediseño de su estructura organizativa y, en ocasiones, reforzar su plantilla con profesionales de recursos humanos.*

4.1.3. LA RELACIÓN ENTRE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y LAS DIRECCIONES DE LOS SERVICIOS EN TEMAS DE PERSONAL

Los expertos señalaron que *una parte de la gestión de recursos humanos debe permanecer en los niveles directivos de cada uno de los servicios, departamentos y unidades.* Se distingue la definición, planificación e incluso ejecución de diversas políticas de recursos humanos, de lo que podría denominarse la gestión cotidiana del personal. Más allá de la selección, la formación, o los sistemas de recompensas vigentes en una organización pública, que pueden haberse diseñados y ejecutados por un departamento de recursos humanos, hay un elemento importante que queda en manos de la dirección de cada servicio que es el funcionamiento cotidiano de la plantilla y la dirección de personas. *Dirigir a los equipos humanos constituye un aspecto muy relevante de la gestión de recursos humanos y ello queda en manos de los directivos y jefes de cada entidad.*

«El 80% de lo importante de la gestión de personal, está en las unidades, en sus directivos. En estos momentos, en los que hay congelación de la oferta de empleo y reducciones de salarios, alguien debería estar pensando en cómo reorganizar lo que tienes, en cómo reciclar habilidades, en cómo plantearte de cara al futuro, en cómo mantener el clima de los que no se van a través de un ERE (expediente de regulación de empleo) o renovación de interinos. Aglutinar a la cadena de mando, sería un elemento fundamental». (Expertos)

Así pues, la existencia de unidades profesionalizadas de recursos humanos, *no exime a la dirección de la Unidad de la responsabilidad en la gestión de personas.* Además, no cabe aceptar la despreocupación que se observa en los niveles directivos de los departamentos sobre las cuestiones de recursos humanos. *Existe una tendencia bastante extendida a considerar que los problemas de personal son responsabilidad del departamento de*

recursos humanos y ello es inaceptable. En tercer lugar, la separación de funciones entre las unidades de recursos humanos y la dirección de los servicios requiere formación de esos *directivos y mandos intermedios en la dirección de personas*. Señalaron los expertos que al nombrar a un jefe de departamento o de unidad, se suele escoger a personas que han destacado por su preparación en los aspectos técnicos y específicos de su ámbito de trabajo. Sin embargo, sus funciones directivas no tendrán que ver tanto con su capacidad técnica, sino con sus competencias para dirigir a los empleados de la unidad. Por ello se ha de tener en cuenta su capacitación en este aspecto, y su formación en este campo. Como señaló uno de los directivos públicos, un jefe de servicio se pasa el día hablando con personas, tiene que conseguir que sus subordinados realicen su trabajo de la mejor manera posible, ofreciendo un entorno de trabajo adecuado. Requiere competencias de manejo de las relaciones personales, de motivación, de consecución de un adecuado clima laboral, de trabajo con las emociones individuales o las del conjunto de personas que integran su plantilla. Paralelamente, los responsables de estos puestos directivos tienen que servir de nexo con las unidades especializadas de recursos humanos que diseñarán y aplicarán las políticas de personal. Para ello, necesitarán transmitir sus demandas, alimentando el sistema de información del departamento de recursos humanos. También serán, en última instancia los responsables de que las políticas de personal se reflejen en el contexto cotidiano del trabajo, y de transmitir si dichas políticas han respondido adecuadamente a las necesidades planteadas. Toda esta situación entronca con una cuestión fundamental de cara a mejorar la productividad y el funcionamiento de la Administración: *la profesionalización de los directivos públicos*.

«Yo soy jefe de personal, mi verdadero trabajo es hablar con la gente y entenderla. Nadie viene a decirme que quiere mejorar los procedimientos en áreas de informática... No, son problemas de día a día, de tratar a la gente. Así que mi trabajo es lidiar con sus emociones y controlarlas, la maquinaria administrativa de carpetas funciona por mis compañeras. El otro trabajo es más cualificado y requiere un mayor esfuerzo. Eso no está en ningún temario y poco se enseña». (Administración local)

Para finalizar, es importante que los directivos tengan claro que los aspectos de organización del trabajo corresponden a decisiones de la dirección, y que en principio no tienen por qué ser objeto de negociación colectiva. Si bien en ocasiones puede *resultar complejo dilucidar qué aspectos corresponden exclusivamente al ámbito de la organización del trabajo y cuáles entran en la consideración de condiciones de trabajo, el resultado no debería ser que prácticamente todo sea objeto de negociación*. Los cambios que se están produciendo en la forma de entender las relaciones laborales permiten, en este momento, que la organización del trabajo, no las condiciones laborales, salga del ámbito de la negociación colectiva para volver a ser responsabilidad de la dirección.

«La crisis es la oportunidad para cambiar la cultura hacia la implementación de esas herramientas nuevas que el EBEP prevé, y por tanto ir formando a través de experiencias piloto como diseñar la carrera horizontal y la carrera alternativa...». (Directivos AGE)

En síntesis, los entrevistados han realizado un diagnóstico de la función de gestión y desarrollo de los recursos humanos en las AA. PP., han analizado cómo debería organizarse esta función y han señalado los principales elementos de relación entre la función de recursos humanos y la dirección de los servicios en materia de personal. A continuación, se analizan sus aportaciones en relación con la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas.

4.2. PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

El tema de la planificación del empleo público ha llevado a los entrevistados a plantear el contexto en que se produce y las implicaciones del *modelo de empleo público* así como los principales aspectos de la *planificación estratégica de los recursos humanos* y de las estrategias de adecuación de la plantilla.

4.2.1. CAMBIOS EN EL CONTEXTO Y EN LA ADMINISTRACIÓN CON REPERCUSIÓN SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO

Las AA. PP. han experimentado en las *últimas décadas un desarrollo considerable*. Se han asumido nuevas funciones, se han reforzado y ampliado los servicios, con un incremento notable de recursos, incluidos los humanos, y se ha crecido en la complejidad organizativa. La *descentralización ha transformado la estructura de la Administración del Estado* que ha pasado de ser la Administración con mayor dotación de efectivos a la que menos tiene en la actualidad, mientras que la Administración autonómica es la que actualmente dispone del mayor número de efectivos.

Con esta transformación, *el sector público se ha ido haciendo más complejo, con la aparición de nuevas entidades públicas* (empresas públicas, agencias, fundaciones, organismos autónomos, sociedades públicas, etc.). La complejidad orgánica y competencial, se ha visto acompañada por *cambios de la organización del trabajo, la incorporación de las nuevas tecnologías y la administración electrónica*. También se están produciendo cambios en los estilos de vida y las demandas de los ciudadanos lo que lleva a la aparición de nuevas formas de relación de la Administración con la ciudadanía. Las formas de gestión directa han sido sustituidas *en distintos sectores* por otras de *gestión indirecta*.

En este panorama, se han *producido también transformaciones en el empleo público*: la naturaleza de la relación jurídica con la Administración, los perfiles profesionales, la capacitación, la retribución, y diversos

aspectos de su gestión. Los informantes han señalado en esos cambios *problemáticas relevantes*: la escasa planificación estratégica de los recursos humanos, la dualidad de regímenes, la confusión de funciones del personal laboral y funcionarial, la ausencia de una auténtica dirección pública, procesos selectivos muy dispares entre sí, falta de flexibilización, movilidad voluntaria fácil y rigidez en la movilidad funcional y geográfica forzosa, escasa movilidad interadministrativa y desvinculación del rendimiento y las retribuciones. No es posible una buena Administración si se cuenta con un empleo público deficiente, aunque también se reconoce la existencia de las herramientas para subsanar estos problemas.

4.2.2. MODELO DUAL DEL EMPLEO PÚBLICO Y PLANIFICACIÓN DEL PERSONAL

La *dualidad del empleo público* constituye un punto neurálgico según los entrevistados, no solo en el dimensionamiento de la función pública sino también para la gestión de sus recursos humanos. Las AA. PP. españolas tiene encomendadas numerosas y heterogéneas misiones y funciones que van desde las de soberanía, ejercicio de la autoridad y actividad regulatoria hasta las orientadas a la prestación de servicios, gestión de infraestructuras y bienes públicos, protección del patrimonio cultural y medio ambiental, etc. Esa pluralidad de funciones ha conllevado un importante grado de *heterogeneidad de empleados públicos* y se han ido creando regímenes propios en diversos servicios (salud, educación, universidades, magistrados, fiscales, los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, etc.).

Esta heterogeneidad de funciones ha permitido la *convivencia de dos grandes clases de empleados públicos, además del personal eventual*, en un modelo dual:

- a) *El personal funcionario*: con relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente (artículo 9.1 del EBEP)
- b) *El personal laboral*: en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades previstas en la legislación laboral. En función de la duración del contrato puede ser *fijo, por tiempo indefinido o temporal* (artículo 11.1 del EBEP).

Para los entrevistados, una cuestión central es determinar *qué empleos deben ser tipificados como personal funcionario y cuáles laborales*, lo que tiene fuerte incidencia sobre el dimensionamiento de los recursos humanos, su ordenación y la flexibilidad laboral.

La mayoría entiende que los *puestos de trabajo reservados a funcionarios* deben ser relacionados con *el ejercicio de las funciones que impliquen*

participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas. Así, un entrevistado señalaba que es necesario que el/la guardia civil sea funcionario, pero no el mecánico que les arregla los coches, de la misma forma que el abogado/a del estado debe ser funcionario pero no el administrativo que le ayuda en tareas.

«Funcionarios solo tienen que ser los que lleven a cabo funciones vinculadas a la soberanía: jueces, militares, policías, secretarios... y luego, todos los que están en contacto directo con la política para que no haya clientelismo. Éstos serían los funcionarios que trabajan en la Administración, titulados superiores y quizá algún administrativo en los ayuntamientos, consejerías,... los que dan apoyo directo a la clase política. De los 3 millones de empleados públicos que hay en España, quizás no deberían ser más de 300 mil tirando largo,... el resto tienen que ser laborales». (Expertos)

Ahora bien, se detectan bastantes incoherencias en la *aplicación del modelo ya que se da una tendencia clara tendente a la funcionarización del empleo público*. Veamos las más importantes.

1. Tendencia a la funcionarización de las administraciones, con algunas excepciones que han apuntado a la laboralización.
2. Decisiones de crear plazas de carácter funcional o laboral sin el suficiente rigor técnico, (a corto plazo cuando sus consecuencias pueden ser muy duraderas).
3. La Sentencia Tribunal Constitucional (STC) 99/1987 del Tribunal Constitucional al establecer que «la Administración está servida de funcionarios», «*con carácter general*» (STC 99/1987 de 11 de junio), lo que ha inclinado hacia una amplia funcionarización.
4. La funcionarización cuando no responde a necesidades organizativas y a una clasificación rigurosa del puesto de trabajo, sino a presiones sindicales o de otras fuentes.
5. Tomar como garantía de la calidad del servicio público la inamovilidad en el empleo, la condición de funcionario, en lugar de una buena definición del servicio: sus objetivos, atención, supervisión y control. Es la buena gestión del servicio y no el estatuto funcional lo que hace que los servicios funcionen. Sin embargo, algunos informantes mantienen la posición de que la condición de funcionario es una salvaguarda de la independencia respecto del poder político y debe ser mantenida como condición institucional y de principio de nuestro modelo de función pública, para evitar políticas clientelares y corrupción.

«Creo que el empleo seguro de por vida, es un factor institucional, que solo tiene que estar presente en el área del empleo público de funcionario donde ese factor, sea garantía de funcionamiento del Estado. No en el resto. Los servicios públicos no se aseguran por la inamovilidad en el empleo, se aseguran por una buena definición del servicio, por una buena definición de los objetivos del servicio, porque el servicio no incurra en costes que genere déficit que se transforme en deuda, etc. Creo que eso es lo que garantiza el

servicio, y no el estatuto del funcionario, que en esa medida, crea un obstáculo para el buen funcionamiento del servicio, e incide, por supuesto en las políticas de motivación». (Expertos)

6. La funcionarización ha sido impulsada sindicalmente como vía de evitación de reducciones de empleo, despidos y ERES.
7. La laboralización ha permitido utilizar vías de escape a la funcionarización para la prestación de servicios. Sin embargo, también se considera fallida al producir la aparición del personal laboral indefinido no fijo, por no reunir su contratación los requisitos de publicidad, capacidad y mérito para el acceso al empleo público. Lo que en principio podía suponer una flexibilización ha acabado en algunos casos como una vía de acceso dudosa al empleo público.
8. A pesar de la dualidad de la relación de empleo en la negociación colectiva, se ha producido una progresiva equiparación de las condiciones de empleo de laborales y funcionarios en categorías, jornada, horarios, vacaciones, permisos y licencias, derechos sociales, disciplina y otros.
9. La práctica de una funcionarización generalizada del empleo público es poco adecuada en entidades instrumentales públicas empresariales, pero también se ha incrementado la proliferación de vías de escape del régimen funcional.
10. La progresiva equiparación de los empleados laborales y funcionarios en materia de negociación colectiva ha llevado a contratar la prestación de servicios y actividades con empresas privadas (*outsourcing*). Esta externalización de servicios no ha servido para reducir el número de empleados que hasta 2009 no dejó de aumentar. En estos últimos años, por la crisis algunas AA. PP. ante los excedentes de personal han interiorizado servicios prestados anteriormente por empresas externas para ahorrar costes y ocupar a su personal excedente.
11. La externalización tiene límites ya que muchos cometidos de las AA. PP. no pueden ser desempeñados por el sector privado, en especial si han de ejercitar potestades públicas, imparcialidad e igualdad de los ciudadanos ante los servicios esenciales, solidaridad social y territorial y el control efectivo de las actividades privadas.

En *resumen*, la tendencia predominante de los entrevistados es *favorecer la laboralización del empleo público* excepto en los puestos reservados al ejercicio de potestades públicas. La laboralización permite mayor flexibilidad en la gestión del personal. Los entrevistados también han señalado los riesgos y disfunciones de *los procesos de funcionarización*. Al mismo tiempo, recomiendan que se *defina con precisión los puestos de funcionario*. Resulta pues esencial establecer el *modelo de función pública y los tipos de personal público que debe desempeñarla, aplicando dicho modelo de forma coherente y homogénea en las administraciones*.

Esto coincide con la orientación adoptada en algunos países europeos, pero *no con la doctrina del Tribunal Constitucional*. A la base de los comentarios está presente la idea de que *el status en materia de condiciones, derechos y privilegios debe ser diferente para funcionarios y laborales*. Esa diferenciación permite una gestión más eficaz de los recursos humanos pudiendo aplicar las reglas del derecho laboral a los colectivos donde no se ejercen las funciones propias de funcionarios. Sin embargo, el EBEP tiende a homogeneizar las condiciones, derechos y deberes básicos de ambos estatus. Para Sánchez Morón (2008), Presidente de la Comisión de Estudio y Preparación del EBEP no puede olvidarse que laborales y funcionarios forman parte del empleo público y este presenta características y exigencias que lo diferencian del empleo del sector privado, sin que puedan relajarse cuestiones como la observancia de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

Por lo general, los informantes entienden que si existiese una *adecuada clarificación y aplicación correcta de cada régimen de empleo, la gestión de los recursos humanos sería más eficiente*, al hacer un mayor uso de la relación laboral, lo que permitiría planificar las necesidades y excedentes de recursos humanos con mayor ajuste a la prestación de servicios y con mejora de la productividad.

4.2.3. DIMENSIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS, BASE DE LA PLANIFICACIÓN

Este es un tema central en la promoción de la productividad, sin embargo viene dificultado por varios fenómenos que serán objeto de análisis: las duplicidades entre los distintos niveles de gobierno, la externalización, la reorganización de las unidades administrativas y el dimensionamiento de las cargas de trabajo.

4.2.3.1. El problema de las duplicidades

La duplicación de servicios por parte de diferentes administraciones se traduce en mayores costes y puede presentar ineficiencias por falta de clarificación de las políticas públicas a aplicar en el territorio por las distintas administraciones. En este sentido es necesario determinar las competencias obligatorias de una Administración en un territorio. De ellas unas son propias y otras derivadas de otras administraciones. En muchos ayuntamientos el gasto no obligatorio puede situarse en un 25% del presupuesto y su impacto en el empleo y en el gasto de personal no es menor. Estas últimas tienen un efecto incremental en el personal por la tendencia a la funcionarización. Los expertos señalan que el dimensionamiento del personal debe relacionarse con las competencias propias de la Administración correspondiente. Las derivadas de otras administraciones crean servicios y necesidades de personal pero al tener la

financiación en forma de subvenciones, cuando éstas dejan de prestarse, las administraciones respectivas se quedan con el servicio que suele ser no obligatorio y contraen la obligación de mantener el servicio y el personal derivado de ese servicio no obligatorio.

«En la misma calle, hay tres oficinas de turismo: local, diputación, y estatal; y luego con entes que han montado para prestar el servicio: patronatos, fundaciones, empresas públicas, también detrás del tema de las duplicidades están el tema de las competencias impropias que no son de tu competencia. Se ha contratado a mucha gente, con muchas obligaciones que ya no se pueden asumir». (Directivos CC. AA.)

4.2.3.2. Externalización e internalización de servicios

La externalización es un recurso cada vez más utilizado en la Administración Pública, en ocasiones es una vía de escape a la funcionarización y un incremento de la flexibilidad en la prestación de determinados servicios sin realizar gestión directa que suelen estar sujeta a una normativa más rígida. Sin embargo, en la actual coyuntura muchas AA. PP. se encuentran con excedentes de personal y para paliar esta situación se internalizan servicios previamente externalizados. Ahora bien, en ocasiones esa internalización supone asumir una parte de la plantilla externa que realizaba la prestación de los servicios y su integración en la Administración con lo que los costes no se reducen e inducen un incrementos de plantilla.

4.2.3.3. Reorganización de los servicios

Para incrementar la productividad de las unidades administrativas, se señala la necesidad de repensar la organización desde el punto de vista del ciudadano y la centralización de los servicios o actividades transversales. Los flujos y procesos de trabajo suelen estar planteados mas desde una perspectiva interna que pretende evitar conflictos laborales que desde una orientada al servicio y al usuario. La centralización de actividades, servicios transversales, oficios o empleos se indican como medidas de eficiencia (p. ej. servicio de conductores) para maximizar los recursos y el tiempo de trabajo y lograr una distribución de la carga laboral más equitativa. Otro aspecto apuntado es la maximización de la rentabilidad de los aprovisionamientos mediante centrales de compras y otras medidas que aportan reducción de costes.

4.2.3.4. Dimensionamiento de las cargas de trabajo

Es básico para determinar el tamaño de las plantillas de una unidad u organismo. Existen métodos para ello y con su aplicación adecuada se identificarían posibles déficits o excedentes de empleados. Posteriormente, habría que utilizar las medidas disponibles para ajustar el personal de cada

unidad a las necesidades del trabajo, evitando la existencia de recursos «ociosos» que deterioran la productividad.

«Había que calibrar la carga de trabajo con estudios apropiados. ¿Cuántas áreas de urbanismo han bajado su plantilla, con la crisis? Pocas o ninguna. Todo el tema de construcción y licencias han disminuido el 80%. La fuente de ingresos de los ayuntamientos en esas áreas también ha descendido mucho y se podría prescindir de buena parte del personal. Pero, todo es imprescindible, todo se justifica». (Expertos)

4.2.4. PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

El enfoque tradicional de la gestión del personal está basado en una Administración reactiva que soluciona los problemas surgidos en el día a día, sin perspectiva ni horizonte. En ocasiones no se dispone siquiera de datos fiables acerca de las plantillas.

«El problema de las administraciones públicas en general y de las grandes en particular, es que no se conoce con precisión la plantilla que se tienen. Una cosa es la plantilla presupuestaria y otra es la plantilla de funcionamiento, subcontratas, cesiones... Hay plantillas que no han aflorado, es plantilla estructural fija y permanente que no está recogida pero se abona. Un análisis detallado permitiría incrementar la productividad de los recursos». (Directivos CC. AA.)

Vetter (1972) define la planificación de los recursos humanos como el proceso por el que una organización se asegura el número suficiente de personal con la cualificación necesaria, en los puestos adecuados, en el tiempo oportuno para hacer las cosas más útiles desde el punto de vista económico o social, para obtener un nivel determinado de productos, bienes o servicios en el futuro. Por su parte Weber (1975) la define como un sistema de decisiones complejas con las que se previene sistemáticamente el futuro en el área de personal y se establecen sus líneas fundamentales. En ambas definiciones se insiste en racionalizar y optimizar la estructura humana de la organización, para prevenir las necesidades futuras determinar el número de personas necesarias en cada momento y sus cualificaciones mediante la aplicación de criterios de rentabilidad.

El artículo 69 del EBEP señala que la planificación de recursos humanos en las AA. PP. tiene como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad. Ha de ir más allá de su concreción anual requerida por la planificación orgánica y presupuestaria y se ha de realizar a través de los planes de ordenación de recursos humanos. Según el artículo 69.2 del EBEP, estos planes se conciben para un ámbito temporal de medio o largo plazo. Ha de considerar el modelo de Administración Pública que se desea a largo plazo, los servicios que se han de prestar y el alcance de esa

prestación. Ahora bien los expertos señalan que, en la práctica esto se realiza de forma muy limitada y los responsables de personal se suelen quedar en los procesos de altas y bajas de personal, liquidaciones de nóminas, control laboral, confecciones de boletines de cotización, régimen disciplinario, negociación colectiva, etc.

En la planificación, la Administración tiene que anticipar dificultades, generar las situaciones de cambio y buscar formas de optimizar la productividad y rentabilidad de sus empleados. Para conseguir esto la dirección de Recursos Humanos tendrá que prever los flujos de personas hacia dentro de la organización (reclutamiento, selección, incorporación, acogida, ajuste, adecuación, socialización), su desarrollo y evolución dentro de la misma (formación, desarrollo, crecimiento profesional, carrera, promociones, etc.) y los flujos hacia el exterior de la misma (bajas, jubilaciones, etc.). Ahora bien, todo ello no está exento de dificultades. De hecho, existen complicaciones por las *interferencias del poder político* o por el *sobredimensionamiento de determinadas áreas a costa de otras en función del nivel de centralidad o proximidad al poder de los responsables* de las mismas. En boca de alguno de los encuestados esto puede ser una «desplanificación».

«La planificación de la plantilla en las administraciones va a salto de mata. A salto del político de turno, que considera que tiene que seguir existiendo eso. Así que no hace falta más que mirar en unos cuantos ayuntamientos el área que crece es el área donde está el concejal que más poder tiene en ese momento. Unas áreas crecían con auxiliares y otras con técnicos: máster, doctores y de todo». (Administración local)

Se indica que para mejorar la calidad de la planificación deberían darse dos condiciones: la primera, establecer un procedimiento para crear, extinguir o reconvertir puestos de trabajo, a partir del análisis de los indicadores relevantes. Esto objetivaría las necesidades y podría frenar algunas interferencia; la segunda, determinar el dimensionamiento de la plantilla con coordinación entre recursos humanos y el resto de la organización.

«La verdadera manera de hacer la planificación de la plantilla, parte de conocer lo que necesitas mediante coordinación clara de la dirección de recursos humanos con la parte de organización. Además, recursos humanos ha de establecer un procedimiento para decidir si se crea un puesto, si es necesario o no». (Administración local)

4.2.5. ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES Y DISPONIBILIDAD DE PERSONAL

La planificación arranca de un diagnóstico de la situación para determinar las necesidades y disponibilidad de personal, en número, perfil profesional y nivel de cualificación. Los expertos consultados, señalan la necesidad de realizar de forma sistemática este diagnóstico para determinar la relación entre objetivos y medios humanos. Es ineludible analizar si los recursos disponibles tienen o no la cualificación necesaria para las funciones y tareas requeridas. Tras el diagnóstico y planificación se inician una serie de

actuaciones que pueden ir combinadas: la reducción del tamaño de la plantilla, la de su incremento y la de su transformación cualitativa mediante formación. Esto nos lleva a la determinación de actuaciones para la adecuación de la plantilla en las AA. PP.

4.2.6. ESTRATEGIAS DE ADECUACIÓN DE LA PLANTILLA EN FUNCIÓN DE NECESIDADES Y RECURSOS

Hay diversas estrategias para la adecuación de la plantilla acorde con la planificación: incorporación de personal, gestión de excedentes (desinversión) y redimensionamiento cualitativo y flexibilización (reconversión).

4.2.6.1. Estrategias para la incorporación de efectivos

La incorporación de efectivos es una estrategia poco utilizada actualmente dada la coyuntura económica y fiscal y las limitaciones establecidas en el artículo 3 del *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*. De todos modos es un mecanismo importante en la planificación y su análisis ofrece sugerencias sobre sus implicaciones en la productividad.

Cabe resaltar tres formas de aprovisionamiento de efectivos en las AA. PP.: uno es la selección externa mediante las ofertas de empleo público y los otros dos se basan en selección interna bien por provisión de puestos o por promoción interna. Esta última consiste en el ascenso de un grupo de titulación a otro inmediato superior o en el acceso a cuerpos o escalas del mismo grupo de titulación con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. En la primera modalidad, la oferta de empleo público (OPE) para el grupo autonómico, habría que diferenciar la OPE de entrada que midiese el potencial de los seleccionados y cuyo criterio predictor del desempeño fuese el aprendizaje y una segunda OPE que midiese, principalmente, «saber hacer», lo que conllevaría una mejora en los sistemas selectivos y un aprovisionamiento de efectivos que podría mejorar su productividad.

De todos modos, es la promoción interna mediante la vía de concurso-oposición la que suelen preferir los empleados públicos y sus representantes, ya que permite un acceso restringido al empleo fijo por parte de aquellos trabajadores públicos que están en situaciones de provisionalidad.

4.2.6.2. La gestión de los excedentes

El análisis previsional de las necesidades de Recursos Humanos puede poner de manifiesto la existencia de puestos excedentarios. Las propuestas que se plantean para la gestión de estos puestos varían de unos expertos a otros y también de unas administraciones y territorios a otros. La reducción de efectivos puede darse bien por el cese de la relación laboral con una parte de empleados públicos (consecuencia de la amortización de plazas, del aumento de la productividad de los empleados, o del incremento horario de los trabajadores), bien por la reducción de la dedicación (y retribución) de una parte de los trabajadores. Con frecuencia, la reducción de la fuerza laboral está comenzando por la no renovación de contratos temporales o por desvinculación de los trabajadores interinos, ya sea por la vía del cese del contrato, ya sea por la reducción del horario laboral, aunque también se plantea la extinción de la relación laboral de empleados públicos con contratos permanentes (laborales fijos), a través de ERE. Ambas alternativas, a juicio de los expertos entrevistados pueden suponer una desmotivación de los empleados públicos que permanecen en la organización y es importante gestionar ese aspecto del proceso para amortiguar este tipo de efectos afecta a la productividad.

El bloqueo de nuevas incorporaciones al estar suspendidas las ofertas de empleo público y el despido de personal interino puede conducir, si se alarga en el tiempo, a una escasa renovación del personal en las administraciones, teniendo en cuenta además que el personal interino del que se prescinde, que puede estar mejor preparado al menos en competencias y conocimiento de idiomas y en el uso de las nuevas tecnologías. Junto a las pérdidas de productividad por desmotivación, la falta de renovación y la desprofesionalización y, en parte, la salida de los mejores profesionales pueden descapitalizar a la Administración. Los expertos señalan que las decisiones de plantilla que se están adoptando son más de carácter táctico que planificadas estratégicamente y pueden tener consecuencias negativas en el medio plazo. También se ha señalado que existen instrumentos suficientes para afrontar las exigencias de redimensionamiento. Estos informantes hacen referencia a las relaciones de puestos de trabajo como instrumento básico de ordenación y los planes de ordenación de recursos humanos y sus antecedentes, los denominados planes de empleo, como medidas aplicables al personal funcionario y los expedientes de regulación de empleo para el personal laboral. Se menciona además que los ERE tienen especial sentido porque su selección es menos rigurosa, ya que existe una amplia bolsa de personal laboral fijo, temporal y muchos reconvertidos de temporales a indefinidos no fijos por situaciones irregulares. La aplicación de los planes de ordenación de recursos humanos con las medidas indicadas en el artículo 69.2, más las relativas al personal laboral, a juicio de este grupo permitirían un reajuste de plantillas a su adecuada dimensión.

Para la gestión de excedentes se mencionan otras medidas como las amortizaciones de puestos vacantes, desvinculaciones por finalización de contratos y la suspensión de incorporaciones. Además se señala la suspensión de sustituciones, de las ofertas de empleo público, de las prórrogas de servicio activo, la eliminación de servicios no obligatorios y su correspondiente reducción de plantilla, las suspensiones de las comisiones de servicios y los ceses de personal eventual o de confianza política, práctica común en estos momentos, tras una etapa de incremento desproporcionado de este tipo de personal. Se han producido asimismo reducciones en las retribuciones, en el tiempo de trabajo, del tiempo de disfrute (vacaciones y los días por asuntos propios), se han aplicado medidas para el control y reducción del absentismo, etc.

4.2.6.3. Optimización de los efectivos: redimensionamiento cualitativo

Se trata en este caso de la optimización de los efectivos desde el punto de vista cualitativo. La flexibilidad funcional, con las actuaciones de formación y preparación oportunas, en el marco de la estabilidad en el empleo es un elemento que puede optimizar la productividad de la plantilla de la organización.

«En un momento como éste, los ajustes tenían que ser negociados con la parte social. Y como hay que hacer los ajustes tanto en personal laboral como funcionario, realmente diseñemos la foto de los servicios que queremos prestar y ajustemos las funciones. En este momento, no habría ningún problema por parte del personal para que las funciones se reajusten en función de los servicios que van quedando. O sea que dentro del mismo nivel, manteniendo las retribuciones o con muy pocas pérdidas... No vamos a crecer, vamos a aportar como empleado público porque tenemos una estabilidad, y ya nos han recortado». (Administración local)

Otros informantes, sobre todo los relacionados con la Administración General del Estado y la autonómica, se refieren a los planes de ordenación y empleo del personal laboral y funcional, como la herramienta más adecuada para la optimización del personal. En ellos se contienen las actuaciones a desarrollar para *«la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito que afecten...»* (Artículo 18 de la ley 22/1993 de 29 de diciembre, derogado en parte).

«El plan de empleo, bien sea con resultado de reasignación, suspensión, o promoción, es otra estrategia clave a la hora de redimensionar plantillas y efectivos... Es el instrumento que el legislador puso en manos de las administraciones públicas para planificar estratégicamente los recursos humanos ante las eventualidades que se puedan presentar por déficit o por exceso de efectivos». (Directivos CC. AA.)

Cabe mencionar además otras vías de ajuste de los recursos humanos a las necesidades como son: 1) el dimensionamiento del tiempo de trabajo (uso de horas extraordinarias, trabajo a tiempo parcial, horario flexible, cómputo anual de jornada, crédito de horas de trabajo o trabajo a turnos), 2) la flexibilidad funcional (trabajo compartido, flexibilización de

competencias, flexibilización del contenido de trabajo, teletrabajo y movilidad entre centros de trabajo, aplicación flexible de diversas modalidades de contratación por proyectos o contratos estacionales) o la 3) flexibilización de efectivos (asignación flexible, movilidad, internalización o externalización de servicios), entre otras medidas (Cortés 2001). Describimos brevemente las más relevantes de las mencionadas.

Respecto a la *flexibilidad funcional y de tiempo de trabajo*, el trabajo compartido puede resultar de interés en las AA. PP. Existe la posibilidad de que diversos empleados compartan uno o más puestos de trabajo bajo diferentes modalidades, como el *job sharing* (dos empleados comparten las horas, responsabilidades y salario de un puesto siendo cada uno responsable de sus propias tareas), el *job pairing* (ambos empleados son responsable solidarios del puesto de trabajo que comparten a tiempo parcial) o el *job splitting* (los empleados que comparten el puesto tienen cualificaciones distintas, como por ejemplo dos arquitectos/as con especialidades distintas) o la jubilación a relevo (una persona en situación de prejubilación comparte su puesto de trabajo con otra persona joven o de reciente incorporación). También se podría implantar la flexibilización de competencias, en la que parte del puesto de trabajo de una o varias personas puede convertirse en disponible, a demanda de las necesidades de los servicios, en base a sustituciones, fallos en los turnos o simple y llanamente porque poseen competencias polivalentes para ocupar distintos puestos. Existen alternativas, como la incorporación de empleados polivalentes que puedan desempeñar distintos puestos de trabajo, la incorporación de empleados multifuncionales que realizan distintas funciones independientemente del puesto que ocupen, la dotación de empleados de sustitución y/o corre-turnos, o la dotación de empleados que transforman todas o una parte de sus horas anuales en disponibles a demanda del servicio, facilitando flexibilidad para cubrir incidencias. En todos estos casos debe atenderse de forma cuidada al cumplimiento de la normativa laboral, en especial en materia de salud y seguridad laboral.

Respecto a la *flexibilización de los efectivos de personal*, cabe señalar que la tradicional rigidez de las dotaciones de personal es otro elemento que dificulta el buen funcionamiento de los servicios públicos. Mientras algunos servicios están colapsados, otros tienen personal 'desocupado'. Ante estas situaciones se puede realizar la dotación de empleados compartidos por diversos servicios (ya sea por horas, por días de la semana o por trabajos puntuales), compartir empleados entre diferentes servicios o departamentos (práctica habitual en los ayuntamientos pequeños que podría generalizarse a los medianos y grandes), recurrir a bolsas de trabajo internas (creadas a partir de personal de plantilla que pueda realizar tareas temporales en diferentes servicios, o por personas que desean acceder a otros puestos u otros departamentos), o a la cesión temporal de empleados entre entidades locales mediante convenios o

consorcios que articulen esa cesión temporal. También se pueden reconvertir empleos obsoletos en empleos para necesidades emergentes no atendidas.

Algunos comentarios realizados señalan que la *movilidad suele interpretarse como un derecho de los empleados y a menudo se olvida que es una potestad de auto-organización de las AA. PP.*, que conlleva el derecho a asignar recursos humanos a los distintos servicios y dependencias. La clave estará en el punto de equilibrio de estos derechos. La movilización de los efectivos se relaciona con la adaptabilidad general de la gestión del personal. La Administración debe aplicar medidas que mejoren la eficiencia en el uso de los recursos. En este sentido la movilidad, tanto interadministrativa (externa) como funcional (interna), debe gestionarse con criterios de utilidad en la ubicación de los recursos. Los derechos de los empleados han de ser, necesariamente, respetados, pero deben ser compatibles con las necesidades de la organización. Es, pues, necesario estudiar los déficits y superávits de plantilla y gestionar su reequilibrio.

En la *movilidad interna cabe la reasignación y la reubicación de efectivos* mediante procesos de movilidad forzosa o voluntaria, sin olvidar que la movilidad puede ser funcional, geográfica, interadministrativa, etc.

«Ahora hay una movilidad que antes no se llevaba a cabo: como no puedo traer a gente de fuera redistribuyo mis efectivos, voy a quitar personal de un área donde estaban un tanto ociosos, y los ubico en otra área donde hay una carga de trabajo importante. Bien gestionado ahora es una oportunidad para reordenar y llevar a cabo una gestión de recursos humanos que mejore la productividad». (Administración local)

La *movilidad interadministrativa* dependerá en gran parte de la regulación que se haga en el ámbito autonómico y requerirá las oportunas homologaciones para que pueda ser plenamente efectiva, pero no cabe la menor duda que la apertura entre administraciones para compensar y gestionar necesidades y déficits de personal, racionalizará en gran medida la gestión de los recursos humanos.

En resumen, el análisis y planificación más allá del reajuste de los recursos humanos es una estrategia con múltiples palancas para la mejora de la productividad, sobre todo si las exigencias de ajuste a corto plazo se pueden enmarcar en un plan a medio plazo de racionalización y preparación de las necesidades previstas en la cualificación y volumen del personal necesario en función de los planes de actuación y servicios y las prioridades que se establezcan en proyectos y políticas actuación.

4.3. ANÁLISIS, DESCRIPCIÓN Y DISEÑO DE TAREAS, PUESTOS Y ROLES

El *análisis de puestos* se considera la *piedra angular* sobre la que descansa buena parte de las prácticas de recursos humanos. Fundamenta la selección y asignación de puestos de trabajo, la promoción y el desarrollo de la carrera, los planes de formación, los sistemas de incentivos y recompensas, la valoración de puestos y la evaluación del desempeño. Se trata pues de una actuación con implicaciones importantes para la productividad de los empleados públicos.

4.3.1. EL ANÁLISIS DE PUESTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El *análisis de un puesto* permite identificar las principales tareas que lo caracterizan, los conocimientos, habilidades, actitudes y competencias requeridos para su desempeño, los resultados que produce, los criterios para la evaluación de su desempeño y los elementos del contexto en el que se desempeña. La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) en la Administración Pública es el instrumento técnico a través del cual las Administraciones estructuran su organización y cuyos contenidos mínimos deben comprender, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias según el artículo 74 del EBEP. En muchos casos, además, define las principales responsabilidades, actividades y tareas que se asignan a cada puesto de trabajo, a la vez que estructura y jerarquiza los diferentes puestos y establece las condiciones básicas de su desempeño y su retribución.

En la Administración Pública se *aprecia una cierta rigidez en la elaboración de las RPT*, que limita la eficacia de los servicios públicos. Esta rigidez se aprecia en la consignación de puestos de trabajo muy específicos y diferenciados, y en la consideración de la información contenida en la RPT como un absoluto que no puede modificarse en la práctica. Así, *cuando las condiciones del puesto de trabajo se modifican, se hace necesario modificar y retocar el contenido de la RPT*, y ello se produce con mayor frecuencia cuanto mayor es el nivel de detalle de la información recogida en dicha RPT. En la medida en que la RPT se toma de forma literal, existen muchas dificultades para que los ocupantes de un puesto puedan hacerse cargo de tareas no previstas, y para los jefes de servicio se convierte en una dura tarea asignar de manera eficiente el trabajo de su departamento, si algunas actividades a desarrollar no están descritas en los puestos. Originalmente, la RPT trataba de proteger a los empleados de la discrecionalidad de sus superiores en la asignación de tareas. Establece el nivel de remuneración a partir de las responsabilidades asignadas al puesto, suponiendo un instrumento para la equidad en la compensación.

Pero en un entorno dinámico, la RPT se ha convertido en una herramienta para el mantenimiento del status quo, y es habitual que los representantes sindicales se escuden en ella para acotar las responsabilidades de los puestos. Paralelamente, un mayor detalle de la RPT ofrece oportunidades de exigir mayor remuneración a cambio de incluir en los puestos cualquier elemento que no estuviese incluido en la misma. Por el contrario, los directivos y mandos intermedios mantienen una posición equívoca respecto a la inflexibilidad de la RPT. Por un lado, la definición de los puestos en la RPT facilita sus funciones en condiciones de estabilidad, pero por otro lado, limita su capacidad para la gestión cotidiana en la medida en que la RPT se convierte en un corsé del que no se pueden salir. En la práctica, se encuentran en muchas ocasiones ante la *necesidad de asignar actividades, tareas y funciones a su personal, que no están contempladas en la RPT* y se enfrentan a resistencias de algunos empleados a hacerse cargo de ellas.

«¿Una RPT muy estricta o una muy flexible? Yo no soy partidario de detallar tanto en trabajos que no se pueda cuantificar. Desde el punto de vista sindical e individual, siempre se quiere detallar. Cuanto más se acote la RPT, más garantizado está el *status quo* de cada trabajador y más posibilidades tiene de decir «voy a pedir más, si se me pide algo más»». (Administración local)

Como consecuencia, se ha producido una *enorme proliferación de puestos de trabajo* en las RPT. Esta diversidad complica la gestión de recursos humanos, dificultando la movilidad entre puestos. Eso facilita al trabajador *proteger su situación laboral*, de manera que puestos de trabajo distintos requieran distintas habilidades y competencias, dificultando la movilidad horizontal si no es deseada, mientras que también suele ser vista con buenos ojos por los responsables de los servicios, en la medida en que evita un exceso de provisionalidad en la cobertura de los puestos de trabajo, y favorece una selección más restringida para los puestos bajo sus responsabilidad.

Esta situación se ve reflejada en la frecuencia con que *los puestos parecen diseñados más en respuesta a las características de una persona* que al perfil más idóneo para su efectividad. Diversos expertos señalaron que es frecuente que los puestos se diseñen a partir del ocupante, en lugar de seleccionarlo en función del puesto diseñado en función de las necesidades organizacionales. Se pretende la creación de nuevos puestos para ajustar las características de la persona que se planea asignar al mismo, o para ajustar con mayor detalle las demandas laborales a realizar en dicho puesto a partir de las especificaciones de sus superiores. Así, en lugar de delimitar puestos a partir de la actual RPT para cubrir demandas, en ocasiones, se plantea la creación de puestos específicos, que en ocasiones son similares a los ya existentes.

En ocasiones, los *puestos que se crean se sitúan en niveles intermedios entre dos ya existentes lo que suponen un incremento salarial respecto al nivel del que parte*. Así, en diversos departamentos y servicios se reclama la creación de un nuevo puesto como una forma de reconocer o recompensar a determinada persona, por su rendimiento, competencia o implicación en el trabajo realizado. Ante la carencia de un buen sistema de evaluación del desempeño, que recompense a los empleados con un rendimiento por encima de la media, en ocasiones se solicita la creación de un nuevo puesto con más nivel retributivo, con el añadido de que dicho nivel es consolidado.

«La gran mayoría de la Administración autonómica tienen problemas de personalización. Cuando se diseña un puesto se hace en función de la persona. Los puestos vienen de competencias legales, pero en ocasiones pasa al revés. En nuestra Administración hubo un momento en que la persona se diseñaba su puesto, y decía «yo eso no lo hago. O hago eso y más». Se produjo una dispersión tremenda, con 258 puestos distintos de administrativos. Ahora existen 20, se ha reducido en un 81%, la relación de puestos». (Directivos CC. AA.)

Esta operativa en el diseño de puestos dificulta la productividad. Por una parte, dificulta la realización de las tareas y funciones no previstas ante las dificultades de adaptar el contenido de los puestos a las nuevas demandas. Ello implica que el aprovechamiento de los empleados no es óptimo. También dificulta la labor de dirección de personas. Asimismo, dificulta la movilidad de los empleados y la gestión del flujo de personal en las AA. PP. Por último, tiene repercusiones sobre los niveles retributivos, con diferencias no siempre justificadas. La amplia relación de puestos, los convierte en «especializados» (no pueden ser desempeñados por muchos trabajadores, ni son intercambiables) e incrementan la retribución. En ocasiones, eso se produce a través de un incremento del nivel jerárquico, lo que añade mayor complejidad a la organización. A pesar de lo dicho, en los últimos tiempos se observa una mayor vigilancia de los efectos retributivos en el diseño de puestos, de manera que la crisis está reduciendo la creación de nuevos niveles intermedios y de nuevos puestos que supongan incremento retributivo.

Tras el diagnóstico, los expertos señalaron varias *recomendaciones*. Así, proponen que *no se especialice en exceso la descripción de cada puesto en la RPT, y se les dote de mayor transversalidad y flexibilidad*. También recomiendan simplificar el número de puestos y niveles. La delimitación de los puestos debería establecerse a partir de los niveles de responsabilidad y de las competencias requeridas, estableciendo perfiles de desempeño concretos que resulten válidos para diversos puestos equivalentes. Igualmente, recomiendan mantener una *alta estabilidad en la estructura de puestos de trabajo*, de manera que no sea necesario modificar la RPT con excesiva frecuencia. Se pueden mantener estables los puestos a pesar de cierta renovación o actualización en las tareas concretas.

«Aquí se aceptó mantener la estructura quieta. El mundo real es el de la tarea, pero la estructura se queda quieta, y modificar la estructuración de los puestos, cuesta. El ámbito competencial, cada responsabilidad que asume es una función, luego está la tarea que es el desempeño, el perfil,... Pero tienes mucho ganado si los puestos no cambian tan rápido». (Directivos CC. AA.).

4.3.2. VALOR AÑADIDO DEL ANÁLISIS Y DISEÑO DE PUESTOS

La creciente *incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)* en la Administración elimina o reduce un buen número de tareas e incluso puestos completos. Sin embargo, *no siempre estos cambios se han visto acompañados de una redefinición de los puestos o de un reajuste de la carga de trabajo*, y mucho menos, de la eliminación de puestos de trabajo que son prescindibles. Otras causas inciden sobre a la reducción de las demandas de determinados puestos, por ejemplo: oferta más restringida, eliminación de servicios, descenso de destinatarios, etc. y se hace necesario redefinirlos o amortizarlos y reasignar a sus ocupantes a otros puestos que supongan mayor contribución para la organización.

En este contexto, *el análisis y (re)diseño de puestos de trabajo incrementa su valor de utilidad para la función de recursos humanos*. Analizar qué funciones van quedando obsoletas en los puestos de trabajo, reajustar las cargas de trabajo y el tamaño de las plantillas y detectar nuevos puestos donde los ocupantes de trabajos en recesión puedan ser reubicados constituye una aportación fundamental de cara a la mejora de la productividad en las Administraciones Públicas. Detectar el potencial de trabajo que está desaprovechado puede liberar mano de obra que pueda ser utilizada para prestar nuevos servicios, desarrollar tareas que requieran mayor dedicación, o simplemente, reducir el número de personal temporal que cubre bajas, vacantes u otro tipo de situaciones de eventualidad, permitiendo un ahorro de recursos de personal importante.

Así, *un adecuado análisis y diseño de puestos puede contribuir a la reasignación de efectivos*. Ese análisis debe establecer si efectivamente es necesario crear un nuevo puesto o si la dotación de nuevas plazas cabe hacerla a partir de puestos ya incluidos en la RPT. De hecho, se están produciendo *amortizaciones de puestos de trabajo*, ya sea por la imposibilidad de prestar determinados servicios o por la incorporación de tecnología. En esos casos, el análisis de puestos permite determinar las funciones relegadas, y los puestos a ocupar por los provenientes de un puesto amortizado. *El análisis de puestos permite detectar además las necesidades formativas y de reciclaje, analizar el perfil competencial de los empleados e identificar los puestos más adecuados para su reubicación*. Hay que analizar las competencias y destrezas de cada uno de los empleados afectados, y encontrar el tipo de puesto más adecuado ellos. Esta actividad aporta valor al procurar que cada empleado realice su mejor aportación a la organización.

Los expertos consultados destacaron que la Administración Pública ha de *avanzar hacia un personal más cualificado, con un menor número de empleados en puestos auxiliares y administrativos*, y un mayor número de personal profesionalizado. La reducción del papel e impresos que se mueve a lo largo de la Administración, y la incorporación tecnológica, están dejando obsoletas muchas funciones como las de ordenanza y personal subalterno lo que permitiría reducir el número de personas en determinados puestos lo que permite mayor eficiencia si se cubren por un «pool» de empleados que prestan servicio a un mayor número de personas o servicios.

«La tecnología podría reducir personal, pero lo reduce poco. Un director general necesita una secretaria para llevarle la agenda y ordenarle los papeles, pero no escribe nada, eso lo hace él. La tecnología actual permitir suprimir puestos puramente administrativos, pero no pasa. Se puede crear un «pool» de puestos administrativos que cubra todo el horario de atención telefónica, sin que haya una Secretaria para cada directivo...». (Expertos)

Con las TIC, buena parte del trabajo antes asignado a puestos administrativos, es asumido por los profesionales en el desempeño de sus tareas. Aquí los expertos señalaron que *los puestos de trabajo de la Administración Pública evolucionan y cambian a un ritmo muy rápido*, y no siempre estos cambios se ven acompañados de un replanteamiento del tiempo de trabajo. En la medida en que los puestos de trabajo vean reducidas sus responsabilidades, o haya puestos desfasados, se hace necesaria una búsqueda de nuevas funciones que puedan incorporarse a esos puestos, o amortizarlos reasignar a sus ocupantes a puestos más productivos.

«Ahora mismo estamos trabajando con análisis de puestos, tenemos todos los puestos que hay en la organización con el objetivo de tener áreas funcionales que permita una gestión más ágil, y a partir de ahí, articular la selección y la formación». (Administración local)

4.3.3. EL PROCESO DE ANÁLISIS Y DISEÑO DE PUESTOS

Los expertos también realizaron sugerencias sobre el proceso de análisis y diseño de puestos para superar las limitaciones y disfunciones identificada. La primera es mantener una RPT con un *número limitado puestos*. Se recomienda establecer áreas funcionales, a partir de competencias y tareas relacionadas, articulando conjuntos de puestos de trabajo cercanos entre sí, que permitan una gestión de los recursos humanos con una selección de personal y formación integrada para un conjunto de puestos.

En segundo lugar, se mencionaron técnicas para desarrollar con *mayor fiabilidad y validez el análisis de puestos y su diseño*. Se destaca la realización de mapas competenciales, y la determinación del perfil competencial de cada puesto para facilitar una selección basada en competencias. La utilización de inventarios de tareas, cuestionarios y

entrevistas conductuales estructuradas permite obtener información rigurosa del contenido del puesto, niveles de desempeño establecidos o las destrezas requeridas para su desempeño.

Además, se describió algún *procedimiento de análisis y diseño concreto*, que ha permitido la elaboración de un sistema de puestos y un mapa competencial generalizable a otras organizaciones. En concreto, ese procedimiento integra tres fases. Primera, una descripción general del puesto. A través de inventarios de tareas, sus ocupantes valoran la frecuencia, duración, nivel de dificultad y consecuencias de cada elemento incluido en el puesto. A partir de la información recogida en este primer análisis, se realiza un análisis de tareas a partir de una entrevista estructurada entre el analista de puestos y uno o varios expertos en su desempeño. Con este análisis se establecen las fases en que se estructura el puesto y se define el diagrama de flujo de las tareas que incluye. También se añaden a la descripción las destrezas requeridas y los estándares de ejecución. Toda esta información permite establecer los elementos que serán relevantes para realizar la evaluación del desempeño.

Paralelamente, se incorporan tres *fuentes de información en el análisis de puestos* que ofrecen un sistema integrado para la posterior aplicación a otras políticas de recursos humanos. En primer lugar, la *información oficial de la RPT*, que establece la estructura, situación jerárquica y la valoración del puesto. A continuación, los *informes ad-hoc que incorporan obligaciones concretas del puesto*. Se añade después, la *estandarización de la información del puesto, que se denomina descripción agregada de puestos (DAP)*. Así se integra toda la información posible del puesto de trabajo, con la descripción de tareas, funciones, criterios de desempeño de cada tarea, las relaciones jerárquicas del puesto con el resto de posiciones, se establece quién y cómo se supervisa el puesto, sus relaciones internas y externas, los informes que se producen y que se necesitan en el desempeño del puesto, etc. Finalmente, se establece el *perfil del puesto*, formado por las aptitudes, destrezas, habilidades, conocimientos y rasgos de personalidad. Tener esta información sistematizada e integrada en una aplicación informática permite desarrollar numerosas políticas de recursos humanos con mucha mayor eficacia que si se parte de una descripción de puestos estándar. Este sistema implica una información muy detallada de los puestos, lo que no es incompatible con una estructura organizativa con un número de puestos relativamente reducido. Se trata de realizar agrupaciones en función de las competencias básicas, de su perfil, y de los ámbitos funcionales. Igualmente, se pueden establecer un conjunto de variaciones o modalidades de puestos, sin que ello suponga una falta de flexibilidad en la asignación de personas, o una rigidez excesiva en la adaptación de los puestos a las circunstancias concretas de cada servicio o departamento.

4.3.4. INCORPORACIÓN DE COMPETENCIAS PERSONALES PARA EL ENRIQUECIMIENTO DE LOS PUESTOS

Los entrevistados propusieron aprovechar mejor *el cúmulo de competencias de que disponen los empleados públicos y que no utilizan en el desempeño habitual de su puesto*. En las Administraciones Públicas, un buen número de empleados dispone de conocimientos, destrezas, experiencias, habilidades y competencias, que han desarrollado ya sea a través de formación especializada o desempeños laborales previos y que no forman parte del repertorio del puesto que habitualmente desempeñan. A veces, este bagaje puede deberse a la sobre-cualificación respecto al puesto en otros casos, se debe a formación realizada con posterioridad al acceso al puesto o a experiencias obtenidas fuera del trabajo, actividades de voluntariado, aficiones o el desarrollo de roles extra-laborales. Tomadas en conjunto, esas competencias suponen un potencial que las organizaciones públicas podrían utilizar. La propuesta realizada en las sesiones de trabajo se centra en *optimización de los recursos personales internos a la organización, incorporando las habilidades, competencias y experiencias de los empleados públicos en situaciones en que pueden ser requeridas* en otros lugares de la organización, y no necesariamente en el propio puesto del trabajo. El desarrollo de medidas que tengan un potencial motivador siempre es interesante en un entorno como el de la Administración Pública, en el que existe un componente rutinario en los puestos. La disponibilidad de un registro sistemático de competencias y habilidades de cada empleado, más allá de las vinculadas a su puesto de trabajo, permitiría recurrir a ellas ante situaciones puntuales en un área o departamento.

Si bien la Administración Pública ya comienza a incorporar estas competencias de su personal, a través de comités, grupos de trabajo o proyectos, las potencialidades del enriquecimiento de puestos cruzado son muy amplias: desde la participación en la formación y el desarrollo profesional de otros compañeros, participación en planes de mentorización y carrera, resolución de problemas concretos, participación en mediación de conflictos, realización de tareas complementarias en otros departamentos, y participación en experiencias de buenas prácticas. En la actualidad, la Administración Pública tiene que afrontar de forma innovadora situaciones exigentes con recursos limitados y puede beneficiarse de las competencias y habilidades de sus empleados.

«En cada Administración existe numeroso personal con mucha cualificación de los que se desconoce su currículum, al margen, de lo que presentaron para el acceso. Esa formación habría que ponerla en valor. Debemos conocer el bagaje de nuestra propia gente, y adscribirlos a algunos temas de gestión de proyectos. Cualificación que estamos buscando en la calle la tenemos dentro, pero no la conocemos». (Administración local)

En síntesis, en este apartado se ha analizado la situación actual del análisis de puestos y tareas en las AA. PP., con atención a sus insuficiencias, se ha destacado el valor de dichas prácticas en el momento actual, y se han recogido diversas sugerencias acerca del proceso para llevar a cabo el análisis de puestos en las AA. PP. Una vez analizados los puestos de trabajo que deben cubrirse o modificarse, analizaremos los procesos de selección y dotación de personas a dichos puestos.

4.4. SELECCIÓN DE PERSONAL, PROVISIÓN DE PUESTOS Y MOVILIDAD

En el presente apartado se analizan los procesos de selección de personal en la Administración Pública, tanto externa como interna, la primera mediante los procesos de acceso al empleo público y la segunda mediante la provisión de los puestos de trabajo y los mecanismos de movilidad de los empleados públicos. Cada uno de estos aspectos se trata de forma diferenciada y prestaremos especial atención a su relación con la productividad.

4.4.1. SELECCIÓN DE PERSONAL

La selección de los recursos humanos es considerada como un proceso clave en las organizaciones y en especial en las administraciones públicas dado el largo ciclo de vida laboral del empleado público. Una selección adecuada debería garantizar no solo el presente, sino también el recorrido, itinerario y desarrollo de los empleados en organizaciones con alto nivel de estabilidad laboral.

En las AA. PP. los procesos de selección se han debatido entre tres grandes problemas, el primero, garantizar la elección de los candidatos más idóneos para el desempeño de los puestos de trabajo objeto de selección y la fiabilidad de los sistemas utilizados; el segundo el respeto a los principios constitucionales expuestos en el artículo 55 del EBEP relativos a la igualdad, mérito y capacidad y los demás principios rectores expuestos en este mismo artículo, y el tercero la profesionalización de los órganos de selección.

Por lo que se refiere a la primera cuestión conviene señalar que los procedimientos para la selección de empleados públicos presentan tres modalidades. La *oposición* consiste en la celebración de una o varias pruebas selectivas para determinar la capacidad de los candidatos y establecer el orden de prelación. Éste es el sistema de uso general. El *concurso-oposición* consiste en la celebración de pruebas sucesivas de aptitud y capacidad, así como la comprobación y valoración de los méritos de los aspirantes, cuya aplicación es preferente para aquellos puestos de trabajo con especial dificultad, complejidad técnica, especialización y

responsabilidad, donde es necesaria la acreditación de la suficiente formación y experiencia previa en el desempeño adecuado del puesto de trabajo. El *concurso*, al que solo se puede recurrir con carácter excepcional, consiste en la valoración de los méritos aportados por los candidatos, de acuerdo a un baremo establecido previamente según la importancia de los diferentes tipos de méritos de cara al desempeño de los puestos para los que se realiza la selección.

Las personas entrevistadas realizaron diferentes aportaciones en este punto que se pueden agrupar en tres grandes categorías. La primera se refiere a los principios rectores y al enfoque de los procesos de selección. La segunda se centra en los contenidos de los procesos de selección, esto es, el tipo de pruebas o méritos a considerar. La tercera se refiere a aspectos de proceso y procedimiento en la selección de personal público y la profesionalización de los órganos de selección.

4.4.1.1. El enfoque de la selección en la Administración Pública

El primer aspecto destacado hace referencia a la consideración de los *principios rectores* de los procesos selectivos. El acceso al empleo público se somete a una serie de principios constitucionales como son la igualdad, mérito y capacidad y además los principios expuestos en el artículo 55.2 del EBEP, del apartado a) al f). Los entrevistados en relación con los principios constitucionales muestran una preocupación por el cumplimiento fiel de los mismos, dado que el incumplimiento puede derivar en una mala gestión de las políticas y prácticas de la selección del personal en las AA. PP., porque puede existir la tendencia a utilizar las necesidades de empleo público sin fundamentar con claridad el acceso al empleo público en las **capacidades, cualificaciones, conocimientos**. El respeto a estos principios constitucionales garantiza los mejores candidatos para los empleos públicos.

La **igualdad** es una condición necesaria de la selección, pero no cabe considerarla como un fin en sí misma, ya que lo que se pretende con ese proceso es una discriminación racional entre los candidatos para detectar a aquellos con mayores méritos y capacidades para el desempeño de cometidos de un puesto o conjunto de puestos, explícitamente establecidos en la convocatoria. En particular, se pretende seleccionar a las personas que tendrán un comportamiento (desempeño) mejor que el de los otros candidatos. Los entrevistados señalaron que, en ocasiones, el énfasis en la igualdad que se realiza durante el proceso puede dificultar la identificación de los candidatos mejor cualificados para el puesto. La igualdad de oportunidades es un principio que no se puede obviar, como una garantía desde la cual todos los candidatos parten. Se trata de la igualdad de entrada y de los procedimientos, aunque obviamente no de resultado. En particular, los entrevistados alertaron del **peligro de acabar**

considerando como principal criterio de selección la antigüedad en el empleo público y del excesivo peso de ese criterio. El principio de **publicidad** debe aplicarse en toda su extensión para atraer al mayor número de aspirantes de manera que los órganos de selección puedan disponer de mayores posibilidades para contar con los mejores candidatos, sin embargo este principio debe aplicarse en combinación con el de agilidad. El principio de **transparencia** permite el control de la arbitrariedad de los órganos de selección y del proceso de selección. Debería darse mayor énfasis a los **principios de imparcialidad y profesionalidad** de los miembros de los órganos de selección lo que redundaría, en la calidad de la selección. A juicio de los entrevistados parecen acertadas la exclusiones formuladas en el artículo 60 del EBEP, dado que supone una apuesta decidida por la profesionalización de los seleccionadores y un abandono del amateurismo antes presente en muchos de los órganos de selección, así como de las representaciones de grupos de presión y de intereses en el seno de estos órganos. No solo debe actuarse con imparcialidad y profesionalidad, el tribunal debe disfrutar de **independencia funcional y discrecionalidad técnica**, entendida como un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico como señala Sánchez Morón (Palomar y Sempere, dirs. 2008), cuya finalidad es la selección del candidato idóneo. La **adecuación entre el contenido del puesto de trabajo de la selección y las tareas a desempeñar** es argumentado por alguno de los expertos del ámbito local como un principio a tener en cuenta. Si se analizasen, adecuadamente, y se prestase mayor atención al estudio de los perfiles profesiográficos y los análisis de las funciones a desempeñar en los puestos de trabajo se obtendría más eficacia en la selección. Sobre todo se ha de garantizar la relación de las pruebas selectivas utilizadas con las competencias necesarias para el desempeño de las funciones y cometidos del puesto. Debería aplicarse con mayor frecuencia y eficacia el **principio de agilidad**. Los procesos selectivos suelen alargarse, en ocasiones muchos años desde que se publica la oferta hasta la conclusión. El elevado número de procesos y candidatos, la centralización de su gestión y la configuración de las pruebas para garantizar los procedimientos, parecen ser las causas que requieren un análisis y propuestas de mejora.

Los comentarios más numerosos se refieren al enfoque de los procesos selectivos en cuanto a la delimitación del rango de comportamientos y aspectos personales que los fundamentan (conocimientos, habilidades, competencias, etc.) en función del puesto objeto de la selección. No es lo mismo seleccionar para un puesto muy específico que para un puesto que puede tener múltiples concreciones y por tanto con un conjunto de tareas amplio y abierto. La cuestión es todavía más amplia cuando se selecciona para cuerpos más que para puestos. En primer lugar, se establece una **diferencia entre aquellos procesos selectivos para cuerpos generales de aquellos que hacen referencia a cuerpos**

especializados. Ello tiene implicaciones importantes respecto al tipo de pruebas y contenidos. En términos generales, los procesos selectivos para cuerpos especializados hacen referencia a contenidos, cualificaciones, conocimientos, habilidades, aptitudes y en ocasiones actitudes muy directamente relacionados con las funciones laborales a desempeñar en los puestos de esos cuerpos. En general, estos contenidos permiten predecir el desempeño en esos puestos pues responden a un análisis del contenido y funciones detallado. Por el contrario, la selección para cuerpos de la Administración General se realiza para una amplia variedad de puestos, en principio relacionados con ciertos conocimientos, cualificaciones, aptitudes y actitudes comunes a gran número de ellos. Los entrevistados destacaron de forma muy taxativa que **conocer los principales contenidos de los puestos es esencial para los procesos de selección**, y que resulta fundamental buscar la adecuación entre los candidatos y los contenidos, competencias y destrezas necesarios para el desarrollo del puesto. En este sentido, subrayaron la importancia de que los procesos selectivos se realicen para puestos concretos, o en todo caso, para grupos de puestos coherentes, y que respondan a criterios de desempeño, contenidos y destrezas muy relacionados. La mayoría de los informantes se manifestaron a favor de realizar *procesos de selección orientados a puestos concretos*, sin dar mucho apoyo a los dirigidos a seleccionar candidatos para grupos genéricos de puestos.

«Para predecir y fomentar un buen desempeño, tenemos que saber cuál es el contenido de los puestos. Una buena selección parte de un buen análisis de los puestos, se busca la adecuación de la persona al puesto (actitudes, competencias, destrezas...). Esas selecciones que hacíamos a priori para un grupo determinado de carácter genérico, no tienen mucho sentido. Una buena selección, partiendo del conocimiento del puesto, será la que elija a la persona que mejor se adecúe a ese puesto y con mayores probabilidades pueda tener un buen desempeño». (Administración local)

Se señalan pues, las *disfunciones que supone la consideración de requisitos muy generales para el acceso a grandes categorías de puestos de trabajo*. En particular, la vinculación de ciertos niveles formativos con el acceso a grupos profesionales amplios (las licenciaturas o grados universitarios que dan acceso a puestos de grupo A), ha supuesto un desajuste importante en la cualificación de los profesionales públicos. Aunque este aspecto tiene mayores consecuencias en los procesos de promoción interna realizados por concurso de méritos (en los procesos de selección interna, las pruebas selectivas específicas reducen el posible sesgo), se produce con frecuencia el acceso a ciertos puestos por parte de personas con titulaciones universitarias que nada tienen que ver (y no conllevan aportaciones sustanciales) con el tipo de puestos a desempeñar. Como ejemplo, alguno de los informantes relató varios casos de policías con licenciaturas en Bellas Artes que gracias a esta titulación habían accedido a cargos jerárquicos superiores, para reclamar a continuación que se realice una delimitación de los niveles de cualificación que deberían considerarse

adecuados para el acceso a determinados puestos, con un mayor rigor y ajuste a las funciones laborales a desempeñar.

Estos comentarios llevan implícitas diversas implicaciones. En primer lugar, los distintos niveles de competencias entre las diferentes categorías de empleados y los distintos niveles de la Administración (nacional, autonómica, local) conllevan que no siempre los temarios de la Administración General puedan ser equiparables, incluso cuando se trata de competencias administrativas. En segundo lugar, la selección orientada al puesto resalta la necesidad de *alinear los procesos de selección de personal con el resto de prácticas de recursos humanos*. Para comenzar, un detallado análisis de los puestos de trabajo, y una rigurosa descripción de los puestos y las funciones laborales se hace necesaria para que la selección de personal sea ajustada a las necesidades del proceso. Igualmente, la selección al puesto de trabajo implica que la política de formación en la Administración tendrá que centrarse en mantener actualizadas las competencias y destrezas profesionales de los empleados públicos como consecuencia de la modificación y evolución de los puestos ocupados y de facilitar la movilidad y el progreso en la carrera laboral de los empleados para permitir que puedan avanzar cambiando de puesto de trabajo y permanezcan bien preparados para los puestos que vayan a ocupar. Asimismo, se destaca que la evaluación del desempeño constituye el principal criterio sobre el que habrá que valorar el éxito de los procesos de selección y su adecuación a los objetivos propuestos. En tercer lugar, es importante *agrupar de manera rigurosa los puestos de trabajo* de la Administración, a partir de los análisis y descripciones de los mismos, en grupos de puestos o áreas funcionales que permitan una selección de personal integrada, pero garantizando que los candidatos seleccionados estarán capacitados para el desempeño de todos los puestos integrados en ese grupo. En algunas administraciones se han producido avances relevantes en esta materia. No obstante, es importante que no exista una gran dispersión de puestos de trabajo, que las RPT sean relativamente estables, integren descripciones no excesivamente detalladas de cada puesto, y contengan un número de categorías profesionales y de puestos no excesivamente amplia. En estos casos, realizar agrupaciones de puestos, puede permitir un equilibrio entre seleccionar a candidatos para puestos o para familias próximas de puestos sin multiplicar el número de procesos de selección.

«¿Una selección a puestos sería factible? En nuestro caso los puestos no cambian tanto y es absolutamente factible. Tenemos 150 puestos de técnicos superiores y 28 de administrativos y auxiliares. Tenemos puestos de 300 o 400 dotaciones. Tenemos definidas 4.812 tareas para técnicos superiores, que vamos a categorizar y simplificar semánticamente, lo mismo con los conocimientos y las destrezas. Una vez depuradas, con escalamiento multidimensional, agruparemos los puestos por polivalencia. Así se establecerán las áreas funcionales, que son áreas de polivalencia. Son distintas áreas con conocimientos relacionales que forman los itinerarios.

Tenemos los puestos agrupados por polivalencia justificados empíricamente». (Directivos CC. AA.)

Además de la demanda de una selección más específica, y aunque parezca contradictorio, los entrevistados también reflejaron la *necesidad de evaluar el potencial de los candidatos*. Más que la predicción de desempeños en tareas concretas relevantes en un único puesto, dado que la selección del personal público se realiza con frecuencia para toda la vida laboral, es importante determinar también competencias transversales como la capacidad de adaptación a los cambios, capacidad de aprender, etc.

Finalmente, los entrevistados señalaron que en estos tiempos **la Administración Pública está reduciendo de forma sustancial la realización de pruebas selectivas**, como consecuencia del recorte del gasto público por el descenso de la recaudación de ingresos públicos. A pesar de la reducción en el número de procesos, los entrevistados destacan la importancia de mejorar los procesos selectivos por las dilatadas consecuencias que tienen sus resultados.

4.4.1.2. Los contenidos de la selección del personal público.

El enfoque de los procesos selectivos conlleva consecuencias para el contenido de las pruebas a realizar. No es lo mismo realizar pruebas destinadas a seleccionar candidatos para el desempeño de una amplia variedad de puestos, que seleccionarlos para el desempeño de un tipo de puestos reducido y especializado. También son distintos los instrumentos según el nivel de cualificación del puesto.

Más allá de esta consideración general, los participantes en las entrevistas y sesiones grupales realizaron varios comentarios de interés sobre la modalidad y contenidos de los procesos de selección públicos. En general, los entrevistados destacaron que *las pruebas selectivas en la Administración Pública se basan en contenidos memorísticos y formales*, que probablemente reciben un énfasis mayor de lo que sería conveniente. Si bien todos ellos están de acuerdo en que es necesario un conocimiento profundo del marco de actuación de las Administraciones Públicas y de la legislación general, se destaca la *necesidad de incorporar en mayor medida la evaluación de aptitudes, destrezas y competencias* más allá de los meros contenidos y conocimientos. Se destaca igualmente la necesidad de contar con mecanismos fiables, rigurosos y externamente validados que permitan seleccionar a los candidatos a partir de otros elementos (en especial competencias y actitudes, y en ocasiones, características de personalidad), sin que los procesos de selección puedan ser cuestionados, ni impugnados judicialmente. Se destacó la importancia de establecer mecanismos para la evaluación de las competencias profesionales de manera fiable y que presenten legitimidad desde el punto de vista de los candidatos. Igualmente, alguno de los entrevistados resaltó la dificultad de incorporar

la evaluación psicológica a los procesos de selección por la falta de reconocimiento y legitimidad que suelen encontrar los instrumentos usados para su análisis, tanto por parte de los candidatos como de las instancias judiciales.

Algunos de los entrevistados destacaron la utilidad que presenta para ciertos procesos selectivos, en especial los destinados a puestos con funciones directivas, el empleo de técnicas de *entrevista conductual estructurada*. Su uso por parte de personal bien formado y experimentado en su utilización ha mostrado resultados muy positivos en la selección de personal público, y se señala la conveniencia de su expansión a otros procesos selectivos donde se desee incorporar la evaluación de competencias personales y profesionales, más allá de conocimientos y destrezas técnicas. Se trata de técnicas que gozan de buen fundamento científico y profesional, y su uso comienza a estar respaldado por sentencias judiciales cuando se emplea de forma rigurosa.

De cualquier manera, es unánime la opinión de los entrevistados a favor de *evaluar en mayor medida la experiencia práctica*, de manera que se vinculen los conocimientos y capacidades con el desempeño efectivo en los puestos de trabajo. En los últimos años se ha modificado la regulación de los procesos selectivos para incorporar este tipo de pruebas. Se han ido incorporando a los procesos de selección supuestos prácticos, elaboración de proyectos o propuestas, soluciones informáticas, resolución de problemas, y otras pruebas de carácter práctico. Todas ellas pretenden valorar la adecuación de las competencias profesionales al desempeño concreto y la práctica real en el puesto de trabajo para el que se realiza la selección. Sin embargo, una vez más ello supone que el proceso selectivo tiene que inspirarse muy directamente en el tipo de puesto de trabajo para el que se va a realizar la selección, o al menos un grupo reducido de puestos muy relacionados entre sí. Estas pruebas pueden complicar el proceso de selección y no adecuarse a procesos masivos, si no se produce previamente una criba de los candidatos. En cualquier caso, este tipo de pruebas, hasta el momento, se limitan a puestos de alta cualificación, aunque progresivamente van incorporándose pruebas de carácter práctico en procesos para seleccionar empleados de niveles ocupacionales más básicos. En definitiva, los entrevistados se declaran partidarios de sustituir la meritocracia y la evaluación de contenidos memorísticos por sistemas selectivos más centrados en la valoración de habilidades, competencias y desempeño específico del puesto de trabajo.

Otro de los aspectos destacados en las entrevistas es la *incorporación de procesos de formación selectiva* en el seno de los procesos de selección del personal público. En los procesos en los que se ha añadido a la selección la realización de periodos de formación específica, se han mostrado muy útiles. Una vez seleccionados los candidatos potencialmente aptos para el desempeño de ciertos puestos, la formación selectiva permite desarrollar

competencias específicas para el desempeño de los puestos de trabajo concretos. Igualmente, constituye un elemento muy relevante de cara a la posterior provisión de puestos de trabajo de los candidatos seleccionados, permitiendo un mejor ajuste entre cada uno de los candidatos con los diferentes puestos de trabajo a cubrir. En tercer lugar, la formación selectiva permite un cierto «periodo de prueba» en el que se pueden detectar deficiencias en la formación previa, en el desempeño o en el ajuste personal al puesto de trabajo. Si bien todos los funcionarios pasan por un periodo de prueba previo a su nombramiento definitivo, el desempeño de puestos reales acompañado de una baja cultura de evaluación motiva que el porcentaje de candidatos que no es nombrado definitivamente como funcionario sea bajísimo. El carácter formal de la formación como periodo de prueba puede favorecer la detección de desajustes, cuyo motivo no es el de evitar nombramientos, pero que podría contribuir a reducir ciertos problemas derivados de la elevada estabilidad laboral del personal público. Sólo si se supera el curso (en cuanto a adquisición de las competencias y también las actitudes personales mostradas), se accedería a la condición de funcionario.

Finalmente, la incorporación de la formación selectiva a los procesos de selección envía un mensaje muy nítido al conjunto de la organización sobre la importancia de la formación y del ajuste al puesto como uno de los criterios de progreso en el seno de la institución. Los entrevistados señalaron la gran utilidad que ha mostrado este mecanismo, en todos los casos en los que se ha incorporado, y hacen un llamamiento a extender su utilización a un mayor número de procesos y para una mayor diversidad de puestos de trabajo. Además, todo ello resulta coherente con la demanda realizada de ajustar los procesos selectivos al puesto específico a ocupar, y permitiría realizar procesos conjuntos para un rango más amplio de puestos si posteriormente los distintos candidatos van a realizar periodos formativos en los que cada candidato se forme en el contenido preciso del puesto a ocupar.

«Sería conveniente que el periodo formativo de prácticas se incluyera como parte del proceso selectivo. En este caso el criterio de éxito de la selección no sería desempeñar un puesto, sino aprenderlo, y el criterio de la formación, esta vez sí, desempeñarlo. Además, la propia formación puede ayudar a dirimir los puestos del cuerpo o área funcional más adecuados para el/la candidata, en función de su aprendizaje y según las destrezas adquiridas o demostradas en dicho periodo». (Directivos CC. AA.)

Finalmente, en las entrevistas se destacó *la importancia de tener en cuenta el desempeño de las funciones directivas en aquellos procesos en los que se seleccionen candidatos para cubrir puestos directivos*, o personas que en el futuro puedan desempeñar funciones de dirección. Así, se señaló que, tanto la selección externa como la valoración de méritos en la promoción interna suele basarse de forma exclusiva en componentes técnicos relativo al área funcional de trabajo en el que desempeñan sus labores los

empleados públicos, sin que se tenga en cuenta por lo general las competencias en la dirección de personas y equipos o el futuro desempeño de funciones y tareas directivas. Ante esta situación, y dada la gran relevancia que los entrevistados han otorgado a la dirección pública, se reclama una mayor consideración en la selección, formación y promoción de las competencias para la dirección. Aunque estas cuestiones comienzan a ser incorporadas a algunos procesos de selección, se deberían generalizar a todos aquellos procesos en los que los candidatos pueden acabar desempeñando funciones directivas.

«Los directivos públicos no tienen que demostrar esas capacidades, tampoco las poseen. Se busca gente que tenga capacidad en su materia, pero no un buen gestor de personas. Claro, cuando uno entra y ocupa un cargo, se da cuenta que eso no lo sabe hacer, que requiere mucho tiempo, tiempo que no tiene porque ya tiene previsto ejercer de profesional más que de directivo. Así acaba inhibiéndose, no hace nada en materia de dirección». (Expertos)

4.4.1.3. Aspectos procesuales y de procedimentales

Los entrevistados realizaron aportaciones relativas al proceso y procedimientos de la selección entre las que destacan la heterogeneidad de los procesos y sus consecuencias, la conveniencia de centralizarlos y unificarlos, la profesionalización de los órganos de selección, y la conveniencia de agilizarlos.

En primer lugar, los entrevistados destacan la *heterogeneidad en los procesos de selección que se realizan para los diferentes puestos en los distintos niveles de la Administración*. Esta diversidad afecta a la frecuencia con que se recurre a los distintos procedimientos (oposición, concurso o concurso-oposición), a los requisitos exigidos en cada proceso, al contenido de los baremos y a los términos de las convocatorias, e incluso al número y nivel de dificultad de las pruebas, la extensión de los temarios y el rango de conocimientos y destrezas que se deben acreditar. Dado que existe la movilidad inter-administrativa, y a través de las bolsas de trabajo el personal interino puede pasar de una Administración a otra, puede ocurrir que compartan puesto de trabajo y responsabilidades distintos empleados que han accedido por vías muy diferentes y con exigencias muy distintas en los respectivos procesos de selección.

En relación con los órganos de selección se introduce en el EBEP que sus miembros han de contar con un nivel de conocimientos técnicos que les permita valorar los méritos y la capacidad de los candidatos. Los miembros del órgano de selección deberán pertenecer al mismo grupo de clasificación profesional o superior a la titulación que corresponda la plaza convocada. Con respecto a la composición de esos órganos, los entrevistados indican el acierto de excluir de los mismos al personal de elección o de designación directa, representantes sindicales o representantes de cualquier otro tipo de asociaciones o corporaciones, así como los funcionarios interinos y

personal eventual, de la misma forma que la pertenencia al órgano de selección lo será de forma individual, no pudiendo ostentarse representación por cuenta de nadie. Viene a concluirse, de alguna manera, que de la adecuada designación del órgano de selección depende, en gran parte, que se cumpla la finalidad de la selección: la acertada evaluación profesional de los aspirantes para elegir los candidatos más idóneos.

Para los informantes de este estudio es importante asegurar que quienes formen parte de los órganos de selección responden a criterios de profesionalidad, que conozcan las actividades que van a desarrollar los seleccionados y que además puedan contar con las técnicas específicas de la selección de personal o bien por su especialización o por contar con colaboración externa de expertos, porque de ello depende la eficacia de la selección, máxime si tenemos en cuenta que los aspirantes seleccionados pueden pasar, prácticamente, su ciclo de vida laboral en la AA. PP.

También se señaló que los responsables de los procesos selectivos de los diferentes niveles de la Administración pueden contar con una preparación y experiencia previa en temas de selección. En particular, en la Administración local puede ser más difícil que los responsables de la selección tengan la misma experiencia y cualificación en selección que en otras Administraciones más especializadas y allí la selección del personal es más frecuente y recae siempre en las mismas personas.

Aunque se hacen menciones tangenciales no se aborda, explícitamente, por parte de los entrevistados la doble condición que podrían reunir los miembros del órgano colegiado, para que el tribunal disfrute de una mayor especialización, como son la cualificación técnica, que exigiría ser de la especialidad o área de conocimientos requeridos para el ingreso y su nivel de preparación o titulación (Palomar y Sempere, dirs. 2008). Además, se menciona que en ciertos procesos selectivos *no siempre resulta fácil respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, en parte como resultado de la menor experiencia y cualificación, y en parte por la mayor cercanía y conocimiento previo entre los responsables de la selección y los candidatos (algunos de ellos al menos).*

Como consecuencia de estas situaciones, los entrevistados recomiendan que los *procesos de selección deberían realizarse de manera más centralizada, utilizando criterios, baremos y recursos comunes, incluyendo la profesionalización de los tribunales y comisiones de selección, tal como contempla el EBEP.* Por una parte, se menciona que la oferta pública de empleo provincial o incluso autonómica debería realizarse conjuntamente, incluso para cubrir puestos de distintas administraciones y en especial distintos ayuntamientos, siguiendo criterios comunes, con convocatorias conjuntas y baremos y temarios compartidos. El personal especializado de las Diputaciones o de los departamentos autonómicos podría extender sus competencias especializadas en los procesos de selección, de manera que

se mejorase la calidad técnica de los procesos, y se evitasen algunos de los problemas y disfunciones que se han producido hasta ahora. El establecimiento de los baremos puede corresponder a los departamentos de Función Pública, mientras que la aplicación técnica del proceso selectivo (medición, ejecución, conflictividad vía recursos si es el caso) correspondería a los departamentos especializados en selección. La existencia de un reglamento común, y la profesionalización de los tribunales y comisiones de selección, formados por expertos y especialistas sin presencia de cargos políticos ni representantes sindicales (que pueden velar por la integridad del proceso, pero sin necesidad de formar parte de las comisiones), también podría beneficiar los resultados del proceso de selección.

No obstante, los entrevistados también señalaron que resulta difícil que los ayuntamientos renuncien a su competencia en los procesos de selección, ya que lo ven como pérdida de autonomía o de prerrogativas para influir en la composición del empleo público.

«Igual que en diputación tenemos un reglamento de selección de puestos de trabajo aplicable a todo el personal, sería bueno que hubiera en cada municipio o grupo de municipios un reglamento de selección y que no ocurra como en muchos municipios. A partir de ahora no van a entrar los enchufes, porque a partir de ahora, ni hay políticos, ni sindicatos en los tribunales de selección porque el EBEP establece que los tribunales tienen que ser profesionales». (Administración local)

A pesar de estos comentarios, los entrevistados señalan que en los últimos tiempos las convocatorias de pruebas selectivas se realizan de forma más pormenorizada, y comienza a producirse una centralización de los baremos, que se comparten cada vez más en distintos procesos de distintas administraciones.

Por otra parte, los entrevistados señalaron la necesidad de atraer a los mejores candidatos para los puestos a cubrir, y por tanto, *la necesidad de dar una mayor difusión a los procesos selectivos, y a pesar de las actuales circunstancias, no abusar de los procesos de movilidad y promoción interna*. Por un lado, se destaca la necesidad de rejuvenecer las plantillas de empleados públicos, atrayendo personas externas a la Administración, que sean más jóvenes y dinámicos. Por otro lado, se critica que en los últimos tiempos el acceso a la función pública se ha realizado a partir de dos escalones (paso por la figura de interino como paso previo a la figura de funcionario o empleado laboral permanente), con promociones en muchos casos básicamente automáticas, que descansan sobre todo en la antigüedad profesional, y que provocan que la incorporación definitiva se dilate en el tiempo y se realice con personas ya de una cierta edad. Sobre esta cuestión, en particular, algunos de los informantes realizaron comentarios muy críticos, ya que en muchos casos el acceso definitivo al empleo público descansa en la antigüedad más que en criterios de capacidad o desempeño. Este hecho tiene su base en las presiones que

existen en buena parte de la función pública para promocionar por vía restringida a empleados temporales, para los cuáles resulta difícil en ocasiones establecer pruebas de selección tan exhaustivas como las que se exigen a los candidatos externos. También se destacó el alto nivel de exigencia que suelen tener los procesos de selección para la Administración, en particular para puestos de carácter profesional y especializado.

«Los procesos de selección en todas las administraciones no son uniformes, así que conviene clarificar a que procesos nos referimos. Algunos están revalidando a los trabajadores que ya tenemos en la plantilla. Deberíamos hacer un planteamiento para dar cabida a nuevas generaciones, por problemas de edad, de la Administración y también por justicia social. No es normal, que para acceder a la Administración tengas que acceder en dos escalones, que la primera visión es que sólo se pueda acceder a un puesto de interino, eso está absolutamente viciado. Primero, habría que crear las posibilidades para admitir a personas jóvenes recién licenciadas, segundo adecuar los procesos selectivos a los contenidos de las funciones que luego tenga que desempeñar». (Directivos CC. AA.)

Alguno de los entrevistados señaló que debería hacerse más atractivo el proceso de selección para los jóvenes más cualificados. Además de señalar que se está perdiendo la cultura del esfuerzo, lo que aleja a muchos candidatos de algunas oposiciones de temario muy amplio, se sugirió la posibilidad de computar las calificaciones en las titulaciones universitarias (licenciaturas, grados y máster) de los candidatos, como forma de incentivar el reclutamiento de los profesionales con mejores calificaciones universitarias, para determinados puestos de alta cualificación en el sector público. Ésta sería una forma de atraer a los recién licenciados más preparados, que no siempre tienen entre sus objetivos el empleo público. La realización de un proceso selectivo ágil, con un temario no excesivamente extenso, podría complementarse con la incorporación de la formación selectiva a los procesos de incorporación de los candidatos, lo que permitiría un segundo nivel de filtrado de los candidatos al tiempo que garantizaría la preparación adecuada al desempeño de los puestos de trabajo que fuesen a ocupar. En cualquier caso, se destaca que en la actualidad el empleo público por su alta estabilidad laboral y la escasez de alternativas puede resultar de interés para muchos candidatos, al margen de su cualificación, su mayor o menor orientación al servicio público, y en muchos casos, en detrimento de la iniciativa, los deseos de progreso profesional y de la auto-exigencia personal. Por ello, se remarca que el perfil de empleado público que se busca debería ser distinto al actual, y la comunicación de los procesos selectivos debería enfatizar este perfil distinto poniendo además menos énfasis en la estabilidad, la burocracia y la mera estandarización de tareas.

El último de los aspectos comentados sobre este tema consiste en la importancia de *dedicar los recursos que sean necesarios a la adecuada selección del personal público*, dado que las personas seleccionadas van a

permanecer durante prácticamente toda su vida laboral en la Administración. Por tanto, acertar en la selección de los empleados resulta fundamental para el sector público, ya que apenas va a haber rotación entre sus empleados.

«El tema de selección es que la Administración Pública no invierte en eso, y habría que hacerlo, porque con los funcionarios te casas de por vida».
(Expertos)

4.4.2. PROVISIÓN DE PUESTOS

La provisión de puestos de trabajo es el proceso mediante el que éstos se ocupan por los trabajadores utilizando procedimientos como el concurso o la libre designación con convocatoria pública entre empleados públicos. Esos procedimientos se han de basar en los principios de igualdad, mérito y capacidad. También existen otras fórmulas de provisión de puestos de trabajo como traslados forzosos (redistribución de efectivos, reasignación de efectivos derivado de un plan de ordenación de recursos humanos, cambio de adscripción del puesto de trabajo), comisiones de servicio, permutas entre puestos de trabajo, por motivos de salud, o rehabilitación del empleado público, o por razón de violencia de género, reingreso al servicio activo, etc.

Las administraciones al igual que cualquier otra organización evoluciona y sus puestos de trabajo pueden sufrir modificaciones al quedar vacantes o como resultado de movimientos internos que es necesario resolver, para ello se utiliza la provisión de puestos de trabajo que puede ser entendida en un doble sentido:

- a) como un proceso de movilidad voluntaria y de selección interna por cuanto se proveen puestos que deben ser cubiertos por personal de la propia organización o de otras AA. PP., esta movilidad puede ser vertical cuando se asciende o se promociona hacia puestos de jefatura o mayor responsabilidad, y de carácter horizontal cuando en el mismo puesto de trabajo se concursa de manera lateral hacia otros destinos.
- b) Pero es también el sistema de movilidad, voluntario cuando se acude libremente a una convocatoria o movilidad forzosa por necesidades de la organización. Este último aspecto lo veremos en el apartado de movilidad.

La provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública se lleva a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública. El **concurso** es el procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo, que consiste en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico.

Los entrevistados, a este respecto, señalaron diferentes aspectos que son relevantes y que a la larga contribuyen al adecuado funcionamiento de las organizaciones públicas y a su productividad. En primer lugar, indican que en las Administraciones Públicas se procede de distinta manera para la provisión de puestos de trabajo, con el resultado de una *gran variedad de situaciones administrativas*. Así, mientras que en algunos casos se utiliza de manera preferente el concurso- con publicidad para proceder al traslado voluntario de trabajadores, en otros se realizan concursos muy restringidos destinados a colectivos específicos de trabajadores y en otros se recurre con demasiada frecuencia a la libre designación. Asimismo, las diferentes circunstancias que pueden dejar vacante un determinado puesto motivan que la provisión de puestos no se realice siempre de forma definitiva, lo que produce diferentes situaciones administrativas que responden a necesidades de urgencia a resolver a corto plazo y que en ocasiones suelen alargarse durante bastantes años (comisiones de servicios, adscripciones provisionales, nombramientos provisionales por mejora de empleo, adscripciones temporales, etc.) y algunas otras que difícilmente encajan en la normativa.

Por lo que respecta a los *concursos de méritos*, el comentario generalizado es que en la mayor parte de los casos, la valoración de la antigüedad en la función pública constituye el mérito primordial, en parte por la objetividad de este criterio, en parte porque así se ofrece una salida a las escasas posibilidades de desarrollo de la carrera de los empleados públicos, y en parte por la escasa cultura de evaluación del desempeño presente en las Administraciones Públicas. Como ya se ha mencionado en apartados precedentes, se realizan numerosas críticas a esta forma de provisión de puestos de trabajo basada primordialmente en la antigüedad. Recordemos que los entrevistados han destacado que el objetivo primordial debería ser mantener el mayor ajuste entre las demandas y funciones del puesto de trabajo y el desempeño de su ocupante. En consecuencia, los entrevistados señalan que en los concursos para proveer los puestos de trabajo, frente a la preferencia por la antigüedad como mérito, se valoren las capacidades y las aptitudes de los candidatos. Por de pronto, es recomendable **flexibilizar** la actual regulación de los concursos, de manera que se tengan en cuenta, significativamente, los resultados de la evaluación del desempeño y rendimiento de los empleados públicos, más que otros méritos o supuestos méritos más formales. También sería aconsejable realizar entrevistas o «*tests*» de selección, siempre que se encomienden a profesionales especializados, o acudir a la valoración de memorias, proyectos o simulaciones.

«En el concurso de méritos hay otra problemática, los sindicatos fundamentalmente lo que quieren es que se convierta en antigüedad pura y dura. Yo discrepo completamente, es elemental que se trata de un concurso de méritos, hay que valorar una serie de méritos objetivos, pero tiene que pesar más la experiencia acreditada que la mera antigüedad. A mí me interesa que si hay 4 candidatos, aparte de la antigüedad, la formación, y el

grado, un peso importante lo tiene que tener la experiencia relacionada con el área. Lo que pesa más es la experiencia en puestos similares en cualquier Administración Pública». (Directivos CC. AA.)

En la provisión de puestos también suele darse, como indican nuestros informantes, que la definición de los perfiles de puestos de trabajos, objeto de concurso, puede hacerse de manera improvisada y no siempre responden a un modelo o sistema de gestión de recursos humanos. En ocasiones, no existe una previa definición del perfil del puesto de trabajo al que se concursa o es insuficiente y no es por tanto, público, para quienes tienen expectativas en ese sentido. Esta cuestión convierte en opaco el sistema, dado que suele definirse el perfil cuando se convoca y en más de alguna ocasión teniendo en cuenta a candidatos. En este sentido, en algunas ocasiones, se suelen acotar, excesivamente, dichos perfiles de modo no justificado, requiriendo o valorando como mérito para concursar la realización de cursos excesivamente específicos o limitando la experiencia profesional valorable a áreas de trabajo muy restringidas o incluso a la experiencia en los propios órganos o unidades en que se localiza la vacante, reduciéndose el abanico de candidatos que pueden concurrir al proceso de provisión, lo que afecta en mayor o menor medida no solo al principio de igualdad, sino a la probabilidad de contar con candidatos idóneos.

Esta problemática se ve agudizada porque la provisión de puestos se ha convertido en el principal instrumento que los empleados públicos tienen para el desarrollo de su carrera profesional, ya sea a través de la movilidad horizontal (a puestos del mismo nivel de competencias y retribuciones), ya sea a través de procesos de movilidad vertical a partir de acceso a puestos donde se obtienen mayor nivel de complemento de destino y mayores retribuciones. En el apartado dedicado a la carrera profesional analizaremos estas cuestiones.

Una vez más, los entrevistados señalan diferencias en función de los niveles de cualificación de los puestos. Así, para los puestos más básicos, la provisión podría realizarse sin más a partir de la valoración de los méritos de los candidatos que deseen optar a determinadas vacantes. Por el contrario, para puestos de mayor nivel de especialización y cualificación, resultaría muy importante establecer criterios de desempeño precisos y acotados a cada uno de los puestos, por lo que sería necesario incluir algún tipo de prueba selectiva de carácter práctico, relacionada con las demandas específicas de cada puesto, y probablemente podrían requerir formación específica adicional.

«La provisión es la materialización de la carrera. Depende del nivel de complejidad. En niveles de complejidad bajos de administrativos y auxiliares se circunscribe a la presentación formal de mérito. En niveles de complejidad mayores, desde el nivel 23 al 28. En los concursos de traslados, en la provisión, si la complejidad es baja en técnicos que lo que se asegura es el marco de referencia. Asegura que esa persona no le va a costar mucho

tiempo poder adquirir las destrezas. En niveles superiores altos, 25 o 27 haces pruebas de resolución de caso, si además de eso tiene gestión de personas (28) o presupuestaria haces la prueba de elaboración de proyectos que tiene primero un diagnóstico, un diseño, una planificación y una valoración». (Directivos CC. AA.)

El acceso a puestos de superior categoría constituye una de las principales características en esta utilización de la provisión de puestos como vía para el desarrollo de la carrera y la movilidad. Ello ha producido que a través de procesos de provisión de puestos se hayan realizado modificaciones de la RPT con objeto de modificar las retribuciones de los trabajadores, produciendo situaciones extrañas desde el punto de vista del funcionamiento orgánico de la Administración. De esta forma, a través de la movilidad y la provisión de puestos, y utilizando para ello modificaciones en la RPT se han creado nuevos puestos que por lo general suponían un mayor nivel jerárquico y una mayor retribución a través de figuras en muchos casos poco apropiadas y desajustadas a la realidad: jefaturas sin nadie a quien dirigir, adjuntos a puestos directivos que no existen, funciones especiales no justificadas, etc. Esta dinámica ha sido menos frecuente en la AGE, y ha proliferado sobre todo, vía negociación colectiva, en las administraciones locales seguidas de la Administración autonómica.

«Una de las causas de desmotivación es la falta de promoción, de carrera, no hay recorrido. Ante esta situación, prolongada en el tiempo durante años, la Administración para poder dar cierta promoción, se producían o generaban muchos puestos en la RPT con mejores niveles de complemento de destino, con diferentes niveles y siempre detrás una mejor retribución, incluso puestos de jefatura (negociado, sección, adjuntos de todo tipo). Se produjo una gran inflación orgánica y muchos puestos con niveles específicos que se ofrecían a través de las formas de provisión clásica del concurso. El funcionario solo tenía oportunidades de promocionar a través del concurso. Así obtenía una mejora de status y complemento de destino, y a veces también con promociones internas de un grupo a otro». (Directivos CC. AA.)

Ante esta situación, que alguno de los entrevistados llega a calificar de «forma lamentable de promoción profesional», los entrevistados señalan que se debería incorporar la evaluación del desempeño en la promoción y el desarrollo de la carrera profesional, de manera que los concursos internos incluyan criterios e indicadores que permitan una provisión de puestos de trabajo que contribuya a la mejora de la eficiencia y la productividad. Esta vía, como se indicará en el apartado correspondiente de este capítulo, constituye un mecanismo muy potente para motivar e incentivar a los empleados en el sector público, de manera que la provisión de puestos se configure como una forma de motivar al personal.

Como puede apreciarse, si bien la provisión de puestos debe descansar en procedimientos de selección de personal, los entrevistados también la relacionan con otras políticas de recursos humanos, como la evaluación del desempeño y la formación. Por otra parte, la planificación de recursos humanos, el análisis de puestos y la elaboración y mantenimiento de la Relación de Puestos de Trabajo constituyen procesos que sustentan de

forma muy destacada la provisión de los puestos de trabajo. Los empleados públicos deben organizarse, sobre todo, a partir de las demandas del servicio público, y no a partir de quienes son (cuerpo, nivel, categoría, etc.). Los entrevistados destacan que *la organización del personal debería evolucionar desde el actual planteamiento garantista hacia un planteamiento eficientista*, que organice a los empleados en función de campos de polivalencia. La polivalencia facilitaría no sólo la movilidad funcional sino también el propio desarrollo de la carrera del personal. La RPT constituye un instrumento necesario, que no debe ser sacralizado. Debería ser sometida a pocos cambios, y para ello se requiere no acotar con excesivo detalle cada puesto, de manera que su natural evolución permita incorporar las nuevas tareas y funciones sin necesidad de realizar grandes reorganizaciones en los sistemas de puestos. Al mismo tiempo debe intentarse que no constituya objeto permanente de negociación sindical, y que con la excusa de la optimización de recursos del personal se pretenda una constante remodelación de la RPT con consecuencias profesionales y retributivas. De todas estas cuestiones, y su implicación en la actual coyuntura, se trata en el siguiente apartado.

Finalmente, se indican dos cuestiones, las dificultades para remover a alguien del puesto de trabajo obtenido por concurso provoca una sensación de inamovilidad que no suele estimular, ni incentivar, el esfuerzo o la mejora, lo que supone una pérdida de productividad del trabajo importante y la necesidad de garantizar también en las comisiones de valoración la especialización y profesionalidad.

Por otra parte, la **libre designación** con convocatoria pública consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto, las leyes que desarrollen el EBEP viene obligadas a determinar los puestos que por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por este procedimiento. La *libre designación no está libre de problemas*, el uso extensivo de la misma ha ido más allá de lo que en principio fue pensada. Se concibió como un procedimiento excepcional para cubrir puestos de carácter directivo, de confianza y de elevada responsabilidad. El proceso se ha convertido en un proceso donde se exigen escasos requisitos. En consecuencia, el procedimiento de libre designación se ha convertido en una forma de provisión en la que rige una discrecionalidad prácticamente absoluta, pues no es necesario definir, acreditar ni motivar la concurrencia de méritos de los interesados (Palomar y Sempere, dirs. 2008). Es cierto como señalan los informantes que la libre designación se produce entre candidatos que han superado procedimientos de selección muy exigentes. No obstante, la mayoría de los entrevistados entienden que en la libre designación debe darse un margen de discrecionalidad para los nombramientos que se realicen, por lo general en puestos de dirección o

altamente especializados que requieren un cierto grado de confianza personal o colaboración muy intensa.

«Hay mucha política por medio, y mucho periodista que cada vez que pone la palabra libre designación, dice nombrado a dedo. Hasta el punto que uno puso «nombramientos a dedo de gente que no ha pasado una oposición». Les tienes que explicar que la libre designación es discrecional pero son gente que ha pasado una oposición. Bueno, se tiende a que sean pocos puestos, cada vez menos, porque se piensa que la libre designación recae sobre los del partido de turno, lo que no pasa siempre. En la libre designación, al haber sentencias, se nombra a quien se quiere pero se tiene que fundamentar que hay razones de idoneidad en su CV frente a otros candidatos. Ahora entre personas parecidas, yo tengo discrecionalidad para hacerlo». (Directivos CC. AA.)

4.4.3. MOVILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Junto a la selección y la provisión de puestos de trabajo por los expertos se considera la movilidad interna y externa tanto voluntaria como forzosa vertiendo una serie de aspectos en el debate relevantes para el tema que nos ocupa y cuyas mejoras pueden aportar una mayor eficacia a las organizaciones en la gestión de sus recursos humanos y propiciar una mayor productividad. La movilidad se constituye como uno de los medios de ordenación y planificación de los recursos humanos, fundamentado en la capacidad de autoorganización de la AA. PP. para maximizar la efectividad de los servicios que se prestan y por consiguiente es una herramienta básica para incrementar su rendimiento.

Los informantes realizaron numerosas aportaciones acerca de la movilidad desde el punto de vista de la organización. En primer lugar, dedicaron comentarios a señalar la necesidad de reorganizaciones de los puestos, de la división del trabajo, y de la conveniencia de aprovechar la actual coyuntura de la Administración Pública que exige reducir el tamaño de sus efectivos para ajustar la estructura de los puestos a las necesidades reales de los servicios. En segundo lugar, destacaron que en ese proceso de reorganización, la movilidad de los empleados es fundamental, ya sea buscando la voluntaria o a través de movilidad funcional forzosa. Finalmente, también dedicaron algunos comentarios a la movilidad interadministrativa.

4.4.3.1. Movilidad y necesidad de reorganizar los puestos de trabajo

El funcionamiento organizacional se caracteriza por su dinamismo, que además se ha acelerado en las últimas dos décadas. En las organizaciones del sector privado, la configuración de los puestos de trabajo (su contenido, tareas asignadas, competencias necesarias e interdependencia con otros puestos), de las unidades y de los departamentos cambia con gran frecuencia para dar respuesta a las innovaciones y las nuevas demandas a las que deben enfrentarse. En el sector público, a pesar de

que también cambian las necesidades y demandas, viene resultando más complejo realizar la modificación de puestos de trabajo y reconfigurar la estructura organizacional. En parte, esto es consecuencia del carácter burocrático de las Administraciones Públicas, y en parte, de la utilización de la RPT como un documento rígido a causa de la percepción de los propios trabajadores públicos de que sus derechos incluyen la permanencia en el puesto de su elección.

Esta situación fue radicalmente cuestionada por los participantes en las entrevistas. En primer lugar, se destacó de forma muy tajante que el empleo público se caracteriza por la estabilidad en el empleo, pero eso no supone la inmutabilidad del puesto. Se considera que los funcionarios (y por extensión el personal laboral de la Administración Pública) tienen su empleo de por vida, pero no su puesto, que es potestad organizativa de la institución. A partir de esta premisa, los entrevistados destacaron que, sea como consecuencia de la incorporación de las tecnologías de la comunicación a los servicios públicos o como consecuencia de que una parte del proceso de prestación de los servicios ha pasado a ser desempeñado por los propios usuarios, o simplemente porque diversas tareas y funciones realizadas se han quedado obsoletas, las organizaciones públicas han de potenciar un *proceso constante de análisis del trabajo, para detectar los puestos de trabajo que han perdido competencias*, o en qué departamentos se ha desajustado la dotación de personal con respecto a los servicios y funciones que tienen que prestar, y reajustar en consecuencia sus dotaciones de plantilla para aumentar la eficiencia y optimizar los recursos de personal.

«Se hace necesario reasignar a los trabajadores cuando su trabajo se modifica en profundidad. Especialmente las nuevas tecnologías y los cambios de procedimientos, vacían de contenido algunos puestos, y se hace necesario reasignar a los trabajadores afectados». (Expertos)

Asimismo, los informantes destacaron que en la actual coyuntura económica, esta necesidad se hace aún más patente. Por un lado, la situación de crisis económica motiva que en *determinados servicios y unidades el trabajo a realizar ha disminuido sensiblemente* (ya sea como consecuencia del propio mercado productivo, por la necesidad de la Administración de reducir determinados servicios o por la reducción de la demanda), al tiempo que puede haberse incrementado el trabajo que deben realizar otras unidades, departamentos o servicios. Por poner dos ejemplos extremos, las demandas en los servicios urbanísticos han disminuido enormemente, mientras que las de servicios sociales pueden haber aumentado. En consecuencia, *es responsabilidad de las Administraciones Públicas reajustar la dotación de personal en los servicios que se vean afectados por profundos cambios en su carga de trabajo*. Por otro lado, las dificultades que la Administración Pública presenta tanto para reducir su plantilla, que está configurada en su mayoría por trabajadores que gozan de una gran estabilidad laboral, como para incorporar nuevos

efectivos en el momento actual en el que la normativa reduce las posibilidades de las entidades públicas para la reposición de personal, hacen necesario el empleo de otras herramientas para gestionar los recursos humanos y optimizar sus prestaciones y su productividad.

En tal situación, los entrevistados señalaron que la imposibilidad de finalizar la relación laboral con los empleados públicos no es obstáculo para que las administraciones no supriman aquellas funciones e incluso puestos de trabajo que hayan quedado obsoletos, se hayan vuelto innecesarios, o que se reorganice la distribución de personal, reduciendo la dotación de la plantilla allí donde ha disminuido la carga de trabajo. En tales condiciones, se destaca la *necesidad de replantear las funciones que deben realizarse por delante de las personas encargadas de ello*.

Posteriormente habrá que buscar la movilidad de sus ocupantes, ya que el propósito no es deshacerse de las personas, sino de los puestos improductivos y buscar otros puestos en los que esas personas puedan realizar contribuciones significativas a la organización. Igualmente, los entrevistados destacaron que en numerosas ocasiones los cambios que se han producido en el contenido del trabajo y en las tareas asignadas a los diferentes puestos, no han tenido en cuenta si dichos cambios hacían necesario modificar la dotación de la plantilla destinada a cada unidad o servicio, o si como resultado del cambio, hay puestos que se han quedado sin contenido y habría que remodelar o suprimir.

Por todas estas razones, los participantes en las entrevistas destacaron en la actual coyuntura la necesidad de reorganizar el sistema de puestos de trabajo, no con el objeto de despedir trabajadores, sino de detectar otros puestos donde reubicar a los ocupantes de los puestos suprimidos. En síntesis, se afirma que *la organización del trabajo y su configuración en distintos puestos de trabajo es potestad de la organización*, y que la provisión de puestos de trabajo debe salvaguardar los derechos de los trabajadores públicos. Con alguna frecuencia los ocupantes de puestos de trabajo y los representantes de los trabajadores influyen en la toma de decisiones acerca del mantenimiento o la transformación de puestos más que los propios responsables de las áreas de recursos humanos, propiciado por el debilitamiento de la parte política en la negociación cuando se han producido reorganizaciones.

«Debido a la rebaja presupuestaria, hay dotaciones que están disminuyendo su carga de trabajo, pero hay otras dotaciones que la mantienen o la aumentan. Al tener puestos horizontalizados, distintas dotaciones como vasos comunicantes, ayudan a otras dotaciones en la carga. Esto sería flexibilidad funcional bajo un planteamiento solidario». (Directivos CC.AA.)

Los informantes incluso reclamaron la posibilidad de que ante estas remodelaciones pudiese haber movilidad entre distintas administraciones

(por ejemplo, entre distintos ayuntamientos, o entre ayuntamientos y organismos autonómicos), como una vía para optimizar recursos.

«Si un procedimiento telemático y simplificado, que antes hacían 20 y ahora me lo hacen 5, no puedo despedir a los 15 que me sobran, no hay incentivos. Se trataría de ponerlos en bolsa de trabajo, llevarlos a otro lado, pero no es posible porque la gestión no está centralizada. Si un ayuntamiento al que le sobran tres pudiese llevarlos a otro ayuntamiento al que le faltan, pero no puede ser porque cada Ayuntamiento es solo suyo, tienes una restricción importante». (Expertos)

Por otra parte, este tipo de reorganizaciones de puestos ha sido utilizado a partir de las necesidades de la organización en ocasiones anteriores de forma puntual, para resolver conflictos laborales. Dada la inexistencia de mecanismos evaluadores y sancionadores, cuando se ha detectado en algún departamento o unidad un mal funcionamiento por parte de algún empleado, en ocasiones los responsables del servicio no han tenido otras vías que solicitar la amortización del puesto de trabajo, para forzar el traslado de su ocupante a otra unidad o servicio. La movilidad forzosa se ha utilizado, en estas ocasiones, como alternativa a la falta de soluciones al problema. Si no se puede actuar sobre los resultados, los responsables del servicio han optado por forzar el traslado del problema a otra parte.

«Lo que normalmente ocurre es que si alguien no vale, se le amortiza el puesto, se le traslada y otro se come el marrón de aguantarlo». (Directivos CC. AA.)

4.4.3.2. La movilidad como instrumento para la reorganización de puestos

La movilidad suele interpretarse como un derecho exclusivo del empleado, provocando un desequilibrio importante en el sentido de que la balanza se inclina en demasía hacia los derechos de los empleados, obviando en numerosas ocasiones el deber de la AA. PP. para asignar sus recursos humanos de manera eficiente en aquellos servicios o unidades donde mayor nivel de eficacia en la prestación de servicios pueda dispensar a la ciudadanía y servir al interés general.

La necesidad de proceder a la reorganización de puestos convierte *la movilidad funcional en una herramienta muy valiosa para lograr la optimización de los recursos humanos*. Los informantes explicaron que en algunos sectores de la Administración, ya viene utilizándose en los últimos años la movilidad con una aplicación flexible, de forma habitual. Dado que el compromiso de las autoridades ha sido que no haya destrucción de empleo, al menos hasta el último momento, la movilidad se ha convertido en el principal medio para reajustar la dotación de plantilla. Asimismo, aunque los informantes mencionan que la representación sindical se ha resistido a emplear la movilidad laboral para la reorganización de los puestos de trabajo, y que tiende a anteponer lo que consideran derechos de los trabajadores a la mejora de la productividad, *la actual coyuntura*

puede estar cambiando la perspectiva que tiene la parte social de esa movilidad funcional. Así, ante la gravedad de la situación y el compromiso de mantener la plantilla, la movilidad empieza a ser vista con mejores ojos por parte no sólo de los responsables organizacionales, que lo ven como una exigencia de las circunstancias, sino también por parte de los empleados públicos, que lo aprecian como un mal menor, o incluso pueden vislumbrar sus aspectos positivos. Los propios trabajadores han sido en alguna medida reacios a la movilidad funcional, comenzando por cierta resistencia a ampliar o modificar las funciones y tareas que debían realizar en su propio puesto, y también a la posibilidad de cambiar de puesto a decisión de la empresa, en buena medida porque la inmutabilidad del puesto les daba garantías y les permitía negociar incrementos salariales a cambio de aceptar la movilidad dentro del propio puesto o entre puestos. Sin embargo, la actual coyuntura está contribuyendo a modificar esta percepción.

«La coyuntura lleva a que esa defensa a ultranza de «estas no son mis funciones o tareas» se vaya relajando. Hace tiempo discutía con una persona que decía que esas no eran sus funciones. Si tenía razón es que me he equivocado yo al seleccionar, ya que pensaba que las funciones que se podrían realizar son esas. Si esa no era la persona adecuada para hacerlas, había que buscar a alguien que para él sí fueran sus funciones. Eso hace unos años lo decías, y tenías un sindicato montándote la pirula detrás. Ahora, lo miran diciendo «a ver si va a ser verdad». Efectivamente, ahora mismo hay un elemento externo que está haciendo que la flexibilidad se lleve a cabo y todo el mundo sea más pragmático». (Administración local)

Paralelamente, los entrevistados señalan que la movilidad funcional, ya sea horizontal o vertical, va a ser de los pocos instrumentos en los próximos años de dinamización de la plantilla, ya que no va a haber incorporaciones de personal (o muy puntuales), las posibilidades de hacer avances retributivos (incluso a través de complementos de productividad) se perciben como escasas, y no se vislumbra tampoco la posibilidad de incrementar la acción social por parte de la Administración. Por ello, los informantes destacan que *los responsables de las Administraciones deberán hacer un esfuerzo por «vender» la movilidad funcional a sus trabajadores*, comunicando su compromiso por el mantenimiento del empleo, y transmitiendo con mucha claridad y rigor las razones de cada modificación y las ventajas o valores añadidos de la movilidad, tanto para el conjunto de la institución como para los propios trabajadores afectados.

Dado que en la Administración Pública cada servicio, unidad o departamento considera que la dotación de personal de que dispone es de su posesión, las reorganizaciones y la correspondiente movilidad de los empleados públicos no tendrán un elevado coste económico, pero sí que tienen un coste político. *Las decisiones de amortización de puestos deberán estar justificadas*, ya que de lo contrario las unidades afectadas por la reducción de plantilla reaccionarán negativamente, e incluso responsabilizarán a sus mandos de haber permitido que se tomen

decisiones que les perjudican. Todo el mundo considera que sus funciones son las más importantes, que su dotación es muy efectiva y nadie quiere asumir que tiene menos competencias y que tiene que reducir la plantilla.

En cualquier caso, los informantes destacan que la actual coyuntura supone una *oportunidad para reorganizar a fondo la estructura de puestos*, y analizar con detalle si los puestos y los servicios a los que están adscritos son los adecuados. En esta línea, se señala que la formación del personal fomentará la movilidad y la polivalencia de los empleados, y ello puede contribuir a su motivación, en un momento en que la retribución no parece constituir un instrumento incentivador. Por el contrario, la formación, la flexibilidad y la movilidad podrían vincularse con la carrera profesional.

Son diversos los informantes que recuerdan que *la Administración Pública tiene a su alcance los mecanismos necesarios para realizar esta transformación*. Los Planes de Ordenación pueden realizar una contribución para la reorganización. La formación y cualificación constituye el requisito más destacado, y en muchas ocasiones deberán establecerse itinerarios formativos muy personalizados, ya que para reubicar a cada persona a un nuevo puesto, se hace necesario conocer en profundidad cuáles son sus conocimientos, competencias y destrezas, y compararlas con las que se requieren en el nuevo puesto de destino, debiendo completar con la formación adecuada las carencias que puedan existir. Sin mayor coste adicional que la formación que resulte necesaria, los informantes señalan que en el momento presente se puede realizar una gran labor de reorganización, especialmente en las administraciones autonómicas y las locales.

Los entrevistados también señalaron que en este proceso conviene contar con la colaboración y la participación de los empleados afectados, incluyendo ciertas dosis de voluntariedad. Aunque la situación actual permite que se amorticen o reorganicen puestos y que la propia Administración, respetando la categoría profesional, puede trasladar al empleado a donde estime oportuno, los directivos de la Administración destacaron que *resulta conveniente tener en cuenta las preferencias de los empleados a la hora de realizar los traslados*. Ello requiere una *estrategia bastante personalizada*, considerando caso por caso los trabajadores sujetos a movilidad forzosa porque su puesto se amortiza o se transforma en profundidad, teniendo en cuenta su cualificación, su experiencia y sus preferencias, y ofreciendo diferentes posibilidades de reubicación a partir de los puestos que la Administración considere necesario crear, potenciar o incrementar su dotación. En la actualidad, ya se han experimentado diversos procesos de reorganización, incluyendo un gran número de puestos y empleados afectados con resultados satisfactorios. En aquellos casos en el que el volumen de empleados es muy alto, se han considerado diferentes alternativas, incluyendo vías de promoción alternativas, creación de nuevos grupos de trabajo, consideración de nuevos complementos de

destino, etc. Se trata de procesos largos y complejos, pero que suponen una completa dinamización y optimización de los recursos humanos. Como puede apreciarse, en estos casos se trata de un proceso que descansa en la planificación estratégica de recursos humanos.

Además de la formación, y la consideración de las preferencias de los empleados afectados, los entrevistados aportaron otras sugerencias para realizar reorganizaciones a través de la movilidad funcional. Alguno de ellos indicó que para facilitar las reorganizaciones, se pueden asignar efectivos de forma muy genérica, de manera que el responsable de los mismos tenga capacidad para reordenar su adscripción concreta sin tener que reformular la RPT. Aparte de la movilidad forzosa, que la ley de régimen local permite al alcalde o presidente de la diputación reubique a los empleados en función de las necesidades del servicio, se pueden encontrar fórmulas de asignación compartida entre diferentes unidades. Por ejemplo, asignando al personal a una unidad de rango superior, que permite ubicar con mayor flexibilidad en las unidades inferiores según las necesidades de servicio), estableciendo asignaciones compartidas, fomentando la polivalencia de los trabajadores, o incluso definiendo puestos de características generales que puedan ser reubicados en diferentes servicios, al igual que se hace en muchas organizaciones del sector privado (los corre-turnos, las personas encargadas de cubrir los descansos de diferentes puestos, etc.).

«Nosotros hemos establecido en RPT que todos los auxiliares dependen de mí. Tengo tres negociados sin los puestos establecidos uno por uno. Claro, la RPT anterior era muy buena para el trabajador, pero me impedía la gestión. Ahora tengo una dotación de tres auxiliares que están cada uno en su negociado, pero en función de las necesidades de cada momento, uno hace ahora unas cosas, el otro se encarga de otras, etc. con mucha mayor flexibilidad». (Administración local)

Por otra parte, los entrevistados señalaron que, dependiendo del carácter que tenga en la Administración la RPT y el nivel de detalle que presente, la reorganización de los puestos de trabajo y la movilidad de personal que lleva asociada pueden realizarse de manera completamente centralizada por parte de los departamentos de recursos humanos, o bien considerar las necesidades y preferencias de los responsables de los diferentes servicios, a la hora de tomar decisiones sobre la incorporación de nuevos puestos a la estructura del servicio.

En definitiva, los entrevistados señalan que **la movilidad**, además de fomentar voluntariamente el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, *puede responder a las necesidades de reorganización de los puestos de trabajo por parte de la Administración*, motivando la transformación y amortización de algunos puestos y la creación o incremento en la dotación de otros. En consecuencia, resulta necesario trasladar a sus ocupantes de unos puestos a otros. Para determinadas categorías laborales (interinos, etc.) esto no parece ser impedimento, pero

la actual coyuntura está favoreciendo que la percepción de la movilidad por parte de los trabajadores sea más positiva. En estos casos, la Administración debería realizar un estudio detallado de los puestos a amortizar y los puestos a los que trasladar a sus ocupantes, analizar cuáles son las mejores opciones para reubicar a cada empleado y desarrollar la formación necesaria para garantizar un buen ajuste en el nuevo puesto, favoreciendo en la medida de lo posible las preferencias de los trabajadores, pero con la clara conciencia de que *la organización del trabajo en puestos es una prerrogativa de la organización*.

4.4.3.3. Movilidad interadministrativa

En los tres niveles de la Administración es posible la **movilidad voluntaria entre administraciones** cuyo objetivo consiste en lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, y ello debe hacerse a través de los correspondientes instrumentos de colaboración.

Según los entrevistados, debe permitirse la movilidad interadministrativa, que aunque suficientemente regulada, no ha sido realmente aplicada porque cada Administración ha preferido exigir como requisito para el desempeño del puesto de trabajo disfrutar de la condición de empleado público de la propia Administración. No obstante, deberá articularse a través de unas reglas de homologación, por lo que será necesario ser riguroso a la hora de clasificar y estructurar los puestos para que esta movilidad tenga efectos y permita dimensionar adecuadamente los recursos humanos entre administraciones cuando esto sea necesario en cuanto a número de efectivos, pero también en cuanto a las cualificaciones de estos efectivos, en este sentido una adecuada estructuración de puestos de trabajo permitirá y será un facilitador de la movilidad interadministrativa.

Por lo que se refiere a la Administración local se indica la posibilidad de facilitar el dimensionamiento de los recursos humanos, cubriendo necesidades en las entidades locales que los necesitan con efectivos de otras entidades locales donde son excedentes. Es precisamente en este nivel de la Administración local donde los entrevistados señalan que la reorganización de los efectivos podría ser de mayor utilidad. Así, se ha propuesto que la prestación de los servicios de un colectivo de ayuntamientos (sean los de toda una provincia, una mancomunidad, una comarca), pudiesen tener una *dotación compartida de efectivos de personal*, que pudiese flexibilizar la gestión de los recursos humanos. Además de que esta centralización de efectivos podría profesionalizar diferentes funciones de recursos humanos, potenciando las posibilidades de la selección, la formación, etc., se podría lograr un uso más adecuado de los recursos según las diferentes necesidades, al tiempo que permitiría

mayores posibilidades de movilidad funcional. Otros entrevistados mencionaron la posibilidad de establecer «*bolsas de trabajo*» centralizadas formadas por los empleados de distintas administraciones locales. La posibilidad de *compartir, por parte de distintas administraciones locales, distintas políticas de recursos humanos* (selección y contratación, análisis de puestos, planificación de recursos humanos, políticas de incentivos, etc.) favorecería de forma muy destacada la movilidad del personal entre administraciones. En cambio, la heterogeneidad que existe en las categorías profesionales, las clasificaciones de puestos y los niveles retributivos dificulta en gran medida esta movilidad, en especial entre los ayuntamientos.

También se señaló que el *personal laboral no tiene posibilidad de realizar movilidad interadministrativa*, y dado que en las administraciones locales existe un alto porcentaje de personal laboral, este hecho dificulta que se produzca una mayor movilidad entre distintos niveles de la Administración.

En apartados anteriores se ha señalado cómo podrían *dotarse servicios especializados centralizados* por parte de las Diputaciones o las administraciones autonómicas), formados por profesionales cualificados y especializados, que prestasen sus servicios de manera integrada al conjunto de ayuntamientos de la provincia. Los entrevistados destacaron que la movilidad tampoco se produce entre el personal que trabaja en los organismos públicos y los entes que dependen de la Administración (empresas públicas, agencias, patronatos, etc.), salvo cuando se han tomado decisiones para revertir la titularidad y gestión de dichos entes.

Esta falta de movilidad contrasta, a juicio de los entrevistados, con la tendencia actual en nuestra sociedad, y en particular con el sector privado, donde los trabajadores ya no sólo se plantean la movilidad funcional o geográfica a nivel local, sino en el internacional, por lo que reclaman una puesta al día de la legislación, y una mayor flexibilidad en su aplicación para que la Administración Pública se incorpore a las tendencias actuales del conjunto de la sociedad.

En resumen, en el presente apartado ha analizado la cuestión de los principios rectores, enfoque, contenidos y procedimiento de la selección de personal. También han considerado las diferentes modalidades de provisión de puestos, así como la necesidad actual de reorganizar los puestos de trabajo, la consideración de la movilidad como instrumento para conseguirlo, y la escasa utilización de la movilidad interadministrativa. A continuación, se analizará la formación del personal.

4.5. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL

El análisis de las relaciones entre la formación y la productividad en las Administraciones Públicas se ha planteado básicamente en tres cuestiones.

La primera hace referencia al objetivo principal y funciones de la formación continua, y a los tipos de formación en función de su objetivo. La segunda atiende a los aspectos clave del proceso: a) el análisis de necesidades formativas, b) la relación de la formación con la evaluación del desempeño, y c) la evaluación del impacto de la formación. La tercera ha atendido a su impartición. Hemos prestado especial atención a la formación *on-line* y a la formación directiva.

4.5.1. FORMACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES Y SUS TIPOS

La formación continua es un elemento fundamental en las organizaciones y tiene como una de sus funciones principales la cualificación del personal para mantener su preparación en el desempeño de sus funciones. Persigue también la adaptación del personal a los cambios de las tareas que se han de realizar proporcionándole las competencias y cualificaciones nuevas que requiere su desempeño. Finalmente, cumple también la función de preparar a los empleados para el desempeño de otros puestos, según un plan de carrera más o menos estructurado y organizado. Esta función está relacionada con su desarrollo profesional. La planificación y gestión de la oferta formativa en el marco de la organización supone actuaciones del Departamento de recursos humanos o de las unidades especializadas en esta temática. En el caso de la Administración, existen diversas estructuras organizativas a nivel estatal y autonómico que desarrollan y ofrecen una amplia oferta formativa para los empleados. También existen otros organismos que ofrecen formación para los empleados de la Administración local y las propias Unidades organizativas desarrollan también actuaciones formativas.

Con el fin de que esas actuaciones tengan una incidencia significativa sobre la productividad y la calidad del desempeño de los empleados en sus respectivos puestos hay aspectos cruciales en la planificación, implantación y evaluación de las actividades formativas. El primero se refiere a las funciones y tipos de formación en relación con la productividad.

En el análisis de esta cuestión se han planteado por parte de los expertos *dos puntos de vista preferentes en cuanto a la orientación* de la formación. La opinión más extendida considera que *debe estar dirigida a la mejora del desempeño del puesto de trabajo*, y en casos muy concretos, *a preparar a los trabajadores ante un cambio importante en el propio puesto o el cambio a otro diferente*.

Cabe también el diseño de *formación dirigida a la cualificación y desarrollo de los empleados sin relación directa con el desempeño* del puesto de trabajo actual. Por lo general, las organizaciones tienden a poner énfasis en la formación dirigida al puesto de trabajo, mientras que los empleados, y las organizaciones sindicales, resaltan la formación como herramienta

para el desarrollo profesional y personal y para la empleabilidad, movilidad horizontal y desarrollo de carrera.

En las entrevistas realizadas se ven reflejados ambos puntos de vista. Los expertos en recursos humanos, se han referido a *la formación para el puesto*, que trata de mejorar el ajuste de las personas en su actual puesto de trabajo y atiende a necesidades detectadas en la evaluación del desempeño, junto con la *formación para la carrera*, que responde más a las preferencias de los propios trabajadores.

«La formación es una herramienta al servicio de la carrera profesional del empleado público y de la mejora del funcionamiento de la Administración». (Directivos AGE)

Esta distinción *está relacionada con la productividad*. Una de ellas es el coste de la propia formación y su distribución entre empresa y trabajadores, otro es su impacto sobre el desempeño, la calidad de los servicios y el valor añadido. En relación al primero punto, los expertos señalan que mientras que en la formación para el desempeño del puesto todo el *coste* debe recaer en la propia Administración, en el segundo tipo ese coste debería ser compartido, al menos en cuanto al tiempo dedicado. Asimismo, los entrevistados señalaron que la formación para el puesto suele ser de carácter más específico y cuando la persona no muestra una adecuada cualificación debería recibirla para mejorar su desempeño. Por otra parte, la formación para el desarrollo profesional o personal en ámbitos no s específicos del puesto debería ser voluntaria.

La *formación selectiva* se desarrolla en ocasiones como parte del proceso de selección una vez realizadas las correspondientes pruebas de selección de la Oferta Pública de Empleo. Constituye un tipo de formación para el puesto que juega un papel significativo en el proceso de selección y en el de socialización del empleado en proceso de incorporación a un determinado grupo y/o puesto.

«Se ofrecen tres tipos de formación. La formación para el puesto, el empleado va a ir a aquellas necesidades de aprendizaje o de reciclaje de su puesto de trabajo que se va a ofertar. Esa va a costa de la Administración. La formación para la carrera, los itinerarios. El coste debería ser mixto, ya que el empleado quiere cambiar de puesto, tiene que planificar su esfuerzo formativo, la Administración paga algo, pero el empleado también debe pagar algo en tiempo. La formación selectiva es un estadio posible después de la OPE, el tiempo en que la persona está aprendiendo destrezas y desarrollando posibilidades». (Directivos CC. AA.)

Los expertos con una visión más general de la Administración Pública destacaron que *la formación ha de tener por objeto primordial el ajuste entre los requerimientos del puesto de trabajo y las capacidades, cualificación y desempeño de los empleados*. Según estos expertos, una parte de la formación que se desarrolla en la Administración no responde directamente a demandas del puesto, y parece tener escasa relevancia

desde el punto de vista organizacional. Su repercusión sobre la productividad es también limitada, y en ocasiones negativa. También destacan que la formación, en buena medida cumple la función formal de facilitar la promoción de los empleados y por ello algunos de ellos atiende deciden su participación mas en función de los puntos que obtienen para la promoción, que por la utilidad que tiene para el trabajo. *Se señala la necesidad de revisar ciertos criterios mecanicistas aplicados en las promociones o provisión de puestos*, en especial, los puntos que se obtienen por formación, independientemente de que esta tenga algún valor para el desempeño o para la cualificación relevante en el nuevo puesto.

«Lo que no puede ser es que una vez la persona accede a la AA. PP. se desentienda de su formación y de la organización, que la organización se desentienda de él, y que se centre únicamente en moverse a lo largo de la Administración para mejorar su carrera. Es importante la definición de planes de formación para el tipo de personal que queremos. ¿Qué hace un curso de Word en el año 2007?. Los planes de formación no han de ser a demanda, sino los que la Administración considera necesarios... El curso de más éxito es sobre nutrición. ¿Para qué lo necesitamos? Ejemplos así hay muchos». (Directivos AGE)

De igual manera, este grupo de expertos recalca el papel de la formación, para llevar a cabo la *reubicación de aquellos trabajadores cuyo puesto de trabajo ha dejado de tener contenido*. Como puede apreciarse, el reciclaje de los trabajadores tiene un indudable valor para el incremento de la productividad. Para ello, se hace necesario detectar las necesidades formativas y diseñar planes personalizados para cualificar a los ocupantes en su nuevo puesto.

4.5.2. ANÁLISIS DE NECESIDADES FORMATIVAS, EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA FORMACIÓN

El *ciclo de un plan formativo* comienza con el *análisis de necesidades*. Una vez detectadas se procede al *diseño de la formación*, en el que además de los objetivos y los contenidos a desarrollar, deben plantearse los medios y recursos, las metodologías didácticas, la temporalización de los contenidos y la detección de las exigencias y expectativas de los destinatarios. Tras su impartición, la formación se *evalúa, en diversos aspectos*: la reacción o satisfacción ante el curso, la evaluación del aprendizaje, la evaluación de la transferencia (si lo aprendido se aplica al propio puesto de trabajo y mejora con ello el desempeño) y la evaluación del impacto (si ha tenido efecto sobre los objetivos organizacionales). En la medida en que se quiera establecer una clara vinculación de la formación con la productividad, todas y cada una de las etapas han de presentar relación con el desempeño del puesto.

Los expertos destacaron la necesidad de vincular la formación con la evaluación del desempeño, y en menor medida, con el desarrollo de la

carrera. En general, es importante alinear las actuaciones en formación con los demás procesos de gestión de recursos humanos.

Una vez señaladas las prioridades, se constata que buena parte de la formación que se realiza en la Administración **no tiene que ver con el desempeño de los puestos de trabajo**. En términos generales, se comparte que buena parte de la formación no responde a los objetivos prioritarios y por ello su contribución a la productividad es limitada. A juicio de los entrevistados, en muy pocas ocasiones se definen las actividades de formación a partir de la evaluación del desempeño. La implantación de sistemas de evaluación del desempeño conllevaría información relevante para los planes de formación de manera que respondiesen mejor a necesidades organizativas.

Más aún, diversos comentarios señalaron que en el diseño de la oferta de formación no es habitual utilizar *mecanismos formales de detección de necesidades*. Con escasas excepciones (implantación de nuevos sistemas o procedimientos, directrices generales emanadas desde la alta dirección), la oferta formativa se diseña a partir de las *demandas de los trabajadores*, en ocasiones, a propuesta de los mandos intermedios en las unidades y departamentos públicos, o de los órganos de negociación que priorizan acciones transversales a las que se puedan acoger amplios colectivos. En muy pocos casos se analizan de forma explícita las necesidades formativas de los empleados en su puesto. En consecuencia, la formación que siguen es en buena medida voluntaria, no requiere más que la aprobación formal del supervisor (ya que durante el periodo de formación, el trabajador tendrá que abandonar su puesto de trabajo). Se menciona que puede haber un *exceso de formación*, y que *existen trabajadores que dedican un excesivo tiempo de su jornada a la formación*, sin que ésta se vincule a su desempeño ni responda a necesidades del puesto. En la AGE, se observa que existe un dominio generalizado de las herramientas básicas para el desempeño del puesto de trabajo y por eso no se justifica el volumen de formación que se imparte entre algunos colectivos.

«Formación creo que se hace más de la cuenta, algunos funcionarios se pasan el día en formación, es una pérdida de tiempo... En nuestro caso, las herramientas básicas las manejan todos muy bien, incluso los ordenanzas que nos pidieron un ordenador cada uno y acceso a internet». (Directivos AGE)

Parece prevalecer la formación orientada a atender los intereses del trabajador (en relación con lo que hemos denominado «formación para la carrera o desarrollo personal»), y en ocasiones los resultados no resultan muy apropiados para la organización. Desde una formación muy generalista, transversal y poco centrada en los diferentes puestos de trabajo (formación de talla única, igual para todo el mundo), hasta formación que no tiene nada que ver con el desempeño del puesto de trabajo, no hay constancia de que la formación que se desarrolla tenga

verdadera utilidad para la productividad. En general, son las demandas personales las que orientan la formación realizada, la selección de acciones formativas se realiza únicamente por criterios presupuestarios, y con el objetivo de evitar complicaciones y «conflictos» se acaba aprobando prácticamente toda la formación solicitada por los empleados o sus representantes, a pesar de los desajustes que pueda suponer respecto a los puestos desempeñados, sin valorar su contribución.

Otras carencias señaladas tienen que ver con la evaluación. La mayoría de las *acciones formativas se evalúan sólo en la satisfacción que producen* (la llamada evaluación de reacción) y en algunas ocasiones el aprovechamiento o aprendizaje. Con escasa frecuencia, se *evalúa la transferencia del aprendizaje al puesto de trabajo*, sólo cuando la formación hace referencia a nuevos procedimientos de trabajo cuya implantación muestra si la formación recibida ha sido utilizada. Se detecta una *ausencia casi total de evaluación del impacto*, de las consecuencias y utilidad para el funcionamiento de la organización. Aunque se aduce que en ocasiones puede resultar costoso evaluar ese impacto, cabe recordar que es mucho más caro impartir formación innecesaria e inútil. Por ello, los expertos recomiendan que se implantarse procesos ágiles para evaluar el impacto y la utilidad de la formación. Así pues, tanto la evaluación del desempeño como la puesta en marcha de la evaluación del impacto y la utilidad de la formación son necesarias si se quiere optimizar la formación impartida, y mejorar la productividad.

«Por parte de los alumnos se hace evaluación, pero luego no sé si se valora qué rendimiento tiene, como revierte en la organización. Creo que no se valora la utilidad para la organización» (Directivos CC. AA.)

La *planificación de itinerarios formativos, y el desarrollo de la carrera profesional* pueden aportar cierto orden para articular la oferta formativa, y su alineación con las necesidades profesionales. En la medida que se vincule la adquisición de competencias a la posibilidad de acceder a determinados puestos, la oferta formativa podrá ajustarse a las necesidades formativas. En la medida que sean los directivos y mandos intermedios los encargados de ir detectando necesidades formativas, y que se vayan constituyendo itinerarios en el progreso a lo largo de la Administración, la formación realizada responderá mejor a las necesidades (aunque sean definidas a corto o medio plazo en el futuro) de la propia organización.

4.5.3. EL DESARROLLO E IMPARTICIÓN DE LA FORMACIÓN

Los expertos entrevistados realizaron numerosas sugerencias sobre este punto. En primer lugar, se destaca la importancia de *organizar la formación, en itinerarios*, una vez los trabajadores han ingresado en la Administración. Se criticó que los empleados pudieran desentenderse de

las propias necesidades de organización, tanto como que la propia Administración se desentendiese de sus empleados una vez incorporados. La movilidad y el progreso en la carrera no puede ser el único aspecto a considerar. *Debe haber una política formativa clara. Debe ser la propia organización quien diseñe la oferta formativa a partir de su análisis de necesidades, no sólo a partir de las demandas individuales.* Una iniciativa a seguir en los ministerios, es la formación que se desprende de las nuevas necesidades y competencias asumidas y los encargos de algunos subsecretarios para diseñar actividades formativas orientadas al desarrollo de nuevos procesos y la adquisición de nuevas habilidades. Algunas de ellas, surgen como resultado de prioridades de gobierno muy bien definidas (por ejemplo, sobre igualdad, sobre administración electrónica, etc.).

En segundo lugar, se propone una *mayor coordinación y centralización de la política de formación en la Administración*. Se realiza ya una labor importante por parte del Instituto Nacional y los Institutos Autonómicos de la Administración Pública y se recomienda avanzar y mejorar, cuando las evaluaciones lo sugieran esas actuaciones.

La Administración local es la que suele tener más dificultades para hallar una política formativa adecuada a sus necesidades, tanto por la insuficiencia de capacidades y recursos de muchos municipios para desarrollar y ofrecer formación, como por las dificultades en el acceso a la formación disponible de parte de los empleados públicos locales. La dispersión geográfica, las dificultades para conseguir un grupo de empleados suficiente con las mismas necesidades formativas, o la escasez de personal que dificulta asistir a la formación por dejar los servicios desatendidos, son razones que complican el acceso de la formación a los niveles más básicos de la Administración local. Por lo general, otros niveles de la Administración suelen considerar a la Administración local como si fuera un departamento de su propia organización, pero en ocasiones ello no basta. La existencia de unidades de carácter supramunicipal destinadas a la gestión de recursos humanos, podría introducir mejoras que facilitasen el acceso a la formación a los empleados municipales. También se da el caso de entidades que están desarrollando módulos formativos de corta duración, muy fáciles de seguir, con objeto de trascender las limitaciones de acceso a la formación. Se trata de temáticas muy básicas, con un despliegue a través de numerosos módulos que permiten complementar una formación a base de la sucesión de distintas piezas o «píldoras formativas». El otro recurso que se está potenciando para vencer las barreras que obstaculizan el acceso a la formación es la utilización de las tecnologías de la comunicación, a partir de la formación a distancia o la formación *on-line*.

«Hay planes interadministrativos muy beneficiosos para el intercambio de experiencias y para la formación del empleado. Esos planes implican que están abiertas las actividades formativas a cualquiera de los funcionarios de

las tres administraciones públicas. Eso enriquece mucho la actividad formativa, porque se comparten experiencias y te da otra visión de las cosas y el funcionario de la Administración local que es el que menos medios tiene, es el que más puede trasladar a sus ámbitos locales la formación recibida por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Toda la formación que hacemos es de carácter interadministrativo». (Directivos AGE)

4.5.3.1. La formación *on-line*

Los expertos entrevistados señalan la creciente importancia de la formación *on-line* en el sector público. Se han destacado sus *ventajas*. Facilita el acceso a personas distantes y diluye la dispersión geográfica, también reduce las limitaciones de horario, permite una formación casi personalizada, independientemente de la conformación de grupos. También favorece un ritmo de aprendizaje personalizado, permitiendo que cada persona progrese a su ritmo. En general, los cursos *on-line* están bien valorados por sus destinatarios, y la impresión de los encargados de su diseño y organización es favorable.

Entre los *factores de éxito de la formación on-line* está el *papel del tutor*. Se ha hecho necesario transformar el perfil del formador en la modalidad presencial. El tutor *on-line* no es únicamente un técnico en la materia que se imparte sino un dinamizador del aprendizaje: debe estar accesible a los destinatarios de la formación, apoyarles y animarles a avanzar, proponer actividades, dar *feed-back*, corregir y evaluar, dinamizar foros y canales de comunicación entre los alumnos, motivar a los participantes y guiarles en su aprendizaje. En ocasiones, cuando la formación es larga o los participantes numerosos, se hace necesaria la existencia de varios tutores que funcionen de modo coordinado.

Desde el punto de vista de los *destinatarios*, la *formación on-line* presenta también *ventajas*. La posibilidad de poder hacer frente a las demandas al propio ritmo es interesante para mantener en la formación a personas que se quedarían «desenganchadas» en la formación presencial. La combinación entre formación voluntaria y ritmo individualizado permite reducir el número de abandonos en la formación *on-line*, y permite el avance y progreso de los destinatarios a su ritmo.

«Hemos crecido exponencialmente en los últimos años en cursos y alumnos, lo hemos hecho porque tanto la evaluación de los alumnos como la impresión que tenemos aquí han sido buenísimas. La clave está en el tutor del curso *on-line*. El tutor tiene que tener un doble componente, tener el conocimiento técnico del curso que se imparte, pero además ese tutor ha tenido que aprender esa labor de tutor que es diferente a cómo lo haces en el aula. No te valen las transparencias. Tiene que ser un dinamizador, aparte de resolver las dudas del alumno. La formación es para el buen desempeño del funcionario, y en el fondo es un beneficio del funcionario, no tiene sentido que lo haga otra persona por él». (Directivos AGE)

Sin embargo, los expertos también destacaron que la *formación on-line* *adolece de los mismos problemas que el resto de formación*. Esta

modalidad tampoco realiza de forma sistemática una evaluación de la transferencia a los puestos de trabajo ni evaluación del impacto y utilidad. Apenas se pasa de evaluar el aprovechamiento de los cursos y acciones. De la misma manera, la modalidad *on-line* no asegura que los cursos respondan a las necesidades formativas de la Administración Pública, si bien su mayor potencialidad de acceso a los destinatarios permite cubrir necesidades formativas que de otra manera no se atenderían.

En definitiva, la *formación on-line ofrece versatilidad, y permite vencer varias limitaciones de la formación presencial, pero requiere una cualificación específica de los formadores, un análisis sistemático de las necesidades formativas y una evaluación de la transferencia al puesto de trabajo y de su impacto para la organización.*

4.5.3.2. Formación para directivos

Los expertos entrevistados reclamaron una *mayor dedicación y exigencia en la formación de los directivos del sector público*, por la relevancia de estas funciones. En primer lugar, señalan que los planes de formación sólo incluyen al personal funcionario y laboral de la Administración Pública, dejando fuera de los mismos a los cargos electos y a trabajadores eventuales (cargos de confianza). Estas figuras también requerirían formación especializada acorde con la trascendencia de sus funciones. Además, destacaron que los recortes presupuestarios van a suponer aún más dificultades para desarrollar este tipo de formación que hasta ahora se podía realizar al margen de los planes de formación habituales.

En segundo lugar, destacaron algunas de las *temáticas y ámbitos donde sería necesario formar a los directivos*. Así, se mencionó el liderazgo, dirección de equipos y personas, resolución de conflictos y negociación, habilidades interpersonales, idiomas y formación específica en el ámbito de recursos humanos (competencias de entrevista, técnicas de selección de personal, etc.) Se resaltó la necesidad especial de formación *en evaluación del desempeño*, por la previsible generalización de esta actividad.

En tercer lugar, se plantea la falta de definición de la *formación directiva* derivada de la falta de definición del perfil del directivo profesional público.

«La formación sirve, y venimos actuando como si supiéramos qué competencias tendría que tener el directivo público. Nosotros hemos establecido un listado de competencias profesionales que tendría que tener el directivo público, pensando que esas competencias profesionales del directivo público habilitaran a formar determinados puestos en función entre otros requisitos de la función pública que tuviera el directivo público». (Directivos AGE)

En general, los expertos se declararon partidarios de *clarificar las competencias para el desempeño de puestos directivos en el sector público, y establecer itinerarios formativos para el desarrollo de dichas*

competencias. Esta formación a través de itinerarios estaría vinculada a la habilitación de las personas para el acceso de determinados puestos. Así, la formación directiva no sólo se proporcionaría a las personas que desempeñan puestos directivos, sino a un colectivo más amplio que podría acceder con posterioridad a cargos con responsabilidades de dirección. *La formación quedaría definida como la vía de acceso requerida al desempeño de funciones directivas.*

En relación con este punto, hay experiencias con formación selectiva para determinados cuerpos de alta cualificación. Una vez superadas las pruebas selectivas para diversos colectivos, se requiere completar una *formación de carácter práctico, muy vinculada con el posterior ejercicio profesional, como requisito previo al acceso a las plazas definitivas por parte de los empleados recién ingresados en el servicio público*. Un reflejo del éxito de estos planes de formación es el gran interés que se despierta en muchas unidades para integrar a los profesionales que han superado estos periodos de formación selectiva.

Un último aspecto comentado es el *«networking» que suele producirse entre profesionales públicos* a través de las acciones formativas de cierta duración. Al coincidir en esas acciones, los profesionales procedentes de diferentes ámbitos y niveles toman contacto entre ellos, comparten puntos de vista y experiencias, amplían su conocimiento y perspectiva, y sobre todo establecen *redes interprofesionales que les permitirán seguir en contacto*. Este tipo de iniciativas apoyan la diseminación de buenas prácticas y generan lazos entre colectivos de trabajadores que pueden llegar a conformar «colegios invisibles», compartiendo su sensibilidad hacia determinadas situaciones y favoreciendo que se puedan recabar opiniones en situaciones problemáticas. Estas iniciativas ayudan a estructurar socialmente a aquellos colectivos de empleados que pueden estar aislados en sus entornos cercanos, permitiendo una red de relaciones a lo largo de la organización.

En una línea similar, los expertos entrevistados señalaron el valor que pueden tener las *experiencias de formación interadministrativa, que integre a destinatarios de la formación con intereses (necesidades formativas) comunes*. Estos planes abiertos a funcionarios de las diversas administraciones resultan beneficiosos, enriqueciendo la actividad administrativa. La formación interadministrativa puede favorecer una transferencia de conocimientos, destrezas, actitudes y perspectivas al entre administraciones, con especial incidencia en quienes menos vías de acceso tienen a ellas.

En resumen, hemos analizado aquí los principales tipos de formación en las AA. PP., prestando atención al análisis de necesidades formativas y al proceso de impartición de la formación, con especial referencia a la formación *on-line* y a la formación para directivos. A continuación se

abordará la evaluación del desempeño, uno de los procesos clave de la gestión de recursos humanos.

4.6. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En el capítulo tres hemos abordado la evaluación del desempeño analizando sus contenidos porque ofrecen indicadores de la productividad. En el presente capítulo, se atiende al proceso por ser una práctica central en la gestión de recursos humanos. Una adecuada implantación de esa práctica puede tener en sí misma una incidencia positiva en la productividad. Los comentarios realizados por los entrevistados se agrupan en tres bloques. El primero considera la importancia de la evaluación del desempeño, sus diferentes usos y sus consecuencias. El segundo plantea los criterios a considerar y el tercero se centra en el procedimiento y las características del sistema de evaluación del desempeño en la Administración Pública. Se presta aquí, especial atención al papel de los evaluadores y a la determinación del sistema.

4.6.1. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: FUNCIONES Y CONSECUENCIAS

La evaluación del desempeño juega un papel importante en la mejora de la productividad. Uno de los *requisitos para la mejora de la productividad es determinar el desempeño de cada empleado*. Difícilmente se podrá realizar una adecuada gestión de las personas en la organización si no se evalúa ese desempeño.

Por ello, los expertos entrevistados han insistido en que la evaluación del desempeño es la principal práctica para la mejora de la productividad, y sólo sitúan al mismo nivel la dirección pública profesionalizada. Estos dos aspectos son pilares básicos del EBEP, aunque su implantación dista mucho de ser efectiva.

La importancia de la *evaluación del desempeño radica en su papel fundamental, en el que descansan otras políticas de recursos humanos*. El Estatuto Básico del Empleado Público señala que esta política de Recursos Humanos puede afectar a la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo, además de a las retribuciones complementarias. La evaluación del desempeño es un requisito para la determinación de carencias formativas en el desempeño del puesto. Igualmente, constituye un componente del análisis de las necesidades formativas de la organización. Esa evaluación debe guiar la provisión de puestos de trabajo, tanto en su versión positiva (asignar a las personas al puesto más adecuado en función de su desempeño profesional, y cubrir los puestos vacantes teniendo en cuenta el desempeño previo), como en sus implicaciones negativas. Así, un desempeño inadecuado mantenido en el tiempo y sin corrección, podría conllevar la «remoción» del puesto

ocupado. En el mismo sentido, la promoción profesional debería estar basada en la evaluación del desempeño junto a la evaluación del potencial para el desempeño del puesto futuro. En cuanto a la carrera horizontal, la consolidación de tramos debe estar también vinculada a la consecución de un desempeño por encima de lo normal de forma estable durante un periodo de varios años.

«La evaluación del desempeño te da elementos no solo para la productividad sino para la formación, sistema de sanciones, desarrollo de carrera». (Expertos)

Los expertos han señalado que la evaluación del desempeño *tiene consecuencias motivadoras*. Primero, ofrece *feedback* sobre la realización del propio trabajo. En consecuencia, el empleado puede poner en marcha procesos de mejora. Además, en la medida en que el desempeño laboral está vinculado a incentivos, los intentos de alcanzarlos constituyen un motivo para mejorar el desempeño laboral.

En cuanto a las consecuencias de la evaluación del desempeño, los entrevistados señalan que *los incentivos no deberían ser únicamente económicos o retributivos*, sino que podrían tener efectos sobre la promoción, la carrera laboral horizontal, y otro tipo de beneficios. (Sin embargo, los comentarios más numerosos se refieren a la *vinculación de la evaluación del desempeño con el complemento de productividad*. Se insiste que ese *complemento* debería estar ligado al rendimiento individual, *discriminar entre los trabajadores* [evitando los repartos lineales o proporcionales y la distribución igualitaria], en función de su desempeño, y debe ser temporal (no consolidar los complementos, ni convertirlos en parte fija del salario). Su volumen no debe ser excesivamente gravoso pero debe suponer un porcentaje relevante del salario del trabajador si se pretende que motive a esforzarse por encima de la media. Y naturalmente, no todos los trabajadores pueden tener un desempeño superior.

«La evaluación del desempeño, ha de ser con objetivos y estímulos no sólo económicos. Si no hay objetivos, el proceso es muy subjetivo, hay muchas protestas, y se convierte en café para todos desvirtuándose. Como yo viví esto, no quería que todos los premios fueran monetarios, que fueran objetivables (por cumplimiento de objetivos asignados, y de forma constatable) y que no fuese sólo monetario, también de carrera, de promoción, de expediente profesional». (Directivos AGE)

En el capítulo tres hemos analizado los principales obstáculos que la Administración encuentra al instituir un sistema de complementos retributivos basados en el desempeño: una cultura que prima la igualdad, la tendencia a evitar el conflicto por parte de los supervisores y las presiones sindicales para consolidar los complementos o sus preferencias sobre otro tipo de distribución de la compensación variable, el «efecto trinquete» (miedo a que se consolide como estándar un nivel de rendimiento inicialmente retribuido como superior), la cercanía entre evaluador y evaluado, la dificultad de establecer niveles progresivos de

desempeño y asociarlos a diferentes niveles retributivos, o la escasez de recursos y el miedo de los directivos a que los complementos retributivos supongan un incremento excesivo de los costes laborales... Sin embargo, el poder de esta práctica para mejorar el rendimiento y motivar al personal hace necesarios los esfuerzos por vencer esos obstáculos, y establecer una retribución variable equitativa y responsable en función del nivel de desempeño del trabajador.

En este contexto, los entrevistados han insistido en el reconocimiento de las aportaciones positivas del trabajador y en que *la evaluación negativa también debe tener efectos*. Se mostró acuerdo sobre la inconveniencia de que no haya consecuencias negativas para un desempeño laboral pobre. Los expertos señalaron que con las garantías necesarias, el desempeño insuficiente de forma mantenida debe tener consecuencias adecuadas, y si es necesario, progresivas en su severidad. Sobre el tipo de consecuencias se sugirió menos días libres, reducción de complementos retributivos, rebaja de la categoría profesional, modificación del puesto, o reasignación a otro puesto más adecuado.

«Un señor tiene que descender en la carrera profesional un grado o los que hagan falta, como consecuencia de varias evaluaciones del rendimiento negativas, se le debería desproveer de su puesto de trabajo si es singularizado. Son cosas normales, no excepcionales, porque en las administraciones, ¿no sería normal que al año un 10% del personal tuviera valoraciones negativas de su rendimiento? En una Administración que funciona bien, solo el 10% de sus efectivos han sido evaluados negativamente. Yo creo que eso actualmente no pasa. Esto es un elemento que desincentiva la productividad». (Expertos)

4.6.2. COMPONENTES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Se han realizado diversos comentarios sobre el contenido del desempeño. En primer lugar, se puso de manifiesto que *la evaluación debe centrarse en las conductas relevantes para el desempeño que están bajo el control del propio trabajador* y descartar los componentes del desempeño que están fuera del control del trabajador, por ejemplo, los que dependen de otras unidades, o de los recursos tecnológicos utilizados. Debe centrarse en los aspectos más relevantes para los resultados, recogiendo una parte sustancial del trabajo. Por último, debe atender a desempeño y resultados más que a características personales (por ejemplo, rasgos de personalidad).

La evaluación del desempeño debe incluir en los casos en que sea posible, dos componentes. Por una parte, la *valoración de los resultados logrados*, a partir de una definición y establecimiento previo de los objetivos para un determinado periodo. Los objetivos del puesto estarán relacionados con los objetivos de la unidad o servicio, y estos descansarán en los objetivos del departamento y de la organización. Por otra, se debe *atender a las*

conductas de desempeño, atendiendo a las actividades realizadas, y/o a las competencias puestas en juego.

«Se valoraba los aspectos conductuales y los resultados en función de unos objetivos establecidos previamente. El resultado de la evaluación debería ser integrado por ambos aspectos. El elemento central era la entrevista de evaluación y en función de la entrevista y del resultado se eleva la valoración a un nivel superior que tendría que establecer la decisión». (Administración local)

Algunos de los expertos han llamado la atención sobre la dificultad de establecer objetivos para cada una de las unidades y puestos de trabajo, mientras que otros han señalado que la evaluación de competencias resulta más compleja, ya que requiere definir con anterioridad un «sistema de competencias» relevantes en esa organización y vinculadas a los puestos de trabajo. Además, en ese «sistema» se ha de especificar el nivel de desempeño de cada competencia requerido en el puesto. Ambas orientaciones requieren un trabajo de preparación. En el primer caso, es necesaria la formulación de objetivos organizacionales y su despliegue en objetivos más concretos para las unidades y servicios, hasta llegar a determinar la contribución individual en cada objetivo. Esto implica la formación cuidada de toda la «cadena de mando» o línea jerárquica en la metodología y tecnología de la dirección por objetivos (DPO). Por esta razón, algunos de los expertos recomiendan comenzar por una evaluación basada en conductas y/o competencias, para ir ganando legitimidad para el sistema. Ahora bien, la elaboración del sistema de competencias y la consecución de una «lectura» similar por todos los responsables de realizar la evaluación es un aspecto complejo que requiere formación y preparación. En cualquier caso, la adecuada evaluación del desempeño requiere una «apreciación» de ambos aspectos, en especial cuando se trata de puestos de trabajo técnicos o directivos. La evaluación a partir del logro de objetivos de la unidad o departamento es imprescindible. Asimismo, aunque se considera que la evaluación de competencias puede ser compleja, se puede comenzar evaluando competencias básicas, tomando como punto de partida algún mapa existente para determinados puestos y establecer niveles de desempeño claros, a partir de descripciones comportamentales en ese puesto.

Algunos expertos plantearon la distinción entre el nivel individual y el del equipo de trabajo. En su propuesta, la evaluación conductual se centraría en el individuo, mientras que la consideración de los objetivos tendría que ver con los logros colectivos, vinculados al grupo de trabajo, para promover la visión de conjunto y la cooperación por el objetivo común y coordinado. Sin embargo, otros expertos señalaron que existe un alto riesgo de que se produzcan sesgos, y que la consideración de los objetivos de carácter grupal produzca resultados injustos (la contribución de cada persona a la consecución de los objetivos del grupo podría ser distinta y difícil de determinar). Estos expertos señalaron la conveniencia de

descender en la formulación de objetivos al nivel de cada puesto de trabajo, o la necesidad de ponderar la evaluación realizada a partir de los logros del grupo, en función de la contribución individual. En cualquier caso, ambos aspectos parecen tener relevancia en la capacidad para mejorar la productividad. Los procesos participativos en la determinación de los objetivos organizacionales, y la elaboración de «árboles de objetivos» que van descendiendo a lo largo de la jerarquía organizacional concretándolos en niveles más específicos, permiten a cada miembro de la organización ser consciente de la contribución que se espera de él o ella en el logro de las metas organizacionales. Asimismo, permiten tomar conciencia al conjunto de trabajadores de los objetivos de la organización, y ayudan a comprometer a los empleados en su consecución.

Cuando se usa la entrevista de evaluación como instrumento para evaluar las competencias profesionales, los trabajadores pueden mejorar en el conocimiento práctico de las competencias y sus implicaciones para su trabajo avanzando así en la definición del propio contenido del trabajo, y clarificando entre evaluado y evaluador el nivel de desempeño que resulta más adecuado en términos de cantidad, calidad y eficiencia productiva. Por sí sólo, esto supone una mejora del conocimiento del propio trabajo y de las expectativas acerca de cómo hacerlo, y también de las expectativas de la organización sobre el desempeño del trabajador, contribuyendo a su implicación personal, motivación, y mejor desempeño.

«¿Cuáles fueron las claves? Primero, preguntamos a todo el mundo por sus objetivos, y todo el mundo debatió con sus jefes cuáles eran sus objetivos. En segundo lugar, tras un primer piloto preguntamos a todo el mundo que cambiaría y que no, qué le había gustado y por qué. En tercer lugar, el proyecto estaba basado en objetivos y competencias, los objetivos son más fáciles de evaluar que las competencias. Entonces lo que hicimos fue un árbol de objetivos. Desde los objetivos del director general hasta los objetivos del nivel 12 y como se iban engranando... Eso hizo que por primera vez en su vida, mucha gente viera que su trabajo verdaderamente tenía algo que ver con el trabajo del director general, al que a lo mejor veían una vez al año. Eso produjo un efecto de motivación y de implicación verdaderamente sorprendente, provocó una reacción muy positiva». (Directivos AGE)

4.6.3. PROCEDIMIENTO Y REQUISITOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS AA. PP.

Se han señalado diversas características de un sistema de evaluación del desempeño en la Administración Pública (ver Gorriti 2011). Entre ellos se destacan en las entrevistas la integración del procedimiento en la política habitual de recursos humanos de la organización, lo que implica que *la evaluación se realice de forma periódica, y que se integre en los mecanismos de recogida de información necesarios para el funcionamiento habitual* y forme parte de los registros de personas y las bases de datos ordinarias. Además, debe realizarse mediante un proceso sistemático en el que todos los evaluados estén sometidos a los mismos criterios, en el

mismo orden, y con las mismas posibilidades de observación. Asimismo, se destaca que *los instrumentos utilizados deben ser válidos y fiables*, lo que significa que las medidas evalúan correctamente aquello que pretenden medir y lo hacen de forma precisa, sin sesgos en la medición. Ello implica que *los instrumentos de medida y los procedimientos deben ser transparentes, objetivos e imparciales*. La transparencia deja claro lo que se pretende medir tanto para evaluadores como para evaluados. La objetividad hace referencia a la capacidad de mostrar evidencias visibles acerca de los componentes del desempeño que se pretenden evaluar, que deben ser replicables y consistentes en el tiempo. La objetividad, además, es un requisito necesario (aunque no suficiente) para evitar las tensiones, conflictos y dificultades que a menudo son los responsables de evitar la evaluación y optar por un reparto «igualitario» del complemento de productividad. Los sistemas objetivos legitiman la toma de decisiones y facilitan que los evaluadores puedan discriminar en función del desempeño, derivando consecuencias diferenciadas. Alguno de los expertos consultados señaló que en cualquier caso cabe un margen de discrecionalidad en la evaluación, que debe estar delimitado claramente y justificado en el conjunto del sistema y que la institución debe respaldar ese margen discrecional.

«Lo que se hizo previamente fue homologar el sistema con un grupo de la universidad, de tal manera que era un modelo transparente y objetivo, y tenía algún grado de respaldo por la comunidad científica. El modelo tiene que ganar legitimidad. Segundo, la evaluación de desempeño es un sistema periódico, cada año, cada medio año, la experiencia de otros países, indica es que si las organizaciones introducen la evaluación de desempeño, no solo anual, sino cada cierto tiempo, el sistema forma parte de las dinámicas de trabajo y eso les ayuda a estar en continuo movimiento». (Expertos)

Otra de las características que se menciona para un sistema de evaluación del desempeño es la *desagregación de los criterios* considerados ajustándolos a cada puesto. Cuando los instrumentos de evaluación se refieren de forma específica a cada puesto es posible la agregación posterior en unidades más amplias. Por el contrario, si la evaluación se realiza a partir de criterios más amplios se hace imposible después desagregar los resultados para niveles más básicos. Se hace pues necesario contar con el análisis de puestos de expertos para que la evaluación refleje el comportamiento de los ocupantes de cada puesto. Sólo así se puede tener información precisa sobre el desempeño de cada persona y es posible la comparación entre unidades básicas de los servicios públicos.

Para garantizar estas características suele buscarse el *respaldo científico y técnico de los sistemas e instrumentos de evaluación*, y por lo general se realizan *estudios piloto* en los que se analizan los datos recogidos para analizar la fiabilidad y validez de las medidas. En algunos casos se ha consultado con expertos externos a la organización para garantizar el rigor

científico necesario, como paso para legitimar el sistema en la organización.

Por lo que respecta al proceso de implantación del sistema de evaluación se distinguen varias *fases*. Se parte del *análisis del puesto de trabajo*. Posteriormente, se *identifican y definen los criterios y contenidos de la evaluación*, y se *diseñan los instrumentos* a utilizar (cuestionarios, entrevistas, etc.). Se procede después a determinar los *aspectos relevantes para cada criterio*, estableciendo en cada uno de ellos los niveles de desempeño que se distinguen, y el gradiente o escala que se utiliza en la evaluación. Adicionalmente, se deben realizar estudios de *fiabilidad y validez* de los instrumentos. Por último, se deben establecer las consecuencias o efectos a considerar tras la evaluación, como los *itinerarios formativos, itinerarios de carrera y complementos retributivos*.

Tanto si los contenidos hacen referencia a objetivos organizacionales, como si se refieren a elementos conductuales o competencias, se suele iniciar un proceso de definición en el que participan los propios empleados. En el caso de los objetivos, el procedimiento es escalonado, de manera que se comienza por la delimitación de los de nivel macro y posteriormente se realiza el despliegue según la cadena medios-fines que determina y concreta los objetivos de menor nivel. En este proceso, los responsables de unidad, departamento o sección van concretando la contribución de cada una de ellas a los objetivos generales. En el caso de las competencias y los elementos conductuales del puesto, también se produce un proceso participativo en el que los analistas, en colaboración con los ocupantes de cada puesto determinan los elementos de cada uno y sus niveles de desempeño. Determinan también los procedimientos de observación para conocer cómo se aplican en la práctica y cómo se comportan dichos anclajes.

Ese *proceso participativo pretende delimitar con precisión y objetividad el contenido de la evaluación, la consecución de legitimidad por parte del sistema de evaluación, y contribuir a la motivación de los trabajadores a partir del feedback*. Los ocupantes del puesto van siendo conscientes de su aportación al logro de los objetivos organizacionales y de cómo su ejecución se articula con el funcionamiento global, y se clarifica lo que es un adecuado desempeño. Dado que a menudo los supervisores tienen dificultades para informar a sus subordinados sobre qué aspectos de su trabajo hacen correctamente y cuáles no, este proceso interactivo de definición resulta de gran interés. Durante la evaluación se escucha a los empleados, se recaba información sobre los aspectos que facilitan o dificultan el trabajo, sobre los requisitos de desempeño, sobre los elementos que los ocupantes modificarían de su trabajo, y otros aspectos relevantes.

«En las entrevistas de evaluación aunque no profundices mucho, se genera suficiente debate con el evaluado para hablar en un ámbito de franqueza para que te dijera lo que facilitaba o no su trabajo, va en la línea del cambio cultural. Normalmente no hablamos de cómo hacemos el trabajo, cuando te dicen que algo lo haces mal, te sientes agredido. La evaluación de desempeño genera el ambiente para poder hablar tranquilamente de cómo se está trabajando y qué se espera que se haga. También para que el evaluado diga que necesita y que espera él». (Directivos AGE)

En general, los participantes mencionaron la *entrevista de evaluación* como el aspecto central del proceso. En la entrevista inicial entre el trabajador y el analista es cómo se determinan los objetivos del puesto y se definen los elementos conductuales y las competencias relevantes a evaluar. A través de la dialéctica que se establece en la entrevista, se seleccionan los elementos relevantes del puesto, se clarifica su significado y aportación, se define lo que se entiende por buen desempeño, el significado del trabajo bien o mal hecho, la existencia de diferentes criterios de éxito en el puesto y la contribución relativa de cada uno al conjunto, y se detallan los distintos niveles de desempeño. Junto a la *entrevista inicial en donde se clarifican las condiciones, objetivos y estándares de rendimiento*, se realiza después la **entrevista de evaluación o valoración** propiamente dichas, donde a partir de los elementos delimitados anteriormente, el evaluador y el ocupante del puesto determinan el nivel de desempeño alcanzado por el ocupante en el periodo de evaluación. Para determinados puestos, esta entrevista puede verse complementada o incluso sustituida por cuestionarios u otros métodos de recogida de información. En caso de que no se realice, se debe asegurar que el ocupante del puesto recibe *feedback* detallado acerca de su desempeño para permitirle su mejora en el futuro, y no simplemente conocer la puntuación.

Un elemento fundamental a la base del fracaso o de una implantación inadecuada es precisamente *la falta de preparación y competencias para realizar la entrevista de evaluación*. Los directores en bastantes casos no dominan la técnica de entrevista de evaluación y de *feedback* o de escucha de los puntos de vista del propio empleado. Además, si la evaluación va vinculada a compensación económica o de otro tipo, evaluador y evaluado son conscientes de que el resultado tiene consecuencias lo que introduce mayor complejidad y requiere ecuanimidad (en los aspectos positivos y en los mejorables y deficitarios). Además la entrevista ha de tener un motivador y por ello al final, independientemente del resultado, el empleado debería estar más motivado para mejorar en su trabajo. Es importante tomar conciencia de que incluso si la entrevista se lleva «correctamente» puede haber discrepancias entre las apreciaciones del evaluador y del evaluado y esos «conflictos» perceptivos y valorativos deben clarificarse y gestionarse de forma apropiada para que en la evaluación predominen los efectos positivos y motivadores (este es su principal objetivo) y no los resentimientos y respuestas emocionales negativas del evaluado o del evaluador. Esta actividad requiere pues

diversas competencias. A título ilustrativo mencionaremos algunas: 1) capacidad de establecer objetivos o de clarificar las actuaciones que se esperan del colaborador (durante la entrevista inicial) siguiendo las recomendaciones derivadas de la investigación e los sistemas de establecimiento de objetivos (DPO), clarificando estándares y ejemplificando prioridades y criterios de buena ejecución y logro. 2) La capacidad de apreciar con ecuanimidad los logros y limitaciones del desempeño del trabajador, atendiendo a los diferentes criterios, y la de calibrar en función de los criterios y pesos establecidos una valoración global adecuada. 3) La capacidad de comunicar de forma respetuosa la apreciación del desempeño del colaborador, prestando atención a los comportamientos y resultados y estando abierto al análisis de las causas de los mismos en diálogo con el evaluado. Es importante conocer para evitarlos, los propios sesgos de la evaluación y en especial los que se producen cuando se trata de determinar las causas de esos desempeños. 4) La capacidad de escuchar al colaborador no solo en el plano de los contenidos sino también en el de los sentimientos, emociones y afectos con inteligencia emocional suficiente para comprender esos sentimientos y gestionar los propios en esa relación, que en ocasiones pueden alcanzar cierta intensidad. 5) La gestión de los conflictos de puntos de vista y apreciaciones y la capacidad de mantenerlos en niveles productivos gestionándolos de forma competente.

En resumen, los directores han de estar preparados para realizar evaluaciones de desempeño eficaces y productivas. Si la evaluación ha de tener efectos positivos y ha de cumplir su función motivadora, de reconocimiento y de estímulo a la mejora, estas competencias son necesarias. Su dominio forma parte de la profesionalidad de la dirección de personas, y quien ocupa puestos de dirección no puede eludir esa responsabilidad. De hecho un director de personas competente realiza, con cierta frecuencia, entrevistas de evaluación del desempeño, más o menos informales, y cuando esto ocurre, la entrevista formal periódica (por ejemplo, anual) suele ser más eficaz, productiva y satisfactoria para ambas partes.

4.6.3.1. Agentes e informantes en la evaluación del desempeño

Habitualmente la evaluación del desempeño la realiza el director inmediato. Sin embargo caben múltiples opciones y en el diseño del sistema este aspecto ha de concretarse. Es importante definir los roles de quienes intervienen en esa evaluación, y las fuentes de información a utilizar. Los expertos mostraron un gran acuerdo en que la evaluación será más rica cuanto mayor sea el número de informantes y también sobre la importancia de recabar información del ocupante del puesto, sus supervisores, y cuando sea oportuno, de los usuarios del servicio.

La información del propio ocupante es útil, en especial si se ha formado adecuadamente en ello. Si los instrumentos de evaluación son conocidos, hay sistemas de competencias explícitos y documentados, hay definiciones claras y precisas de los niveles de desempeño del puesto, y el sistema de evaluación cuenta con garantías jurídicas y procedimentales, la incorporación del punto de vista de los empleados permite establecer un contraste con las percepciones de otros informantes que es enriquecedora para la persona y la organización y puede contribuir a la mejora del desempeño y la productividad.

Por otra parte, los usuarios pueden aportar información complementaria a la que se obtiene desde el interior de la organización, tanto relativa a los objetivos del servicio como a las conductas en el puesto. No obstante, su inclusión encarece el proceso y puede hacerlo costoso e ineficiente. En ocasiones, pueden utilizarse indicadores procedentes de usuarios que se obtienen por otras vías (quejas y reclamaciones, sugerencias, encuestas de calidad de servicio, etc.).

Los expertos y la bibliografía especializada, coinciden en que el evaluador más apropiado suele ser el *supervisor inmediato* del ocupante del puesto. Se trata de la persona que tiene *mayor capacidad de observación del desempeño* y el que por lo general define y concreta las tareas que se han de realizar en el puesto, el nivel de exigencia de las mismas y el ritmo de trabajo.

Ahora bien, su viabilidad como evaluador es debatida. Algunos señalan las dificultades que los supervisores directos, especialmente en los niveles más bajos de la jerarquía, pueden tener para evaluar a sus subordinados. Además de la camaradería que puede establecerse y que podría sesgar la apreciación del desempeño de sus subordinados o a igualar las evaluaciones de todos, por evitar el *conflicto*, o *no asumir las responsabilidades* que conlleva la evaluación, se señala la *falta de formación para evaluar de muchos supervisores*. No todos los supervisores y mandos intermedios están capacitados para realizar la evaluación de competencias y subrayan el riesgo desde el punto de vista de la validez del proceso. También apuntan a que ello supone complicar el desempeño laboral de los supervisores. También se destaca la falta de protección que tienen esos supervisores para realizar la evaluación de sus subordinados. Desde esta postura, se propone que se ascienda en la jerarquía, y que sean cargos directivos, debidamente preparados, quienes realicen la evaluación de un conjunto de empleados más amplio. Para ello, debería establecerse un sistema de captación de información y de recogida de evidencias. En la misma línea, alguna intervención ha señalado el nivel de secretario de ayuntamiento en los municipios de tamaño mediano o pequeño, como la persona que debería tener esta responsabilidad.

«Concluido que son los superiores los que deben evaluar, cabe preguntarse qué superiores, los jefes de servicio o los/as directores/as. Como criterio general, deben evaluar aquellos que más capacidad de observación tengan respecto de la ejecución del/la evaluado». (Directivos CC. AA.)

«Hay una especie de visión de la gestión por competencias que poco menos que pretende convertir a todo jefe de negociado en un evaluador de competencias, a mí me da auténtico pánico, porque al final se van a volver un poco locos. Cualquiera no está en condiciones de evaluar si un colaborador va más o menos fuerte en orientación al logro, sabe usted lo que hace o consigue. No se meta a evaluar competencias». (Expertos)

Algunos expertos resaltan la capacidad de observación del supervisor directo por encima de los problemas señalados. Destacan que si el sistema de evaluación es objetivo, transparente y fiable, si los criterios y los niveles de desempeño están claros, la evaluación deberá llevar a resultados similares al margen de quién sea la fuente de información. También destacan que el proceso debe tener las suficientes garantías para los evaluados, pero debe reconocer y respaldar la autoridad de los evaluadores, que han de tener la formación adecuada para desempeñar las funciones de evaluación. A juicio de estos expertos, se debe responsabilizar a los diferentes jefes de unidad, servicio o departamento del desempeño laboral de sus subordinados. Alguno de ellos pone en valor la información de los supervisores directos hasta el punto de considerarla más útil y significativa que la información procedente de fuentes más objetivas (por ejemplo, la valoración del supervisor sobre el empleo del tiempo o sobre la formación del subordinado puede ser más valiosa que los registros de asistencia o formación realizada).

Para resolver esta cuestión, se *distingue entre los informantes y el agente de la evaluación*. Los primeros aportan evidencias sobre el desempeño del evaluado, mientras que el evaluador realiza la valoración final sobre el desempeño y se encargaría de recoger la información a partir de distintas fuentes. Desde este planteamiento, en los niveles más bajos de la jerarquía, los supervisores actuarían como informantes del desempeño de sus subordinados, por ser quienes tienen un conocimiento más directo de su realización laboral, aunque su punto de vista podría ser integrado junto con el del propio ocupante del puesto, los compañeros o los usuarios, y que otra instancia superior actuase como agente de la evaluación y otorgase la valoración global del desempeño. En niveles más elevados, los directivos podrían no sólo actuar como informantes sino evaluar (en el sentido de valorar, de calificar) el desempeño de los integrantes de su departamento.

En cualquier caso, los expertos destacaron la necesidad de una formación adecuada los evaluadores y un *respaldo institucional a los responsables de las decisiones sobre evaluación* de sus subordinados, para evitar presiones.

4.6.3.2. Las garantías y legitimidad de la evaluación

La consideración de los supervisores como informantes o agentes, y la necesidad de objetivar los sistemas de evaluación entroncan con otros dos temas tratados en las entrevistas. Por un lado el establecimiento de garantías en el proceso, y por otro, la legitimidad del sistema y la participación en el mismo de los órganos de representación de los trabajadores.

En el primer aspecto, los expertos destacaron que la evaluación del desempeño ha de ser un *sistema objetivo* con garantías para los evaluados y así evitar recursos, reclamaciones y conflictos que debilitarían el sistema. En caso de recurso, se facilita la actuación de los órganos internos o externos encargados de resolverlo.

Las organizaciones que implantan sistemas de evaluación del desempeño procuran que los elementos y anclajes de la misma sean definidos, aprobados y validados por parte de *órganos representativos* de la institución. Por lo general, establecen redundancias, y disponen de comisiones técnicas encargadas de la supervisión del proceso. Paralelamente, establecen el derecho de los evaluados a revisar los resultados y la posibilidad de reclamación. Las decisiones contarán con mayor aceptación y legitimidad si se ha diseñado un sistema con indicadores objetivos, un *procedimiento de establecimiento de objetivos y/o un catálogo de competencias* que ha sido validado previamente, se ha definido con claridad y se comunicado con anterioridad.

Se contemplan diferentes órganos que participan en la decisión final y con ello la posibilidad de conflictos se minimiza. Es frecuente que en el proceso participen los expertos encargados de definir el sistema (por lo general, técnicos de recursos humanos o de los departamentos de función pública), que se nombre una *comisión técnica* encargada de supervisar el proceso, de ratificar y validar los instrumentos y mecanismos para confirmar las decisiones de los evaluadores. Conviene que sea una *comisión de la alta dirección* la encargada de publicar y ratificar las valoraciones globales resultantes de la evaluación y aplicar las consecuencias de la evaluación (complementos retributivos, provisión de puestos, decisiones sobre el expediente o la carrera profesional). En cualquier caso, el establecimiento de garantías (revisión, reclamación, audiencia) en el proceso reduce los conflictos sobre los resultados.

Ante la implantación de un sistema de evaluación del desempeño, no es extraño que se den resistencias motivadas por la falta de cultura de evaluación, o por los recelos de ciertos trabajadores, los sindicatos o los propios niveles directivos ante las consecuencias a medio plazo de la evaluación. En el caso de los empleados o los sindicatos, su preferencia está por el reparto igualitario y la no diferenciación, y el miedo a que se

consolide como estándar un nivel de rendimiento más elevado de lo habitual. En el caso de los directivos, por el miedo al conflicto, el temor a las implicaciones retributivas, la falta de tradición en el establecimiento de objetivos y la escasa predisposición a responsabilizarse de la evaluación realizada.

Los *representantes sindicales*, cuando se implican en el proceso y se convencen de las potencialidades para la mejora de los resultados, pueden *desempeñar un papel muy relevante en la aceptación del sistema* por los empleados.

«Los niveles bajos de la Administración, cuando se les planteó hacer una evaluación del desempeño lo vieron como una agresión y los sindicatos vieron que era una mejora y no había castigo, ahí echaron una mano esencial y apaciguaron». (Directivos AGE)

En este sentido, los expertos mencionaron la conveniencia de *negociar en el seno de la organización la implantación de sistema*. Aquí se observaron dos posturas parcialmente distintas. Algunos se refirieron a la conveniencia de negociar el conjunto del sistema mientras que otros distinguieron aspectos que deben ser objeto de consenso con la representación laboral de otros que son técnicos y que no deben ser objeto de negociación.

La importancia de la evaluación del desempeño debería llevar a su implantación con carácter general. Una vez tomada la decisión, habrá que considerar la conveniencia de *negociar con la representación laboral sus efectos y consecuencias* (para qué se van a usar los resultados), la organización del sistema y las garantías para los trabajadores. En cualquier caso, se ha sugerido que *no debería ser objeto de negociación el contenido (qué es lo que se mide), ni los aspectos técnicos del procedimiento (cómo evaluar)*. Por el contrario, se recomienda que los contenidos, indicadores, competencias, anclajes y graduación del desempeño tengan el respaldo de la comunidad científica y profesional, y se basen en prácticas basadas en evidencia generada por investigación. En todo caso, en el proceso de delimitación de los requerimientos conductuales y las competencias de cada puesto participarán ocupantes de esos puestos, de la misma manera que la definición de los objetivos organizacionales y su despliegue seguirá un enfoque participativo en cascada en la organización. Esto no significa que cada objetivo o aspecto de la evaluación tenga que ser negociado. Es importante establecer un *clima de confianza* en el que a través de las entrevistas de evaluación se puedan ir determinando los elementos a evaluar y sus niveles.

En resumen, en el presente apartado se han tratado las funciones de la evaluación del desempeño, los contenidos, procedimientos y requisitos para su implantación en la Administración, los agentes de la evaluación y la legitimidad de los sistemas. En el apartado siguiente se analizan las

retribuciones económicas y los incentivos, que descansan de manera imprescindible en la valoración del desempeño de los empleados públicos.

4.7. RETRIBUCIONES ECONÓMICAS E INCENTIVACIÓN

Las políticas retributivas tienen potencial para incrementar la productividad en la medida en que permiten recompensas económicas específicas en función del rendimiento y logros alcanzados por un trabajador o un equipo. No obstante, en la Administración Pública, existen limitaciones para conseguir que se incremente la productividad a partir de complementos salariales formalmente vinculados a los niveles de desempeño extra. En el apartado 3.6 del presente informe se han recogido varias razones por las que esto ocurre, y hemos analizado las contingencias que han convertido el complemento de productividad en un instrumento poco útil porque se ha desnaturalizado en sus propósitos y objetivos. Las retribuciones de los empleados públicos se hallan muy reguladas, y se componen de los siguientes tipos: salario base, complemento específico, complemento de destino, antigüedad, complemento de productividad y las gratificaciones extraordinarias. El conjunto del salario debería responder a la valoración del trabajo de acuerdo con las aportaciones que cada empleado realiza, las características del puesto y el nivel de desempeño realizado. Mientras los tres primeros componentes hacen referencia a las características del trabajo y a su valoración en la organización (referidas a la cualificación necesaria, el nivel de responsabilidad, las especiales características o requerimientos del puesto), el complemento por antigüedad pretende recompensar la experiencia adquirida y dificultar el abandono de la organización por parte de empleados públicos bien formados y con experiencia en su trabajo, y los dos últimos componentes están relacionados con la mayor productividad «en el puesto».

A diferencia del sector privado, los salarios en el sector público presentan características que dificultan la efectividad de los incentivos por productividad. En primer lugar, en el sector privado una mayor productividad suele ir asociada con un mayor retorno económico para la empresa. De esta forma, resulta sencillo para la organización transferir una parte de ese retorno diferencial a los trabajadores, vinculando su aportación a los beneficios obtenidos como resultado de su desempeño superior. En el sector público esta asociación no siempre se produce, al operar buena parte de los servicios públicos fuera de mercado, gratuitos o con precios públicos (por debajo del coste), no estar sujetos a competencia, constituir derechos de los ciudadanos, etc.

La importancia de este hecho se refleja en que son precisamente los servicios públicos cuya mayor productividad está vinculada a mayores ingresos, donde se han comenzado a aplicar complementos de productividad de forma más acorde con los objetivos de este tipo de

remuneración, y donde con más utilidad se han producido esas experiencias remunerativas. Sin embargo, en buena parte de los servicios públicos, una mayor productividad no va asociada con mayores ingresos, en algunos casos puede suponer más gastos, en la medida en que se provee un mayor número de servicios que suponen más costes.

Esta situación plantea un problema complejo para la Administración, ya que el complemento de productividad aumenta los costes salariales (al menos la masa salarial), sin que a menudo se recuperen por la vía de mayores ingresos. En segundo lugar, los salarios públicos, en comparación con las retribuciones en el sector privado, presentan una menor elasticidad a las condiciones del mercado de trabajo al estar más rígidamente reguladas, y como consecuencia de las dinámicas de negociación colectiva. En el sector privado, las repercusiones de los niveles de productividad de las empresas, del conjunto del sector o del total del mercado laboral se trasladan con cierta rapidez a los salarios. En el sector público, cuesta más trasladar las incidencias económicas y productivas del sector o del conjunto de la economía a los salarios, si bien recientemente se han promulgado Reales Decretos que persiguen ajustar las retribuciones de los empleados públicos a los índices de productividad de la economía española. En tercer lugar, los salarios públicos presentan diferencias con los del sector privado (ver capítulo 2). En términos generales, parece existir una «prima salarial» en los empleos de menor cualificación, que invierte su signo en los niveles más elevados. Al mismo tiempo, se observa un incremento salarial a lo largo de la primera década del presente siglo.

En consonancia con estas reflexiones, los entrevistados realizaron aportaciones sobre la relación entre paga por productividad (o incentivos) y productividad. Los comentarios relacionados con los tipos de comportamientos y resultados incentivados los hemos analizado en el capítulo 3 tomándolos como variables proxy de la productividad. Aquí atendemos a los procesos ya que la forma en que se aplica y gestiona la productividad es una de las prácticas importantes de la gestión de los recursos humanos. Así, en este apartado abordamos las siguientes cuestiones: naturaleza y características de los incentivos en el sector público, los procesos de implantación y su incidencia sobre la productividad y la remuneración de los niveles directivos.

4.7.1. LA RETRIBUCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Existe cierta percepción de que en la Administración Pública los salarios son bajos, sin que esta opinión esté basada en datos comparativos fiables y aquilatados con el sector privado (ver capítulo 2) o con las administraciones públicas de otros países. A pesar de ello, **los empleados públicos tienden a pensar que reciben un salario bajo** por el trabajo que realizan. Paralelamente, las diferencias salariales que puedan

producirse (por ejemplo, por complementos de productividad, aumentos de nivel o categoría, o por destinos específicos) son en ocasiones percibidas por los otros empleados como un agravio comparativo, facilitando la desmotivación que puede ser una razón de un desempeño moderado. Esta percepción ha sido utilizada en numerosas ocasiones para tratar de conseguir equiparaciones con los colectivos mejor remunerados vía negociación colectiva amparándose en una percepción de agravio comparativo con los grupos mejor remunerados.

En comparación con el sector privado, los salarios públicos presentan un abanico mucho más restringido que puede producir **falta de estímulo y aspiraciones** disminuyendo la competitividad.

«El abanico retributivo de la empresa privada poco tienen que ver con los sueldos de las AA. PP. Efectivamente en el mundo privado hay competitividad. Si durante 3 años no cumples objetivos y te anquilosas mala cosa. La AA. PP. ha dado muy buenas retribuciones, sobre todo en grupos inferiores». (Directivos CC. AA.)

A pesar del abanico retributivo menor también aparecen diferencias significativas en los salarios de empleados similares, como resultado de procesos de negociación colectiva en distintos ámbitos de la Administración. Este hecho, no suele estar fundamentado en criterios de productividad, y contribuye a desincentivar a una parte de los trabajadores públicos, que observan cómo grupos similares en otros ámbitos de la Administración reciben una compensación superior. Esta situación consolida la percepción de que las retribuciones no dependen del desempeño laboral, sino del éxito de los representantes sindicales en la negociación colectiva para lograr la equiparación con colectivos mejor retribuidos.

«Entre Jaén y Cádiz, un jefe de servicio tiene 22.000 euros de diferencia al año, un auxiliar ahora mismo tiene 10.000 euros de diferencia. Eso es fruto de la negociación colectiva, porque el legislador ha establecido que el régimen local puede determinar el máximo y el mínimo de complemento de destino. ¿Qué ha ocurrido? Que hemos ido a los máximos, nos hemos cargado la carrera administrativa. Si un auxiliar que entra, ya entra con el nivel 15 o 16 ¿dónde vas? Sin embargo en el estado y en las CC. AA., para pasar de un 11 o 12 tienes que estar esperando, concursando, te mueves de delegación y de ministerio. La RPT el mejor instrumento que nos ha dado el legislador, pero hemos ido pervirtiéndola nosotros mismos fruto de la negociación colectiva. Como el político no quiere problemas con los sindicatos, y ahora mismo, hay un mandato no escrito pero que se ve claramente de no generar conflictividad sindical hasta que pasen las elecciones. Vas a las mesas negociadoras y cosas que antes no permitías que te dijera un sindicato, hasta te planteas si aceptarás». (Administración local)

En el momento actual se observa la tendencia a aumentar la productividad por la vía de la reducción de costes. Aparte de su posible influencia en la calidad de los servicios, *la reducción de costes como eje de las políticas retributivas puede aumentar la desmotivación y falta de esfuerzo entre los empleados de la Administración.*

Como consecuencia de estos factores, parece haberse consolidado entre determinados empleados públicos una interpretación del tiempo de trabajo como forma de complementar lo que perciben como bajos salarios, pocos incentivos hacia el esfuerzo y escasas posibilidades de desarrollo. El acomodamiento se puede traducir en la *consideración de días libre como parte de salario «en especie»*. La idea de que los trabajadores públicos tienen una jornada laboral más reducida y más posibilidades de tomar días libres para sus asuntos propios como consecuencia de las bajas retribuciones está extendida, a juicio de los expertos entrevistados. Sin embargo, las actualizaciones salariales de principios de la década pasada o los incrementos retributivos conseguidos por diversos colectivos de empleados públicos a través de la negociación colectiva, no han supuesto un descenso de los días de permiso, que se consideran derechos adquiridos.

«También es cierta una cuestión, los días que tenemos no son gratuitos, porque parece que tenemos una afición desmesurada a tener días durante mucho tiempo en la Administración Pública, la retribución ha sido por debajo de otros, con lo cual lo hemos cobrado en tiempo... una manera de compensar es tiempo. La compensación económica es un coste en tiempo».
(Administración local)

Ante esta situación, los expertos consultados destacaron dos ideas. Por una parte, *estimular la motivación* de los trabajadores públicos, que en su gran mayoría presentan una *elevada orientación al servicio público*. Esta idea, no obstante, es contradictoria con las políticas basadas en el recorte de gastos de personal, y requieren un enfoque centrado en la mejora del trabajo y del servicio. Por otra parte, la mayoría de los entrevistados señalaron la importancia de establecer incentivos (no sólo económicos) al esfuerzo, la implicación, y sobre todo, al desempeño laboral y la productividad. En este sentido, resaltan la importancia de *establecer la evaluación del desempeño y vincular una parte de las retribuciones al cumplimiento de los objetivos organizacionales y al rendimiento laboral*.

4.7.2. COMPLEMENTOS DE PRODUCTIVIDAD VIABLES Y SIGNIFICATIVOS

Los entrevistados coincidieron en señalar que para estimular la productividad y el desempeño de los trabajadores públicos es *necesario retribuir e incentivar de forma significativa a aquellos que muestren un mejor desempeño* y contribuyan en mayor medida al logro de los objetivos de la organización. Para ello, se destaca que la *retribución variable debería suponer una cantidad significativa*. También se ha indicado que en determinados ámbitos de la Administración con porcentajes inferiores al 10% del salario se han logrado efectos de estímulo sensibles y mantenidos, en parte por el valor de la comparación social. No obstante, alguno de los expertos también señaló que, dado el escaso margen para aportar un volumen relevante de incentivos variables, y al efecto poco duradero que tienen en ocasiones estos complementos de productividad, se debería

recurrir a *incentivos no económicos*. En la práctica, esta situación puede funcionar de manera discrecional, cuando los jefes de servicio conceden días de permiso, reducciones de jornada encubiertas u otros pequeños beneficios a cambio de un desempeño destacado por parte de algún colaborador. Otras posibilidades podrían ser el reconocimiento en el expediente profesional o facilidades para acceder a otros puestos de trabajo.

Sin embargo, el complemento por productividad se confirma como el instrumento más destacado. Su viabilidad está condicionada por dos circunstancias. Por un lado, la dificultad en disponer de más recursos económicos derivados de una mayor productividad laboral que ya hemos comentado. Por otra parte, la actitud poco favorable a las diferencias que se introducen con esos complementos.

Los expertos *destacaron que el incentivo tiene que estar directamente relacionado con el rendimiento laboral, nunca con la mera presencia o el mayor tiempo de trabajo*. Se tiene que vincular con los resultados del propio trabajo y de la unidad, no con «estar» en el puesto de trabajo.

Un obstáculo con que suele tropezar el uso del complemento de productividad es la idea generalizada de que incentivar la productividad supone incrementar la masa salarial, y que nunca se produce una reducción de lo conseguido como consecuencia de falta de productividad. Ello produce recelos entre los responsables públicos a implantar complementos de productividad que de verdad discriminen según el rendimiento laboral, ya que temen que provocará un incremento de costes. Ante esta situación, alguno de los expertos señaló que habría que partir de una «situación ideal» para cada puesto de trabajo, unidad o servicio, que defina cuál es el estándar de desempeño mínimo para cada puesto. A partir de dicha situación estándar (a la que no tienen por qué llegar todos los trabajadores), se vinculan los *efectos que tendría superar dicho estándar de desempeño* pero también habría que *establecer las consecuencias de no alcanzar el nivel de desempeño mínimo*.

Como se señaló en el apartado anterior, la evaluación del desempeño establece diversos niveles para cada puesto. Los niveles más elevados deberían verse reconocidos con una retribución adicional, pero *también se pueden plantear efectos negativos cuando la evaluación del desempeño es muy pobre y negativa*. La idea generalizada de los expertos es que en la Administración Pública suele ser un elemento desmotivador la ausencia de consecuencias cuando el desempeño es claramente inadecuado.

«Si alguien es capaz de hablar de productividad en términos negativos, en el sentido de que también existen procedimientos para penalizar, y el político es valiente, se puede avanzar. Al final, esto es un juego de más-menos. Más a los que se lo merecen, menos a los que no se lo merecen. El problema es que cuando se habla de productividad siempre es para más, quien llega a esa situación recibe un dinero. A lo mejor, hay que partir de una situación ideal

que no todo el mundo cumple. Eso implica un compromiso, porque si pones una situación ideal obligas a algunos a trabajar más, sin cobrar más. Eso muy pocos lo aceptan». (Administración local)

La progresiva implantación de las tecnologías de la información y la telemática en la Administración Pública está permitiendo mejorar la información disponible sobre el desempeño laboral de los empleados públicos. Además de la simplificación de buena parte de los procesos administrativos, de la consiguiente reducción de papel (y de trámites, archivo, fotocopias, etc.), y de la mayor accesibilidad a muchos servicios públicos, las aplicaciones informáticas permiten disponer de amplia información sobre los procesos de trabajo realizados por cada persona y sobre buena parte de indicadores de desempeño (trámites realizados, expedientes, tiempo dedicado a cada uno, correos remitidos, resoluciones), y pueden proporcionar indicadores de desempeño laboral (presencia, absentismo, etc.). Esta información puede ser analizada comparativamente, y puede complementar otras informaciones relevantes para la asignación de los componentes por productividad o para otros efectos que se deriven del desempeño laboral.

«Fuera la cultura del papel y mejorar la cultura de la informática. Aparte de reducción de costes, te permite tener una información. Lo que se demuestra es que cuando uno va mejorando en procedimientos informáticos, mejora en cuanto a información. Si tienes información, puedes mejorar. Yo creo que conforme vamos informatizando todos los trámites administrativos es más fácil que política y administrativamente entremos en otros sistemas de medición. Eso sería otra segunda posibilidad, aparte del apoyo de los políticos, la cultura informática. Luego una labor de comunicación: intentar que todos veamos cuáles son las ventajas y que no se vea como un mayor coste». (Administración local)

En definitiva, los expertos entrevistados destacan la relevancia de incentivar la productividad de los empleados públicos, y señalaron que se trata de una **tendencia imparable** que ya se ha aplicado con cierto éxito en numerosos ámbitos de la Administración. Es cierto que resulta más fácil cuando la productividad se vincula con mejores resultados económicos, pero existen ejemplos que permiten augurar un relativo éxito de estas medidas. Los elementos más destacados por los expertos para el éxito de esas medidas son las siguientes: no retribuir la presencia sino los resultados, a partir de un sistema de evaluación del desempeño en el que se vinculen consecuencias positivas (económicas y no monetarias) para un desempeño extra, pero que contemple también algún coste cuando el desempeño sea insuficiente de forma continuada.

4.7.3. COMPLEMENTO POR PRODUCTIVIDAD EN DIRECTIVOS

Durante las entrevistas se destacó que es imprescindible que una parte de la retribución de los directivos públicos esté directamente vinculada al logro de los objetivos del departamento o unidad, además de la evaluación de competencias, que deberían considerar inexcusablemente la dirección de

personas. Los directivos públicos tienen una responsabilidad importante en el funcionamiento de sus respectivas unidades y servicios y, en buena medida, son los encargados de que se logren los objetivos. Asimismo, la forma de conseguir trabajadores públicos implicados en mejorar el servicio público en condiciones de eficiencia, suele ser a través de la motivación de sus directivos. Sólo los directivos motivados para ir más allá de un desempeño básico serán capaces de transmitir al conjunto de sus subordinados el compromiso para prestar mejores servicios y hacerlo de forma eficiente. Por ello, incentivar a los directivos en el logro de los objetivos es indispensable para estimular el mejor desempeño y el incremento de productividad. Además, así se consigue responsabilizar a los directivos de la propia evaluación del desempeño en el seno de sus equipos de trabajo, y se impulsa la cultura de evaluación en el conjunto de la institución.

«Tanto los directivos públicos profesionales como los funcionarios tendrían que cobrar una parte de su salario por los objetivos. Fíjate que desde la propia Administración del Estado esto ya está lanzado, que una parte del salario se asocie a objetivos, casi llegamos tarde a ese debate. Ya está en la cabeza en Hacienda, en Sanidad». (Directivos CC. AA.)

Como se ha señalado, la proporción de retribución variable debe ser significativa. Además, en el caso de los directivos, la continuidad en el puesto debe vincularse directamente al logro de resultados, de manera que si en un periodo largo el directivo no alcanza los objetivos previstos, debería considerarse su cese. Aunque en la determinación de los objetivos es conveniente la participación de los responsables de cada unidad, es preciso distinguir claramente las funciones de principal y del agente. Como se ha mencionado en el capítulo tres, no es admisible que quien está encargado de alcanzar determinados resultados sea quien establezca qué resultados deben alcanzarse y qué incentivos se asocian con su consecución. La determinación de los objetivos es función de los planificadores y responsables máximos de la organización, que pueden contar en el proceso con la opinión de los directivos. Pero el papel de éstos es el de agente, y han de perseguir la consecución de los resultados encargados por los órganos ante los que tiene que rendir cuentas. Esta cuestión es de especial relevancia en el caso de los directivos de agencias y empresas públicas.

El volumen de las retribuciones variables, en el caso de directivos públicos deben tener en cuenta los márgenes habituales de los salarios en la Administración, por lo que difícilmente serán comparables a los de las mayores empresas del sector privado. En las entrevistas también se señaló un aspecto disfuncional de la retribución de los directivos públicos. El cese de un directivo puede determinar una diferencia salarial respecto al puesto que ocupe con posterioridad muy sustancial. Esta situación desincentiva la toma de decisiones que convierte a algunos directivos en simples seguidores del *«status quo»*, desincentivando el riesgo y la toma de

decisiones, y evitando cualquier conflicto con sus superiores. En lugar de verdaderos directivos y gestores de recursos humanos, pueden limitarse al simple asentimiento ante decisiones tomadas por sus superiores. Para revertir esta situación, se hace aún más necesario vincular las altas retribuciones de los directivos al logro de resultados, estableciendo altos niveles de progresividad en los incentivos, de manera que no se retribuya el «*laissez-faire*», y que haya diferencias salariales sustanciales entre alcanzar los resultados mínimos o superar ampliamente los objetivos establecidos. Se trata de que haya más diferencia entre un buen y un mal desempeño en el puesto directivo, que entre un desempeño pasable o flojo y el cese en el puesto.

«Hay administraciones donde uno que ocupa un nivel 30, si lo cesan, independientemente del grado consolidado puede acabar ocupando un nivel 21 con una diferencia retributiva hasta 1.200 euros limpios... Es un desincentivo de humillación simbólica y económica por lo cual se privilegia a unos directivos funcionarios que tienen más la función de palmero que la propia del puesto». (Expertos)

En el presente apartado hemos recogido las consideraciones y recomendaciones de los entrevistados para incorporar un complemento de productividad basado en la evaluación del rendimiento de los empleados públicos, y algunas de las características que debería tener su implantación. Asimismo, se ha prestado especial interés a la retribución por objetivos de los directivos públicos. En el siguiente apartado se aborda el desarrollo de la carrera profesional, que también se fundamenta en la evaluación del desempeño.

4.8. CARRERA Y PROMOCIÓN PROFESIONAL

La *carrera profesional se entiende como* la sucesión de experiencias laborales y puestos de trabajo que recorre un trabajador a lo largo de su trayectoria laboral. Las organizaciones consideran esa carrera desde un *doble punto de vista*. Por una parte, *buscan asignar a cada puesto al candidato mejor cualificado para su desempeño*. Por ello, están interesados en promocionar a los trabajadores que han mostrado un buen desempeño, que conocen la organización y que muestran un potencial adecuado para el nuevo puesto. Por lo general, suele resultar más interesante recurrir a la promoción interna que al reclutamiento externo. Recurrir a trabajadores experimentados con desempeño excelente es una garantía para la organización. Sin embargo, el criterio fundamental para la promoción consiste en anticipar un buen desempeño en el puesto futuro. Con frecuencia las organizaciones deciden preparar a sus propios profesionales para promocionar a los puestos clave, diseñando para ello itinerarios de carrera que faciliten esa preparación.

Por otra parte, *las organizaciones están interesadas en el desarrollo de la carrera de sus empleados como estrategia motivadora* de sus recursos

humanos. La mayor parte de empleados están interesados en el progreso laboral, de puestos de menor cualificación a otros con mayores responsabilidades laborales, más reconocimiento y estatus y mejor remuneración. El desarrollo de la carrera constituye un elemento motivador de primer orden y la falta de oportunidades de carrera suele mencionarse como un elemento desmotivador en el contexto laboral. Para que los trabajadores puedan desarrollar su carrera laboral las organizaciones han de *facilitar la movilidad interna*, de lo contrario, los empleados abandonan la organización a la búsqueda de mejores oportunidades. En suma, *el desarrollo de la carrera necesita integrar necesidades organizativas y demandas y expectativas de los empleados*.

4.8.1. CARRERA Y LA PROMOCIÓN PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública dispone de una compleja regulación de la carrera profesional y la promoción de sus empleados. La legislación regula la carrera de los funcionarios, pero apenas dedica espacio a la promoción profesional del personal laboral, que queda a expensas de las decisiones del empleador o de la negociación colectiva. Las posibilidades de carrera del funcionario y el régimen jurídico que se aplica varían según áreas o sectores y en razón de las características de la organización.

El desarrollo de carrera es el modo en que una organización sostiene o incrementa la productividad actual de sus empleados y empleadas, al mismo tiempo que los prepara para un mundo cambiante, por eso es una práctica de recursos humanos que interesa especialmente al objeto de este estudio. En este sentido *la carrera y promoción profesional son*:

- a) Una **necesidad organizativa**: *«La estructura de los puestos de trabajo es algo que interesa a la organización, que en cada momento es la que debe decidir qué puestos de trabajo han de existir, con qué características y cuándo han de cubrirse, todo ello en función de los intereses generales o de sus necesidades objetivas de prestación de los servicios»* (Sánchez Morón et al. 2005).
- b) Una **necesidad personal y profesional de los empleados**: *«La carrera depende también del interés subjetivo de los empleados en progresar profesional y económicamente y en encontrar reconocimiento a su esfuerzo»*.
- c) Una necesidad de hacer **confluir ambos aspectos**: las necesidades organizativas y profesionales de los empleados, sin supeditación de unas a otras.

La carrera de los funcionarios se *desarrolla, a través de la ocupación sucesiva de puestos de trabajo*. La gran estabilidad laboral presente en las AA. PP. y la estricta regulación de la promoción motiva que no abunden las

oportunidades disponibles para los empleados públicos. En consecuencia, una parte importante de los funcionarios que desean promocionar debe recurrir a oportunidades fuera de su ámbito habitual de trabajo, provocando una movilidad de la plantilla y una alta rotación del personal en los diferentes servicios y unidades. En ocasiones, los puestos de origen y destino no permiten aprovechar todo el bagaje de los candidatos al tener que cambiar de un área a otra muy diferente.

«Si no hay una carrera horizontal, solo se progresa por movilidad, y da la impresión de que hay mucha... aunque en los dos últimos años se han reducido mucho las vacantes. El problema es que caigamos en todo lo contrario, tener un porcentaje muy reducido de vacantes en la RPT, los puestos se amortizan. Si eso paraliza la movilidad, va a generar el efecto contrario y es que la gente va estar más desmotivada, no va a tener incentivos pero es verdad que había una movilidad excesiva. Lo ideal hubiera sido que se produjera la vacante en tu ámbito profesional y fueras progresando, pero por desgracia esas vacantes casi nunca se producían en tu ámbito». (Directivos AGE)

Por otra parte, las *oportunidades de promoción en la Administración Pública pasan, con demasiada frecuencia, por el acceso a puestos y funciones de carácter directivo*, de supervisión o de jefatura de unidad, de servicio, etc., Esa es la principal vía de progresar en la carrera, obtener reconocimiento y acceder a mayor retribución (que por lo general se consolida si se desempeña un nivel determinado durante cierto número de años). En consecuencia, en los últimos años ha habido una fuerte presión en la Administración Pública para modificar la RPT, motivando una inflación de funciones de supervisión, con fuertes tensiones al alza de los costes laborales, simplemente con objeto de ofrecer oportunidades de promoción a los trabajadores. Además, en ocasiones la proliferación de cargos viene determinada por la existencia previa de personas a las que se desea promocionar.

En los puestos de mayor cualificación, las oportunidades de promoción suelen estar aún más restringidas, y a menudo se ven complicadas porque muchos puestos de responsabilidad son ocupados por cargos de libre designación, en los que la confianza de los superiores (a menudo, responsables políticos) suele prevalecer sobre los méritos o experiencia. Dado el alto nivel de acceso de los empleados de grupo A, las oportunidades escasean y por lo general van asociadas a funciones de responsabilidad directiva.

Por otra parte, en las distintas Administraciones Públicas se producen *concursos de méritos para la provisión de puestos* que, como se ha comentado en el apartado sobre movilidad, suelen considerar como uno de los méritos más relevantes la antigüedad de los trabajadores en el sector público.

En todas estas situaciones se pone de manifiesto una *doble tendencia*. Por un lado, se observa que *las necesidades de los empleados (sus intereses*

subjetivos) con cierta frecuencia predominan sobre las necesidades organizacionales en el desarrollo de la carrera, cuya planificación y gestión a menudo se diferencia de las prácticas del sector privado. No es frecuente que las Administraciones Públicas realicen un análisis de necesidades riguroso acerca de los puestos que desean ofrecer para la promoción de su personal, y aún más infrecuente resulta el establecimiento de itinerarios formativos y experienciales que se ofrecen a determinados trabajadores cualificados para que adquieran el grado de «preparación experta» necesario para posteriormente ser promocionados a los puestos que la organización necesita cubrir por promoción. Los planes de carrera no parecen estar sistematizados a partir de un detallado análisis de necesidades, de itinerarios formativos, ni de los potenciales candidatos.

En segundo lugar, y de forma consistente con la *escasa cultura de evaluación existente en las Administraciones Públicas, los requisitos para la promoción y el desarrollo de la carrera suelen ser predominantemente formales*, y no están basados en el desempeño, y muchos menos en la evaluación del potencial del candidato al puesto que se va a cubrir. Como también ocurre en el sector privado, con frecuencia se promociona a un buen técnico para realizar funciones de supervisión, sin tener en cuenta si reúne las competencias necesarias para su desempeño. El resultado es en demasiados casos la pérdida de un buen técnico (o auxiliar, o especialista, etc.) para ganar a un mediocre mando intermedio, supervisor, o jefe de servicio. En muchos casos, el desempeño de un determinado nivel, la realización de ciertas acciones formativas o la acreditación de una antigüedad concreta posibilitan la promoción a puestos de trabajo para los que el candidato no ha demostrado su potencial.

«Hay un tema importante: las jefaturas de los servicios, negociados,... Normalmente llegan ahí, porque son técnicos listos y alguien ha decidido hacerle jefe de servicio. Acabamos de perder un técnico listo, y acabamos de ganar un jefe de servicio que es en la mayor parte de los casos, un desastre porque no tiene herramientas». (Administración local)

Como resultado, la Administración ha experimentado un exceso de rotación en muchos servicios, innecesarias tensiones sobre la RPT con modificaciones excesivamente frecuentes, una espiral de incrementos salariales producidos por la vía de la creación de puestos de mandos intermedios de difícil justificación, abandono de profesionales cualificados ante la ausencia de oportunidades de promoción, y la proliferación de mecanismos de acceso restringidos a grupos superiores por parte de empleados públicos de grupos inferiores que disponen del requisito de la mayor titulación. No siempre el objetivo organizacional de ajustar los requerimientos del puesto a las capacidades de la persona para optimizar el rendimiento laboral y mejorar la productividad se ve cumplido.

«Una de las causas de desmotivación es la falta de promoción, de carrera, no hay recorrido. Ante esta situación prolongada durante años, ¿qué es lo que hacía la Administración para dar cierta promoción? En la RPT se generaban

muchos puestos con mayor complemento de destino, con diferentes niveles y siempre detrás una mejor retribución. O incluso puestos de jefatura adjunta de negociado, de sección, de todo tipo. Es decir, esto produjo una gran inflación orgánica y muchos puestos con niveles específicos que se ofrecían a través de las formas de provisión clásica del concurso». (Directivos CC. AA.).

La *situación económica que venimos atravesando en los últimos años* ha reducido las posibilidades de promoción (muchas plazas vacantes se amortizan, se reduce la tasa de reposición de empleados públicos, etc.), lo que tiene como efecto positivo la reducción de la rotación de personal en los servicios, pero reduce las posibilidades de promoción que ya se percibían reducidas.

4.8.2. PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LA CARRERA SEGÚN EL EBEP

La carrera profesional, la evaluación del desempeño y la profesionalización de la dirección pública, se consideran los elementos más innovadores del EBEP, sobre los que pivotan las esperadas reformas del empleo público. Pero después de cinco años de la aprobación del texto estatuario ninguna de esas innovaciones ha sido implantada, dado que ello se difiere al legislador autonómico. Esta dilación en el tiempo tiene causas señaladas. La primera en el desinterés de la clase política por estas cuestiones (Férez 2006). Este nunca ha sido un tema prioritario para los políticos, que siempre lo han visto más cómo una fuente de problemas que cómo un verdadero instrumento para la gestión de los recursos humanos y la mejora del rendimiento. En segundo lugar, el impacto económico (Jiménez Asensio 2011) que puede conllevar y las resistencias a su regulación, son también elementos que no impulsan su implantación.

En el EBEP se establecen los tres aspectos básicos relativos a la carrera y promoción profesional: su definición, principios y modalidades. Primero, se *establece la obligación para la Administración de diseñar un conjunto ordenado de oportunidades de ascenso*, lo que para el funcionario supone un conjunto de expectativas. Una de las disfunciones relacionadas con la definición es que no resulta fácil identificar la carrera, ni las oportunidades de ascenso en la actual Administración. En lo que respecta a los principios que han de regirla se introduce una importante novedad, de claro efecto para la productividad. Consagra los *principios de igualdad, mérito y capacidad en el desarrollo de la carrera administrativa* dotándola de mayor profesionalización y la desvincula de una dependencia predominante de la confianza. El progreso se legitima cuando se garantiza la carrera por la aptitud y capacitación profesional. Ello redundará, sin duda, en una mayor eficacia de las políticas de carrera y promoción profesional (Pajuelo 2009).

La carrera profesional presenta *una vertiente objetiva que responde a las necesidades organizativas para prestar de manera eficaz los servicios encomendados y otra subjetiva como un derecho de los funcionarios al progreso profesional*. La realidad es que la vertiente subjetiva predomina

en la actualidad al consagrarse como un derecho. Con ello, los intereses organizativos en políticas de recursos humanos quedan relegados a un segundo plano siendo asociada a la mejora de las condiciones retributivas (Jiménez Asensio 2011). Prueba de ello es la movilidad excesiva que se ha ido produciendo a lo largo de muchos años como una forma de obtener mejoras, presionando la estructura de puestos de trabajo. El sistema actualmente vigente, a pesar de la aprobación del EBEP, presenta el grave problema de la presión constante por reclasificar puestos de trabajo como una manera de responder a las demandas de mayor retribución de determinados funcionarios.

En España no se ha logrado desarrollar un modelo de carrera profesional debidamente estructurado (Gutiérrez Reñón 1987; Arroyo 1996; Férrez 2006). El EBEP pretende realizar una contribución significativa a ese modelo pero encuentra diversos obstáculos en su desarrollo. En primer lugar, la situación de partida presenta una regulación de los instrumentos normativos confusa, dispersa y deficiente. A ello se añade la permanente *provisionalidad en las normas que han regulado la carrera profesional*. Da la sensación de que con cada nueva ley se da un primer paso para su regulación, pero nunca se llega a dar el segundo, con lo que siempre queda pendiente de completar su ordenación. La actual situación del Estatuto y su posterior desarrollo parece confirmar esta tradición. En segundo lugar, el Estatuto se enfrenta a la *dificultad de desarrollar y aplicar la carrera profesional por la falta de medios personales y materiales*. La gestión de la carrera y la promoción profesional necesita que las unidades de gestión de recursos humanos dispongan de medios y conocimientos técnicos para su aplicación. Hoy eso solo es posible en las grandes organizaciones. En la mayoría de las entidades locales su aplicación es hoy por hoy imposible, siendo necesario que las entidades locales intermedias (diputaciones, cabildos, consejos insulares y de veguería) articulen las fórmulas apropiadas, en las que puedan realizarse no solo cuestiones relativas a la selección y formación, sino también la gestión de la evaluación del desempeño y el rendimiento y la gestión de las carreras y profesionales. En tercer lugar, el desarrollo del Estatuto debería *tener en cuenta las peculiaridades y diferencias de los distintos niveles de la Administración y organizaciones que integran nuestra Administración Pública*, sin pretender un tratamiento uniforme. Las funciones burocráticas, prestacionales y de garantía requieren tratamientos diferenciales y por ello el modelo de carrera administrativa debe ser abierto como se plantea en el EBEP. Para Palomar Olmeda (2008) el sistema de carrera en el modelo burocrático debe establecerse a través de una serie de tramos, mientras que en las funciones prestacionales se debe primar la producción, la línea esencial de este modelo de carrera pasa por la productividad y la consecución de resultados. Para quienes ejercen funciones de controlador o garante, la carrera tiene que ser semejante al modelo burocrático, pero reforzando los factores que resaltan su independencia frente a los sectores que debe

controlar. Por último, el alcance del Estatuto queda limitado por la *creencia relativamente generalizada de que los criterios de promoción se relacionan más con las posibles amistades e influencias que con el nivel de preparación, formación y experiencia* (Cortés 2001).

Para que el EBEP suponga una contribución valiosa en el ámbito de la carrera profesional, será necesario que a través de su desarrollo normativo *se eviten los tres elementos que en la situación actual suponen disfunciones en la AA. PP.* Primero, la configuración de la carrera profesional no puede ser únicamente una opción personal individual de cambio y progreso. Se ha de tener en cuenta los intereses de la propia organización en la que presta sus servicios. Segundo, no se puede establecer una relación jurídica que configura el derecho al cargo. Se introduce con ello un elemento de rigidez en la interacción de los derechos del funcionariado y los intereses de la organización. Este efecto beneficioso para el funcionario ha conducido en la práctica a acudir a la movilidad esencialmente vertical para progresar, a menudo de forma artificial y excesiva. Tercero, la inexistencia de una retribución focalizada y centrada en la persona genera la espiral artificiosa de creación de puestos que no difieren sustancialmente en sus contenidos, pero con un complemento de destino o complemento específico distinto.

4.8.3. CARRERA HORIZONTAL COMO ALTERNATIVA

La introducción del sistema de puestos en el empleo público fue un importante avance, pero colateralmente ha producido efectos disfuncionales en lo que respecta a la carrera administrativa. Estos efectos se han concretado en una movilidad excesiva cuyo objetivo ha sido ascender y promocionar en la Administración forzando a una creación artificial de puestos que permitieran esa promoción. El sistema vigente, a pesar de la aprobación del EBEP, presenta el grave problema de la presión constante por reclasificar puestos de trabajo como una manera de responder a las demandas de mayor retribución de determinados funcionarios. La carrera horizontal ha sido introducida para evitar esta presión y la creación artificiosa de creación de nuevos puestos de trabajo.

«Hablaremos de «carrera horizontal» como un sistema de incentivos que no implique ocupar jefaturas que al final se inventan y no son necesarias, sino que uno en el desarrollo de su puesto de trabajo, sin cambiar, puede incrementar su grado profesional». (Expertos)

El derecho a la carrera es de carácter universal en el ámbito que nos ocupa, pero la carrera horizontal puede aplicarse o no y puede presentar una universalización asimétrica. Sin embargo, según señalaron los entrevistados, existen interpretaciones que dotan a la carrera horizontal de un carácter universal aplicable a todos los puestos de trabajo, cuestión ésta que chocaría con las finalidades establecidas por el EBEP en su

exposición de motivos. Generalmente, las administraciones son distintas entre sí. Obedecen a metas distintas, trabajan con elementos distintos y presentan estructuras de puestos distintas, lo que configura realidades distintas que ni deben, ni tienen que ser tratadas de manera uniforme.

En este mismo sentido, advierten del *peligro de la universalización de la carrera horizontal por dos razones*: por su insostenibilidad desde el punto de vista fiscal y porque ello supondría el final de una auténtica carrera que cumpliera con las finalidades para las que fue diseñada, liquidaría las pretensiones de cambio y de racionalización del empleo público perseguido en el EBEP, por no describir los efectos de desincentivación y desmotivación que provocaría en el personal y sus consecuencias en los niveles de productividad, dado que trabajar más o menos, hacerlo mejor o peor sería intrascendente para el progreso profesional.

Las distintas modalidades de carrera que se establecen en el EBEP son:

- a) Carrera vertical que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos para ello.
- b) Carrera horizontal que supone la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, de conformidad con el artículo 17 del EBEP.
- c) Promoción interna vertical que consiste en el ascenso de un cuerpo o escala de un subgrupo o grupo de clasificación profesional a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del EBEP.
- d) Promoción interna horizontal que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 del EBEP.

Se añade además en el correspondiente articulado que se podrá progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando así se haya implantado en la correspondiente Administración.

Parece un acierto según distintos autores el *carácter abierto de la carrera*. Esta apertura deviene de su condición de norma básica, cuya regulación ha de aplicarse a una amplia heterogeneidad de organizaciones. Las distintas *administraciones podrán determinar qué modalidad de carrera implantarán, combinada o no (vertical y horizontal) y con qué intensidad con el fin de resolver sus necesidades organizativas*, pero considerando el equilibrio necesario para que la apertura no impida la movilidad inter e intra-administrativa. Los sistemas de carrera están relacionados con la estructura de puestos, con la estructura organizativa (áreas funcionales) y con otros instrumentos de gestión de recursos humanos como la evaluación del desempeño, la movilidad, provisión de puestos y sistema retributivo.

4.8.3.1. Definición de la carrera horizontal

En esta modalidad tanto el puesto de trabajo como las funciones y cometidos no cambian, la intención de la misma es mantener en su puesto a quienes son evaluados positivamente y el trabajo que desarrollan es útil y debe continuar siendo mantenido en su respectiva organización, sin necesidad de verse obligado a cambiar de puesto para obtener algún beneficio. Con ello se pretende frenar la presión sobre las estructuras organizativas y las relaciones de puestos de trabajo, dejando de modificar éstas constantemente a través de la creación de nuevos puestos de trabajo. Implantar la carrera horizontal como medida para descongestionar la inflación orgánica producida y la movilidad para encontrar formas de mejora económica es una buena solución que permite que la vinculación se derive hacia el desarrollo de competencias, y la mejora del desempeño y del rendimiento.

El establecimiento de categorías o grados en base a la adquisición de conocimientos, a la evaluación del desempeño y del rendimiento, la trayectoria y la actuación profesional y la calidad de los trabajos permite la estratificación del personal en función de su madurez laboral y capacitación técnica lo que supone un incentivo para progresar en el mismo puesto de trabajo y un estímulo motivador para continuar perfeccionándose en las funciones y tareas que se desempeñan. De esta forma el progreso sucesivo a categorías, escalones o grados superiores supone un reconocimiento formal por parte de la organización para el desempeño del puesto en un nivel correlativo de dificultad, experiencia, maestría o *seniority*. Pero también una ordenación racional de la carrera en la que uno sabe lo que tiene que hacer, cuál es el itinerario y cuáles son las consecuencias si se hacen las cosas de manera adecuada.

En relación a los *criterios o factores para la movilización del grado o categoría*, es decir, la evaluación del desempeño y del rendimiento, los conocimientos adquiridos, la apreciación y trayectoria profesional, la calidad de los trabajos y otros específicos, deberían a juicio de los expertos considerarse con variaciones y ponderaciones distintas. Incluso dentro de una misma carrera, la ponderación de los indicadores podría ser distinta para el ascenso de un grado a otro o añadir nuevos factores. Las distintas actividades desarrolladas en las AA. PP. deben encontrar sus especificidades en la ordenación de los grados y categorías. Ahora bien, debe existir un cierto grado de homogeneidad que permita la adecuada combinación entre la capacidad de organización de las diferentes administraciones, donde se recojan sus peculiaridades, y las condiciones necesarias que permitan la movilidad de los empleados públicos.

Aunque todos los factores para el ascenso de nivel, grado o categoría son condición indispensable, *la evaluación del desempeño se considera un elemento clave en la carrera horizontal*, no solo porque mide y valora la

conducta profesional y el rendimiento, sino también porque es la concreción más afortunada de los principios de mérito y capacidad y a su vez se le anudan toda una serie de efectos que son nucleares a la reforma que se pretende en el Estatuto como la formación, la provisión de puestos, la carrera y la mejora en las retribuciones. Si el sistema de evaluación se hace a través de sistemas objetivos y creíbles (Cortés 2009), producirá los efectos que se esperan de la evaluación y servirá para incrementar la productividad de los empleados y orientarlos hacia el crecimiento profesional y la superación personal, evitando su apalancamiento. Pero si se hace mal, entendiéndolo como un trámite que hay que cumplir para cobrar más, entonces resultará un elemento de coste y sin el correspondiente retorno para la Administración y el ciudadano.

«Una cosa sería la promoción interna y otra cosa sería la provisión de puestos de trabajo de superior nivel, que es más fácil en el grupo A, pasando de técnico a jefe de servicio. Lo que sí surge en el EBEP, es que el empleado que en su vida profesional enriquece el trabajo y logra evaluaciones del desempeño positivas puede progresar en los tramos de la carrera horizontal. Si se dan meramente por el número de años es el fracaso. La carrera horizontal para que funcione bien ha de estar vinculada a la evaluación de desempeño, si no como concepto no vale». (Directivos CC. AA.)

En otro orden de cosas se recomienda *no emular modelos de carrera horizontal que responden a realidades institucionales o sectores distintos* (sanitario, universitario, educativo, etc.). La carrera profesional debe responder a las necesidades organizativas y de gestión de sus recursos humanos para articular los escalones, grados o categorías e itinerarios profesionales que permitan una maduración laboral e incentivación del desarrollo profesional para maximizar la adecuación persona-puesto de trabajo y permita la plena potencialidad de sus capacidades y competencias.

«Yo entiendo por carrera horizontal que un empleado en el desempeño de su trabajo va progresando en una determinada escala, a lo largo de los años sin moverse del puesto de trabajo, y esa progresión se traduce al final en una mejora económica y profesional. Lo que me cuesta entender es que por el desempeño del mismo puesto de trabajo mejore en su cualificación profesional en el ámbito, sin moverse de su puesto de trabajo. Si desempeña bien su puesto (no por desempeñarlo más años) deberá tener un reconocimiento en términos de carrera. A mí me cuesta verlo como una reforma pacífica, clara con una herramienta sencilla y fácil de entender para que la organización lo vea». (Directivos AGE)

Otro tema de discusión es *la aplicación o no de la carrera horizontal en la actualidad*. El efecto paralizante de la indefinición normativa del EBEP, la aplicación diferida y la situación de tensión de las cuentas públicas no es un impedimento para aplicar la carrera horizontal (dentro del marco actual). Puede hacerse, hasta que entre en vigor la nueva carrera horizontal, a través de la adquisición de grados personales por formación, evaluación del desempeño (cuya aplicación es del todo posible) y otros factores que se consideren relevantes. De hecho se está haciendo en

algunos ayuntamientos de la provincia de Valencia y de Barcelona, incluida su Diputación, principal inspiradora de la gestión horizontal de la carrera.

La actual situación financiera no permite la implantación de la carrera profesional tal y como se concibe en el EBEP si supone un incremento. Pero no es difícil entender que es en estos momentos cuando se debería aprovechar la coyuntura para iniciar una profunda reforma del empleo público que vuelva más competitivas nuestras administraciones, que vinculen una parte del salario a la productividad y al rendimiento y que estos factores se asocien a la carrera profesional. Estos son elementos necesitados en una Administración menguante en cuanto a efectivos y cuya productividad debe aumentarse a todas luces, para lo que es necesario maximizar los recursos actuales, con el fin de «hacer más y mejor con menos». Donde realmente radican los incrementos potenciales de productividad y eficiencia de los empleados públicos es en la aplicación de las políticas y prácticas de la gestión de los recursos humanos que discriminen positivamente a aquellos que más aportan para construir una arquitectura organizativa inteligente basada en la productividad y en la mejora de la prestación de los servicios y no en una gestión de recursos humanos en la que los incentivos puedan asignarse en función de criterios como cercanía, amistad, proximidad o sintonía tienen con el poder.

«Pero claro, la carrera horizontal mal entendida es que el empleado dentro su nivel va a hacer más funciones y se le tiene que pagar más. No se trata de eso. La carrera horizontal no es para readaptar a personas ociosas. O se trabaja o el laboral se va a la calle. Es cierto que tenemos que ser polivalentes. Yo creo que esa es la gran oportunidad de la carrera horizontal de que la persona que esté estancada cambie». (Administración local)

Los autores consultados señalan que *la crisis no debe impedir la profesionalización de la Administración Pública*. Al contrario, debe considerarse como un aspecto clave para la búsqueda activa de la salida de esta crisis y en ese mismo sentido se pronuncia también la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE 2010).

4.8.3.2. Orientaciones para el desarrollo de la carrera horizontal

En las siguientes líneas se describen algunas características que a juicio de los expertos convendría tomar en consideración al desarrollar la carrera horizontal en las leyes autonómicas si su implantación ha de contribuir a la productividad individual y organizacional.

La *carrera horizontal se fundamenta en el conocimiento experto* y la categoría es un distintivo que se logra en función de una experiencia y de una competencia profesional. Implica una *competencia de tipo experto*, mientras que el cargo (carrera vertical) implica un liderazgo de gestión y de delegación de *autoridad jerárquica*. Por lo que se considera que *debe desactivarse la antigüedad como factor a considerar en el crecimiento*

profesional. La antigüedad no acredita ni verifica la productividad, el rendimiento, los conocimientos adquiridos, ni la calidad en la que se han realizado los trabajos y por tanto nada aporta a un sistema que pretende aunar progresión profesional, mediante la adquisición de conocimientos y desempeño competencial.

«Todo esto de las carreras horizontales y las carreras verticales necesita criterios objetivos». (Expertos)

«La carrera profesional no puede ser «chusquera», tendría que incluir mejorar el puesto y la eficacia del trabajo. Eso también debería ser retribuido de una manera y llamémosle carrera profesional, incentivación o lo que sea. Pero siempre al final, se acaba pensando que es mejor el café para todos y se acaba siempre en fórmulas que no tiene nada que ver». (Expertos)

La carrera horizontal debería estructurarse por grupos o subgrupos profesionales. Como señala Jiménez Asensio (Toña Güenaga *et al.* 2007) la carrera horizontal es una carrera en el puesto de trabajo, dado que parte de que no se cambia de puesto. Por ello, es lógico que la progresión se fragmente en «escalones», grados o categorías, en definitiva tramos.

Otra cuestión es *si la carrera horizontal es generalizable o no*. El derecho a la carrera profesional es un derecho universalizado, pero la carrera horizontal puede presentar una universalización asimétrica, por cuanto los grupos inferiores pueden optar a la promoción interna, que es una forma de carrera, y para los grupos superiores se debe poner más énfasis en la carrera horizontal dadas las posibilidades limitadas de promoción interna. Como consecuencia de ello, una posible modalidad es que los tramos deberían ser más numerosos, según se asciende en la estructura de grupos y más reducidos según se desciende en la estructura de grupos y subgrupos. La carrera horizontal puede utilizarse o no, y puede o no a su vez combinarse con la carrera vertical. Los factores pueden tener unas u otras ponderaciones en función de las actividades prestacionales o las funciones desarrolladas.

La amplitud de la carrera horizontal debe diseñarse de modo que existan los «peldaños, escalones» o categorías necesarias para cubrir la mayor parte de la vida profesional del empleado público, evitándose en la carrera horizontal al menos, las conocidas «carreras exprés». Deberían existir entre 5 y 6 escalones en los grupos superiores y 3 o 4 en los grupos medios y bajos que alcanzaran entre 20 y 30 años, más o menos, de vida profesional.

Asimismo, *debería existir un tiempo mínimo de permanencia en el nivel, escalón, categoría o grado*. Los intervalos podrían situarse entre un mínimo de 2 años y un máximo de 8. No obstante, debe adaptarse al número de escalones de manera progresiva. En ningún caso se debe poder pasar, automáticamente, de un escalón a otro. Si así fuera estaríamos ante una carrera ligada a la antigüedad y no a la profesionalidad.

Otra cuestión tiene que ver con la *simetría o asimetría en tiempos mínimos de permanencia en cada escalón o grado*. Es decir, si los tramos deben ser iguales o desiguales en su duración, (por ejemplo 5 tramos de 6 años cada uno, o tramos de duración distinta). Los tramos establecidos por algunas leyes autonómicas los hacen simétricos, pero algunos autores como Cortés (2009) señalan que los primeros deberían ser más cortos e ir creciendo progresivamente, así como incrementándose la compensación económica. El nivel de entrada o inicio debería estar entre 2 o 3 años de tiempo mínimo de permanencia y el último tramo no debería ser inferior a 6 años. En relación con los tramos que configuran el itinerario profesional se recomienda que no sean menos de tres ni más de seis: la Comunidad Valenciana ha establecido 4 tramos de 6 años y el Anteproyecto de Ley Aragonesa 5 tramos de 6 años. En ambos casos *el primer tramo es de entrada* sin efectos retributivos y el resto de carrera profesional. De esta forma la amplitud de carrera en el caso más rápido sería de 24 y de 30 años respectivamente.

En el EBEP se prevé que *los ascensos serán consecutivos*, salvo en supuestos excepcionales (artículo 17.a). Sin embargo, la recomendación que se señala en este sentido es que sería mejor suprimir esta excepcionalidad (Jiménez Asensio 2011), dado que permite una apertura a usos discrecionales. Aunque la posibilidad la permite el legislador básico no tiene por qué reproducirse en los desarrollos autonómicos, ya que es opcional.

La denominación y la nomenclatura empleada para designar los tramos o escalones deberían estar desligadas de toda connotación de jerarquía o autoridad y deberían hacer referencia a denominaciones de carácter experto que reflejaran el grado de maestría o «seniority» alcanzado en cada escalón.

Por lo que se refiere al *paso de un escalón a otro*, se requiere el *cumplimiento de unos requisitos*, que pueden ser de carácter **obligatorio** (como la trayectoria y actuación profesional, conocimientos adquiridos, calidad de los trabajos y resultados de la evaluación del desempeño) o de **carácter elegible** («Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida»). Los de carácter elegible deberían utilizarse para recoger las especificidades y particularidades propias de la organización, de forma que se mantenga un cierto equilibrio que no perjudicara la movilidad interadministrativa.

«La evaluación del desempeño puede ser no sólo una condición para que ésta tenga efecto, sino también un elemento de comprobación de que dicha carrera ha ocurrido. Permite esta constatación si la carrera horizontal se concibe no solamente como el mero hecho de estar un puesto de trabajo durante un periodo de tiempo y hacerlo bien, sino que durante los periodos establecidos como condición para la carrera, el empleado público ha hecho

crecer su puesto de trabajo; lo ha mejorado generando procesos nuevos, nuevas formas de satisfacer las responsabilidades enunciadas por las funciones, diseñando nuevas aplicaciones o modelos que mejoran el servicio público. Desde este punto de vista la evaluación del desempeño serviría para constatar estos avances. Esta concepción de la carrera permitiría no concebirla como una segunda forma de remunerar la antigüedad, muy probable si la carrera horizontal no se liga algún tipo de avance demostrado en el desempeño del puesto». (Directivos CC. AA.)

Respecto a la *progresividad versus la reversibilidad de la carrera horizontal*, ésta no debería ser concebida en un único sentido, es decir, solo como progreso, dado que cabe la posibilidad de que concurren circunstancias que produzcan estancamiento o reversibilidad. Se puede pensar en casos en los que no se cumplieran los requisitos necesarios para el paso de un escalón a otro de manera reiterada. Tanto para Cortés (2009) como para Jiménez Asensio (2011), la reversibilidad tiene sentido en un sistema de carrera donde se persigue una alta profesionalización del empleo público. No aporta ningún valor, ni parece de recibo mantener en el mismo nivel o tramo de manera permanente a aquellos empleados que muestran un rendimiento insuficiente o un desempeño inferior al esperado de manera continuada. El demérito supone una confusión entre lo que son instrumentos de gestión de evaluación del desempeño y carrera con la gestión de la disciplina. La Ley de Empleo Público de la Comunidad de Castilla-La Mancha incorpora en su artículo 64 relativo a la carrera horizontal el carácter reversible del último tramo lo que es considerado acertado por los expertos, aunque cabe que la condición de reversibilidad pudiera ampliarse a otros tramos.

El escalamiento debe ser retribuido. El paso de una categoría a otra debe ir acompañado de un incremento salarial. El incremento debe ser proporcional al nivel de competencias exigido y a la permanencia en el mismo, es decir el valor de un tramo de 2 años de permanencia mínima, no debería recibir el mismo tratamiento dinerario que un tramo con mayor permanencia y mayor grado de exigencia. De aquí que los últimos tramos tengan mayor nivel de exigencia y consecuentemente mayor valor dinerario.

«Incluso la ley contempla el complemento de carrera, que es a la consolidación de un puesto profesional, es decir, si tu desempeñas en un puesto bien y por un tiempo, subes un escalón. Ese escalón es estable durante un largo período de tiempo, es el complemento de carrera, no cambia. El que cambia es el de productividad». (Directivos CC. AA.)

Otro aspecto que puede ser considerado es la posibilidad de establecer cupos o limitaciones dentro de cada categoría, ya sea por la capacidad presupuestaria de la organización o por otros motivos. La fijación de cupos de progreso horizontal tiene la ventaja de generar menos costes a la organización o controlar mejor esos costes. Los «progresados» serían los mejores de los mejores, en principio. Como desventajas podría presentar un efecto embudo, al generar colas de posibles *progresados*, frustraría las

expectativas de los que alcanzan los créditos o méritos necesarios de progresión y podría crear desconfianza en el sistema. Sin embargo, si no existen limitaciones o cupos, se incrementa el gasto presupuestario y se podría frenar el deseo del progreso, por el contrario promueve el reconocimiento a todos los que, en principio, se lo merecen, e incentiva la mejora y el crecimiento profesional. La progresión vertical y la promoción interna son elementos de planificación y estructuración organizativa, por lo que deberán responder a las necesidades de ésta. Sin embargo, la carrera horizontal actúa en un ámbito más subjetivo como es la mejora de la profesionalidad del individuo y la motivación, por lo que lo aconsejable sería que no existieran limitaciones ni cupos. No obstante, los recursos públicos no son ilimitados y siempre existirán limitaciones económicas.

«En un contexto de reducción de costes, no sé si es el momento más idóneo para elaborar un sistema de carrera que sería complicado llevar a cabo, porque ha de tener algún incentivo». (Directivos AGE)

El desarrollo de la carrera horizontal requiere tomar partido muy claro por una serie de cuestiones de principios, y a continuación, tomar decisiones sobre algunas cuestiones ante las que se plantean alternativas y considerar algunas limitaciones. Entre los principios claros, la carrera horizontal debe basarse sobre el conocimiento experto, y no en la mera antigüedad, debe organizarse a partir de grupos o subgrupos de empleados públicos, deben determinarse con claridad los requisitos para progresar en la carrera, y los diferentes grados deben estar retribuidos. Sobre las cuestiones a decidir, predominan las que tienen que ver con la estructura temporal de los grados y las cuestiones temporales: fijar el tiempo de permanencia entre grados y la simetría de dichos periodos en toda la gradación existente, la consideración de excepciones al ascenso de forma consecutiva, y su alcance para que ocupe toda la extensión de la carrera profesional. En cuanto a las posibles *limitaciones*, se han considerado la universalidad de la aplicación de la carrera horizontal a todos los puestos de la Administración Pública, la posibilidad de que la obtención de los diferentes grados sea reversible, o la posibilidad de establecer cupos o límites, entre otras razones por limitaciones presupuestarias.

4.8.4. LA CARRERA PROFESIONAL VERTICAL

Más allá de la introducción de la carrera horizontal, la carrera vertical puede constituir una vía ordinaria para el progreso profesional de los empleados públicos. Para ajustarla a las necesidades de la organización, el ascenso jerárquico a través de la estructura de puesto de trabajo por los procedimientos de provisión previstos debe partir de una organización estructurada, configurada, donde se encuentren ordenados los puestos. En las relaciones de puestos de trabajo se deben especificar los requisitos de acceso, para evitar que éstos se detallen cuando interesa su cobertura, restando objetividad, imparcialidad y transparencia a esta modalidad.

«¿Qué hace el legislador para elevar la motivación e incrementar las expectativas de promoción? Crea la carrera administrativa a través de la evaluación de desempeño. Es una de las claves para poder desarrollar la carrera administrativa, para evitar el café para todos, y para ver si de este modo podemos motivar o mejorar los niveles de motivación del empleado público. Los concursos pueden servir para resolver o para ser más eficientes o productivos, tienen que servir para verlos como una forma de provisión, que las necesidades de personal se atiendan vía selección, con el tema de efectivos o vía provisión cuando quieras mover o atender a esas necesidades, o si quieres incluso desarrollas esas necesidades de personal como vía de promoción interna. La provisión puede servir como una forma de atender o motivar al personal. La promoción que vaya a través de la evaluación del desempeño, a través de la carrera administrativa del grado o incluso para la provisión. Es decir estimula la creación de empleado público a través de la evaluación del desempeño». (Directivos CC. AA.)

De esta forma la carrera vertical se anuda a las necesidades organizativas y no a las presiones, ni a las provisiones basadas en la confianza. Si eso es así, se actúa en clave de eficacia porque se posibilita la carrera vertical a aquellos con mayor mérito y capacidad. No podemos olvidar que la carrera vertical, como indica Pajuelo (2009), ha recibido numerosas críticas por ser inflacionista en lo económico, delimitativa en lo organizativo y compleja en su administración.

Se indica, también, que en relación a la carrera vertical el componente de grado personal desaparezca y que el único complemento de carrera sea el vinculado con la carrera profesional horizontal para que el sistema sea sostenible, tal y como parece proponer el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón. Sin embargo, en la Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana parecen convivir el «nivel consolidado» y el complemento de carrera. Se propone pues, que el actual grado personal consolidado se vuelque sobre el nuevo modelo de carrera horizontal, al menos con carácter transitorio.

«Yo creo que solo existe una carrera profesional que es la horizontal, que es el desempeño de diferentes puestos de trabajo, solo debe afectar a la retribución. En todo caso, ser un mérito para la carrera profesional pero no me parece que la combinación de carreras sea un elemento, ni claro, ni que aporte transparencia en el aspecto profesional. Sin embargo, las leyes autonómicas que algunas de ellas han desarrollado el EBEP, pues me parece que tienen los dos tipos de carreras. Me parece que eso es un grave error, que solo debe existir una carrera profesional con independencia de los puestos de trabajo que se desempeñen. Luego pueden incidir positivamente en esa carrera profesional, pero que se pagan aparte, y se desempeñan aparte. Yo creo en «la carrera horizontal» como carrera profesional». (Expertos)

En síntesis, el presente apartado ha abordado el desarrollo de la carrera profesional y su relación con la productividad de las AA. PP. Se ha analizado el planteamiento que realiza el EBEP sobre la carrera profesional, el retraso en su desarrollo normativo y la situación que se produce como consecuencia entre los empleados públicos, y se ha planteado como podría desarrollarse en el futuro inmediato la carrera horizontal para tratar de dar respuesta a algunas de las disfunciones existentes sobre esta temática. En

el apartado siguiente se aborda una de las principales condiciones de trabajo que pueden afectar a la productividad como es el tiempo de trabajo.

4.9. TIEMPO DE TRABAJO, ASISTENCIA Y ABSENTISMO

La gestión del tiempo de trabajo resulta un elemento de gran importancia para la productividad de la Administración. Por ello, en las entrevistas realizadas con los informantes se analizó la cuestión del número de horas trabajadas, la asistencia al trabajo y el absentismo, los días de permisos y asuntos propios, las medidas de flexibilización horaria y las de conciliación laboral, así como la relación de estos aspectos con la productividad. Si bien todos estos temas están relacionados entre sí, para analizar sus implicaciones se han organizado las aportaciones en cinco bloques. La relación entre tiempo de trabajo y productividad, y la gestión de los días libres y permisos laborales ocuparon el mayor número de comentarios. Tras estos dos asuntos, se analiza el absentismo, las potencialidades del teletrabajo, y las medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar.

4.9.1. TIEMPO DE TRABAJO Y PRODUCTIVIDAD

Sobre este tema, los entrevistados realizaron diversas contribuciones. Se señaló el menor número de horas trabajadas en el sector público respecto del privado, la apreciación de que los permisos y el menor horario son contrapartidas a la baja retribución en el sector público, y la falta de asociación entre la presencia en el lugar de trabajo y la productividad.

Los entrevistados señalaron que el promedio de *horas de trabajo anuales en el sector público es menor que las del sector privado*. Esta idea parece estar extendida entre los propios empleados públicos y el resto de la sociedad, y parece estar avalada por datos empíricos. Además de la duración más reducida de la jornada laboral, existen otros dos elementos: la existencia de un *varios días libres y permisos remunerados*, así como las mayores posibilidades de *infrautilizar el tiempo de trabajo*: tolerancia en el horario de entrada y salida del trabajo, pausas mayores, facilidad para moderar el ritmo de trabajo, posibilidad de ausencias breves no controladas, etc.

Sin embargo, diversos informantes señalaron que en buena medida, la conciencia generalizada de que las retribuciones en el sector público son en general bajas lleva en ocasiones a *valorar el horario más reducido y los días libres como una compensación*. De cualquier manera, se ha generado la idea de que se trata de derechos adquiridos de los trabajadores.

La idea más destacada en las entrevistas tiene que ver con la *falta de asociación entre la presencia en el lugar de trabajo y el rendimiento*

laboral. Los entrevistados se mostraron convencidos de que, aunque en buena parte de los puestos de trabajo la presencia física es un requisito necesario para desempeñar el trabajo, no es en absoluto una condición suficiente para garantizar un rendimiento laboral adecuado. De hecho, señalaron que los controles de presencia en el trabajo realizan formalmente un registro de la entrada y la salida, pero no garantizan *per se* que los empleados realicen un uso adecuado del tiempo. También se menciona que en ocasiones, la entrada en las instalaciones laborales no coincide con el momento de comenzar efectivamente a trabajar, ni tampoco la salida con la finalización del trabajo.

«Si tienes un funcionario que no pega ni golpe, pero cumple el horario, no tienes nada que hacer. Podría suceder que sancionaran por incumplir horario a los mejores». (Directivos AGE)

A este respecto, los participantes en las entrevistas señalaron que es frecuente que las personas que presentan un cumplimiento estricto del horario de trabajo según los sistemas de control establecidos, no coincidan con los trabajadores más efectivos. Hay trabajadores muy preocupados por el cumplimiento formal del horario, atentos siempre a fichar la entrada y la salida correspondiente, y otros menos preocupados por el cumplimiento exacto pero que a menudo presentan una mayor productividad laboral. Quienes se muestran cumplidores del horario no parecen tan preocupados por el mejor rendimiento posible, sino de estar formalmente en su trabajo, mientras que aquellas personas más preocupadas por hacer bien su trabajo, en ocasiones están menos atentas al horario establecidas. En ocasiones, pueden salir más tarde del trabajo de lo que es habitual, pero no son tan estrictos en el registro de las horas trabajadas. Algún entrevistado ponía de manifiesto que los controles exhaustivos en el horario podrían suponer que los trabajadores con más rendimiento mostrasen un menor cumplimiento formal del horario aunque contribuyen más a la organización. Y al contrario, quienes mejor cumplen el horario, a menudo presentan un desempeño laboral moderado.

«Yo realmente, veo que las personas que abren la diputación a las siete de la mañana, son los que cumplen más con su horario, pero son los que menos trabajan. Ahora tomo café... Ahora, al reloj de fichar no le deben ni un minuto, pero tampoco les sobra ni uno. Perfectamente controladas, las siete horas y media». (Administración local)

Igualmente, los entrevistados señalan que en algunas ocasiones en que se ofrece flexibilidad horaria para una parte de la jornada laboral ésta no favorece la productividad. En numerosas ocasiones, las franjas horarias menos habituales se dedican a tareas menos productivas (no suele haber atención al público, ni demandas de clientes internos de la propia organización). La menor presencia de compañeros y usuarios en el centro de trabajo a estas horas podría facilitar un uso particular o menos productivo de estas franjas horarias.

«La productividad no se define por tiempo, porque está comprobado que las personas que tienen un nivel de eficacia insuficiente, los peores trabajadores, por mucho que estén las 8 horas sentados en la silla, no va a crecer su productividad en términos reales, pero ni un 1%. ... A partir de las siete de la mañana podemos entrar y podemos estar hasta las cuatro de la tarde con tema de la flexibilidad. Los que entran a las siete de la mañana, esa hora hasta menos cuarto no se hace nada. Y la gente que se queda hasta las cuatro de la tarde que se queda sola, excepto honrosas excepciones, esa hora sirve para cualquier otra cosa que no sea el trabajo. Al final, las horas que estás confluyendo tienes la interacción con los demás como control, para que no estés con el internet leyendo el periódico». (Administración local)

Precisamente, las personas que presentan un desempeño laboral más adecuado suelen estar sobrecargadas de trabajo. Los supervisores, de manera implícita y a menudo no consciente, tienden a encargar a las personas que consideran más capacitadas o más trabajadoras todas aquellas tareas que van surgiendo sobre la marcha o que no tienen un responsable claro. Esta práctica involuntaria, aunque en cierta medida comprensible, desincentiva a los trabajadores públicos a realizar un buen desempeño.

Sin embargo, los informantes entrevistados señalaron que la positiva consideración de la presencia en el lugar de trabajo es un componente muy arraigado en la Administración Pública, pero ante el que cabría diferenciar según las características del puesto. Así, en algunos trabajos de carácter auxiliar o administrativo, o donde existe atención al público, la presencia en el lugar de trabajo es un requisito del desempeño, de manera que estar en el puesto es un componente ineludible para su realización, aunque no sea suficiente para garantizar un adecuado rendimiento laboral. Sin embargo, en aquellos puestos de carácter más cualificado y profesional, el trabajo no está tan sometido a las condiciones horarias sino a la calidad del desempeño. La presencia física en el lugar de trabajo no es el objetivo necesario en aquellos puestos de mayor complejidad, en los que se requiere un mayor control de los objetivos del trabajo, el cumplimiento de las metas, el compromiso con los resultados laborales. En este caso, no se requiere un control formal tan estricto del tiempo de trabajo, sino una evaluación del desempeño que atienda a los elementos más relevantes del puesto.

En consecuencia, sobre el control del tiempo de trabajo, aparecen varias conclusiones que merece la pena resumir. En primer lugar, *el cumplimiento del horario es un requisito necesario pero no suficiente*, siendo más importante en algunos puestos de carácter «presencial», y algo menos en puestos más cualificados donde la atención al público no es predominante. En segundo lugar, *es importante mantener un control horario, pero que resulte significativo, y que no controle únicamente cuando el trabajador entra y sale de las instalaciones*, sino que atienda más bien a la realización del trabajo. Los entrevistados señalan que el control debe extenderse al control de salidas en horario de trabajo (por ejemplo, los almuerzos),

decisión de carácter más político que técnico. Los *sistemas de control deben ser fiables*, pero deben incluir también una vigilancia de las prácticas organizacionales que pueden desarrollarse para suavizar ese control. En este punto, *los avances tecnológicos y la incorporación de las tareas informatizadas* son útiles para un registro adecuado. De todas formas, la conclusión más destacada es la *necesidad de combinar el control del horario con la evaluación del desempeño laboral*, ya que por importante que sea que los empleados cumplan su horario, lo más relevante es que utilicen ese tiempo de trabajo en tareas encaminadas al rendimiento laboral. Y como consecuencia de ello *la evaluación del desempeño tiene que tener consecuencias tanto cuando el rendimiento laboral se evalúa positivamente como cuando lo hace negativamente*. Hay que recordar que el control del cumplimiento horario debe ser un medio para conseguir el fin de la provisión adecuada y eficiente de los servicios públicos, no un fin en sí mismo.

4.9.2. LICENCIAS Y PERMISOS

Los trabajadores públicos tienen regulados una serie de permisos, algunos de ellos retribuidos y otros sin sueldo, junto con la existencia de seis días disponibles para la realización de asuntos propios. A esto, conviene añadir que en función de la antigüedad, los empleados públicos añaden más días libres a partir de un número de años desempeñando servicios públicos, y posibles adaptaciones horarias durante los meses de verano. Aunque está extendida la idea entre los trabajadores públicos que estos permisos son derechos adquiridos y vendrían a compensar la baja retribución que se percibe en las Administraciones Públicas, este hecho es uno de los elementos que contribuye a reducir la productividad, por la reducción efectiva del tiempo de trabajo. No obstante, cabe señalar que algunos permisos tienen que ver con políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. Los entrevistados señalaron que esta proliferación de días libres y permisos es en parte el resultado de unas dinámicas de negociación colectiva.

«Tenemos pocos datos, pero la diferencia entre sector público y sector privado en España es de alrededor de unas 150 horas trabajadas, pueden llegar hasta 200. Eso en días de asuntos propios, premios que el mismo EBEP establece por antigüedad, vacaciones, conciliación, es un desajuste importante. Al final un empleado público sale más caro que un empleado privado». (Expertos)

Los entrevistados señalan al menos tres consecuencias importantes sobre los servicios públicos de esta proliferación de permisos y días libres, que no se producen en la misma medida en el sector privado. En primer lugar, *lleva aparejada una ampliación de la plantilla laboral* para prestar los servicios. Si todos los permisos y días libres estipulados se computan en horas laborales, y se convierten en empleos públicos anuales, supone que un número destacable de empleados de la Administración se deberían a la cobertura de días libres y permisos, que se destinan a realizar las tareas que no se llevan a cabo como consecuencia de los días de permisos.

«Cuando surgió el tema del EBEP, habíamos hablado de dos días de licencia, la cojo cuando quiero, no es gestionable. Mientras que si es permiso, sí. Hacía la cuenta y decía: dos días por 3000 empleados, son 6000 días, por 15 horas... ¿Cuánta gente me sobra en el ayuntamiento?» (Administración local).

En segundo lugar, aunque legalmente el disfrute de los días de asuntos propios y los días libres (incluyendo los adicionales que corresponden como resultado de la mayor antigüedad en la Administración) están sujetos a las *necesidades del servicio*, los supervisores de las unidades y departamentos de la Administración a menudo ven restringidas sus posibilidades de limitar el uso de esos días. Por una parte, los propios supervisores son más proclives a restringir el disfrute de los días libres a aquellos trabajadores cuya contribución resulta más relevante para la prestación de servicios, al igual que pasa con la elección de los turnos de vacaciones. Por el contrario, aquellos empleados que a juicio de sus supervisores resultan menos esenciales para el correcto funcionamiento de la unidad, tienen menos dificultades para conseguir permisos y días libres a su conveniencia, así como para elegir con menos restricciones cuando desean disfrutar de sus vacaciones. Ciertas dinámicas de la Administración Pública dificultan que los supervisores y quienes dirigen personas puedan desarrollar adecuadamente sus funciones: la cultura que trata de mantener la igualdad de condiciones laborales para todos los trabajadores, al margen de su desempeño, la evitación de conflictos en el seno de las unidades de trabajo y el deseo de evitar cualquier tensión entre trabajadores y las instituciones públicas, la proximidad y una mal entendida camaradería llevan a muchos supervisores a aceptar y acomodarse a de las preferencias de los empleados, y no saben o no se atreven a defender las necesidades del servicio más que en ocasiones muy especiales.

«El servicio público tiene que funcionar bien y lo que no podemos es subordinar la prestación de los servicios a que unas personas quieran coger y quedarse en su casa a preparar oposiciones o... pedir unos días por estudios. Este momento debería servir para invertir la tendencia que hasta ahora ha habido». (Administración local)

En tercer lugar, *la gestión de personas se complica* ante la situación de días libres, permisos o turnos de vacaciones, que impiden contar con la plantilla completa durante buena parte del año. Si a ello le añadimos otras circunstancias (por ejemplo, asistencia a formación, labores sindicales, etc.), podemos encontrar que a lo largo del año relativamente pocos días se encuentran presente todos los trabajadores del departamento. A ello contribuye la tendencia a mantener abiertos durante todo el año la mayor parte de servicios públicos, lo que obliga a realizar rotaciones de los periodos vacaciones y dificulta la dirección de equipos de trabajo (reuniones de coordinación, especialización de funciones, reparto de tareas, sustituciones, formación, etc.).

«La gestión es complicada... Yo tengo 38 días hábiles de vacaciones sin los 6 días del EBEP. Tengo 6 o 7 días que sumo más los días de asuntos propios...,

tengo casi dos meses de vacaciones. Imagínate un departamento donde tengas que sustituir a alguien que tiene dos meses al año de vacaciones. Luego hay períodos en los que la gente forzosamente tiene que coger las vacaciones. Hay períodos en los que tienes que sustituir y tienes que tener la estructura suficiente. Es decir, los períodos de trabajo continuado contando con el equipo cada vez se reducen más... Con lo que de cara a la productividad que puedes sacar siempre está limitado». (Administración local)

Ante todas estas circunstancias, los entrevistados señalan diferentes alternativas. Algunos proponen revisar *la legislación en la medida de limitar los días libres y permisos existentes* entre los trabajadores públicos, especialmente en un momento de crisis financiera. Otro, sin embargo, indica que la eliminación de los días libres y de permiso debería hacerse con cuidado, ya que se corre el riesgo de desmotivar al conjunto de empleados públicos con medidas generalistas, ante la extendida consideración de estos días como derecho adquirido. Se sugiere cierta flexibilidad en la consideración de los permisos, acompañada de una consideración efectiva del desempeño y la productividad en el trabajo.

«Lo primero que hay que hacer es cambiar las normativas, y esa es la parte buena que se está haciendo ahora, quitar días de asuntos propios, reducir privilegios de conciliación, incrementar la jornada laboral. ¿Con eso se supone que se va incrementar la productividad? Al principio, no. Se supone que la va bajar, porque eso desmotiva al personal y el personal va a trabajar menos. Lo que hay que hacer es lograr que los empleados públicos trabajen más, y para eso tienen que estar más horas. Luego faltan jefes capacitados para sacar el máximo rendimiento a estas horas». (Expertos)

Por otra parte, se señala la conveniencia de *que los permisos y los días libres puedan ser contabilizados en horas de trabajo y no en días completos*, para permitir un mejor ajuste a las necesidades de conciliación laboral y familiar. Muchas veces las medidas de conciliación se traducen en más días de ausencia, mientras que algunas personas desearían fragmentar los días para poder atender mejor sus obligaciones extra-laborales, y no consumirlos por jornadas completas.

En tercer lugar, se planteó la cuestión de *vincular los permisos y días libres con determinados supuestos, de manera que no se trate de días de libre disposición de los trabajadores* (al menos una parte de ellos), sino sujetos a determinadas circunstancias que la Administración establezca. Sin embargo, los informantes también llaman la atención sobre la mayor discrecionalidad de los responsables de unidades, departamentos y servicios para poder administrar estas situaciones de la manera más conveniente. Una aplicación flexible de los días libres y de permiso puede contribuir a motivar a los trabajadores. Una vez más, las normas que se aplican de forma generalizada a todo el mundo y no tienen en cuenta las circunstancias particulares, pueden desincentivar el mejor desempeño.

Como corolario de lo anterior, los participantes en las entrevistas señalan que *la evaluación del desempeño, y el fortalecimiento de las capacidades y*

competencias directivas, constituyen los principales requisitos para que la gestión de los días libres y los permisos redunde en una mayor productividad de los empleados públicos. La vinculación de la evaluación del desempeño con compensaciones en tiempo, es asimismo una variable a contemplar.

Igualmente, la *planificación de los recursos humanos y la planificación de los servicios públicos* se muestran como una necesidad. Cabría analizar con detalle cuáles son los servicios públicos que deben mantenerse durante todo el año, cuantificar las demandas de personal necesario en determinados periodos para cada una de las unidades, y como consecuencia, ordenar los turnos de vacaciones, y ajustar las plantillas a las necesidades de cada momento. Si bien es comprensible que una oferta de servicios públicos moderna y eficiente trate de extender el acceso a los mismos al mayor periodo temporal que resulte posible, en los últimos tiempos se están logrando ahorros de costes de personal, de costes fijos (por ejemplo, mantenimiento de edificios y gasto corriente en iluminación y climatización), y mejoras en la gestión de la plantilla, a través de restricciones puntuales en el calendario de apertura de diversos servicios en el seno de la Administración. Estas medidas, sin embargo, deben hacerse servicio por servicio y unidad por unidad, ya que lo que puede resultar útil para unos puede no serlo para otros. En cualquier caso, el ajuste de las plantillas a las necesidades de servicio ha de hacerse tanto a partir de las necesidades anuales como de las diferentes temporadas del año, y atendiendo a la propia definición y priorización de los servicios que se quieren ofertar y sus condiciones.

«Hay un problema de gestión del tiempo. Ahora mismo, la Administración local plantea que tienes que estar abierto todo el tiempo con el 100% de los servicios. No tiene ningún sentido... En algunos casos te puedes plantear servicios mínimos del 15 o 30%». (Administración local)

4.9.3. EL ABSENTISMO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La comparación entre el nivel de absentismo en el sector público y el privado está sujeta a cierta controversia. Aunque en ocasiones se afirma que es mayor en el sector público, la dificultad de realizar análisis de datos fiables sobre esta cuestión no siempre permite que las cifras respalden tales afirmaciones. No obstante, algunas de las razones que subyacen al fenómeno del absentismo, y en particular las que sustentan un cierto componente de voluntariedad en las ausencias (no en cuanto al inicio de la baja laboral, pero sí en ocasiones la decisión de solicitar o aceptar el alta), sí podrían darse en mayor medida en el sector público con respecto al privado. Así, las consecuencias que las bajas laborales producen sobre la persona ausente, las presiones sociales de los compañeros ante las ausencias (en especial, las que no se producen por accidentes laborales o enfermedad de larga duración), el rigor en los procedimientos de control de

las bajas o la posibilidad de camuflar como bajas por incapacidad laboral otro tipo de situaciones, son elementos que muestran diferencias entre ambos sectores, lo que podría explicar que fuese mayor el absentismo en el sector público.

En cualquier caso, resulta posible diferenciar entre bajas laborales de larga duración, cuya problemática puede ser bastante común a la que ocurre en el sector privado, de aquellas ausencias de carácter más esporádico o de corta duración, que en ocasiones no están adecuadamente justificadas. Sobre las primeras, los procedimientos de certificación y el mayor control de las situaciones de baja a través de los servicios sanitarios ordinarios podrían contribuir a acortar los periodos de baja (por ejemplo, mayor disponibilidad horaria para controles, seguimiento médico a más corto plazo, mayor frecuencia de entrega de partes médicos, etc.).

Los entrevistados trataron este aspecto sólo de manera puntual, pero algunos de sus comentarios resultan de interés. En primer lugar, se consideró *necesario cambiar la perspectiva que el absentismo en la función pública suele presentar*, hacia una lectura más positiva del fenómeno. Habitualmente, los datos de absentismo en la Administración se suelen presentar de una forma catastrofista, ofreciendo datos globales del número de horas perdidas, en general sin distinguir por causas, grupos de edad o género, etc. Por el contrario, el absentismo es un fenómeno que presenta una distribución no normalizada, de manera que unas pocas personas acumulan un porcentaje muy elevado de horas de trabajo perdidas. Los informantes señalaron que debería divulgarse el *elevado número de trabajadores públicos que no han faltado ni un solo día a su puesto de trabajo*, perspectiva que permitiría un análisis más equilibrado del fenómeno.

«Los datos que tenemos es que 1.700 personas de las 2.400 no han cogido ni un solo día de baja en lo que va de año. Lo que sale es que los funcionarios de ayuntamiento tenemos un 6% de absentismo. Vamos a ver, la lectura positiva es que 1.700 personas no han faltado ni un día al trabajo. La lectura esta siempre es al revés». (Administración local)

Los entrevistados también llamaron la atención de *algunos efectos disfuncionales que la dinámica habitual* en la Administración Pública tiene sobre el fenómeno del absentismo. Así, dado que los empleados públicos mantienen el total de sus retribuciones cuando se encuentran de baja, las consecuencias asociadas al absentismo son menores que en otros sectores. Tampoco se percibe un coste sobre el potencial del trabajador (podríamos decir sobre su «prestigio» o estatus en la organización), como consecuencia de faltar al trabajo, al menos no en la misma medida que ocurre en el sector privado. Recordemos como el complemento de productividad, por ejemplo, se suele mantener cuando el trabajador está de baja, lo que más allá de los derechos laborales, parece un aspecto contradictorio con la lógica que subyace a ese complemento, que se debe

cobrar de manera contingente a la realización de un desempeño por encima de lo normal. Lo que se plantea, por tanto, no sería reducir la retribución que se percibe durante la baja laboral (como han recogido recientes reformas legislativas, acogidas negativamente por los trabajadores), sino vincular de manera más estrecha ciertas prerrogativas laborales con el propio desempeño, y por tanto, restringirlas cuando se está de baja, como por ejemplo, los complementos por productividad.

Otra de las cuestiones hace referencia a situaciones que se producen con cierta frecuencia en la Administración Pública, como el *aumento de bajas laborales en periodos previos a medidas de consolidación de la plantilla* (procesos selectivos, pruebas de promoción interna, etc.). En tales situaciones, una parte de los trabajadores que participan en ellas acumule días de ausencia por diferentes motivos. Habría que considerar medidas ante estas situaciones disfuncionales. Cabe señalar que la legislación sobre empleo público contiene prácticas que pueden adecuarse a estas situaciones y que no son especialmente gravosas para los empleados.

En apartados anteriores hemos visto como en ocasiones, se ha ponderado el resultado de las evaluaciones de desempeño en función de las tasas de absentismo de los empleados. A juicio de los entrevistados, estas medidas podrían tener recorrido en la reducción de los niveles de absentismo en la función pública, de igual manera que se ha comentado la posibilidad de incorporar efectos sobre la evaluación del desempeño cuando ésta sea desfavorable.

A pesar de todo ello, los entrevistados señalaron que el análisis de las causas concretas del absentismo en distintos departamentos y unidades, pueden contribuir de manera importante a mejorar la prevención de riesgos laborales, el bienestar de los trabajadores y al mismo tiempo reducir los días de trabajo perdidos por bajas. En las entrevistas se recogieron varios ejemplos de cómo analizar las causas del absentismo en un grupo ocupacional concreto, y poner soluciones ad-hoc en los propios lugares de trabajo tuvo una influencia directa en la reducción del absentismo a un coste muy reducido.

«Constituimos una mesa para analizar los datos de absentismo. ¿Qué pasa en el colectivo? Tenemos auxiliares de enfermería que trabajan en residencias de ancianos y uno de los problemas son las dolencias de espalda. Lo que se hizo fue realizar formación, que dio buen resultado. En la propia residencia se habilitó una sala, y el personal tenía la posibilidad de que le enseñaran una serie de ejercicios. Así que muchos empleados practicaban los ejercicios de espalda. En ese colectivo, se redujo el absentismo de un 11% a un 5%, y la gente estaba realmente contenta. Así se sintieron bien tratados, mejoraron su salud y se redujo el absentismo». (Administración local)

En otros casos, una *mala distribución de las tareas y las cargas de trabajo entre los diferentes empleados, o un mal clima laboral* en una determinada unidad o servicio pueden propiciar tasas de absentismo por encima de la

media. La recogida sistemática de información y el análisis de la misma por parte de equipos especializados puede ser una vía importante en la reducción del absentismo, como también puede serlo aumentar sus «costes» (sociales, laborales...) para aquellos que presentan altas tasas de ausencias al trabajo.

4.9.4. EL TELETRABAJO COMO ALTERNATIVA PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD

En los últimos años, las Administraciones Públicas han ido introduciendo experiencias de teletrabajo como vía para mejorar el funcionamiento de los servicios y ajustar el horario de trabajo con las demandas extra-laborales de una parte de los empleados públicos. En buena medida, estas experiencias han tenido un carácter piloto, por lo general en puestos de trabajo o colectivos de empleados que mejor se ajustaban a esta modalidad. No todos los puestos permiten su desempeño desde fuera de las instalaciones en las que debe prestarse el servicio público. Sin embargo, la e-administración y los avances tecnológicos permiten que un buen número de ellos pueda ser desempeñado a distancia, en todo o en parte. En ocasiones, el teletrabajo ha incorporado sólo una parte de la jornada laboral (por lo general, algunos días a la semana), reservando el resto para la realización del trabajo presencial en las oficinas de la Administración.

Sobre esta modalidad del empleo, los participantes en las entrevistas se mostraron bastante partidarios de su progresiva implantación donde resulte posible, si bien también indicaron riesgos. El teletrabajo se suele realizar bajo condiciones de evaluación del desempeño, lo que permite obtener dos ventajas. Por una parte, contribuye a la difusión de una cultura de evaluación en la función pública, con indicadores de desempeño relevantes para los puestos adaptados. Si esa evaluación se realiza también con puestos similares en trabajo presencial, se cuenta con una interesante herramienta de comparación. En caso de que la evaluación del desempeño se aplique sólo a los puestos en teletrabajo, la institución tiene una evaluación del rendimiento de cada empleado. El mero hecho de estar sometido a evaluación tiene un efecto motivador sobre la productividad, ya que el empleado es consciente de cuál es su contribución al resultado del servicio, y puede esforzarse para conseguir los beneficios que se hayan asociado a los resultados de desempeño. En términos generales, se aprecia que los teletrabajadores presentan un rendimiento laboral satisfactorio, con incrementos de la productividad en la mayor parte de ocasiones quizás debido a la medición del trabajo.

«Estoy segura que muchos puestos en teletrabajo, incrementan la productividad, pues se va a medir ese trabajo que no se mide en otros empleados. A la fuerza hay que asociar el teletrabajo a establecer objetivos, y luego medirlos». (Administración local)

En segundo lugar, el teletrabajo permite *ahorrar costes fijos*, ya que se requiere un menor número de puestos de trabajo en las oficinas de los servicios públicos, redundando en un menor consumo eléctrico y otros costes de mantenimiento.

En tercer lugar, el servicio se puede prestar con *una mayor flexibilidad horaria*. En general, no obstante, los puestos adaptados a teletrabajo son aquellos que no dependen de un horario establecido para realizar las tareas, por lo que esta ventaja potencial no suele tener mucha incidencia en las experiencias realizadas. Sin embargo, si la flexibilidad temporal que el teletrabajo permite no suele incidir en la prestación del servicio, si tiene una implicación destacada para los empleados que se acogen a ella. De hecho, se contempla que *esta modalidad laboral puede permitir mejor conciliación laboral y familiar*, en la medida en que el trabajador puede adaptar la distribución del tiempo que dedica a las tareas laborales, en función de los requerimientos temporales de otras tareas (cuidado de niños, ancianos o enfermos, etc.).

En síntesis, algunos de los programas realizados han mostrado que en poco tiempo el teletrabajo permitía superar los objetivos establecidos y permitía incluso una reducción de los recursos destinados a recompensar el desempeño extra de los teletrabajadores. Sin embargo, también se señaló que esta modalidad *podía tener inconvenientes*. Algunos trabajadores pueden no sentirse a gusto trabajando desde su propia casa, y preferirían desplazarse a la oficina para su trabajo. Entre otras cosas el refuerzo social que proporcionan los compañeros y el posible trato con los usuarios, constituye un resultado del trabajo muy valorado por un buen número de trabajadores.

Por otra parte, las propias *características personales de los trabajadores*, o incluso la necesidad de conciliar el trabajo con otras actividades, pueden dificultar que el empleado se organice adecuadamente su tiempo de trabajo, y pueda cumplir con los resultados establecidos. Por ello, es una opción poco interesante para algunas personas, y esta puede ser la razón por la que en algunas experiencias realizadas, no todos los teletrabajadores han conseguido desempeñar adecuadamente el trabajo previsto.

Además, dado que la presencia en el lugar de trabajo puede tener asociados efectos implícitos, y la ausencia puede conllevar algún tipo de penalizaciones, no todos los empleados prefieren el teletrabajo. Así, puede percibirse que no estar presente con el resto de compañeros implica tener menos oportunidades laborales (por ejemplo, de promoción, de recibir más responsabilidades, etc.), menos contacto con los compañeros y supervisores, y menos información respecto a lo que pasa en la organización.

«Puede ser por circunstancias familiares, pero también hay que entender que el trabajo es un sistema de reconocimientos, que también te lo quitan. Se quejaban mis teletrabajadores de que perdían oportunidades... Algunas cosas se acumulan porque son día a día, y hay situaciones, en que se pierden oportunidades, porque hay información que no te llega. Luego está el café de media mañana que te pone al corriente y te culturiza». (Directivos CC. AA.)

Por último, los informantes señalaron que las *experiencias de teletrabajo pueden ser extendidas al conjunto de tareas de la organización como resultado de la e-administración*. Los entrevistados señalaron que hasta el momento, la e-administración se ha implantado principalmente en el «*front-office*» (la parte de los servicios públicos accesible al público), mientras que queda pendiente su implantación en el «*back-office*» (la parte interna de la organización), que también puede beneficiarse de las posibilidades de las nuevas tecnologías, aplicar los mecanismos de seguimiento y control que favorecen la evaluación del desempeño, y paralelamente, analizar y cuantificar el ahorro de tiempo de trabajo que la informatización de cada uno de los procesos internos puede suponer para las unidades que prestan servicios públicos.

4.9.5. FLEXIBILIDAD HORARIA Y CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

La Administración Pública, como reflejo de las prioridades políticas y el compromiso por la conciliación de la vida laboral y familiar, tiene establecidas una serie de medidas que pretenden facilitar la *compatibilidad del trabajo con sus responsabilidades familiares*. Buena parte de dichas medidas consisten en permisos reglamentados por diversas causas (parto, adopción, lactancia, cambio de domicilio, atención a familiares, etc.). Otras medidas consisten en la posibilidad de reducir la jornada laboral, o de asumir periodos de excedencia voluntarios, que no presentan grandes incidencias sobre la productividad, salvo en casos en que es necesario suplir al trabajador (en ocasiones, la jornada reducida se ve acompañada de mayor productividad unitaria, por haber menos fatiga, menos pausas y tiempos muertos, concentrarse el horario en las horas de mayor prestación de servicios, etc.). También se ha mencionado que el teletrabajo puede contribuir a la conciliación de la vida familiar, permitiendo realizar parte de la jornada laboral desde el domicilio a través de medios electrónicos, con una mayor flexibilización horaria.

Más allá de estas cuestiones, los entrevistados realizaron algunas aportaciones sobre la conciliación laboral y familiar. En primer lugar destacaron la aportación que supone las políticas de conciliación para la productividad, entendiendo que **la conciliación no significa trabajar menos, sino trabajar mejor**. La disposición de la jornada laboral mayoritaria en la Administración Pública (jornada continua de 8 a 15 horas) ofrece más oportunidades de conciliación que otras modalidades horarias, pero en ocasiones este horario puede presentar dificultades para afrontar

demandas externas al trabajo. Encontrar alternativas constituye una opción interesante para la Administración, ya que permite maximizar las contribuciones de aquellos empleados que podrían separarse del servicio activo, y supone un mecanismo de motivación e implicación de los empleados.

Además de los permisos, la reducción de dedicación y las posibilidades del teletrabajo, la flexibilidad horaria es una de las vías que más atención está recibiendo en el empleo público, con *iniciativas de horario flexible*. Por lo general, se configuran a partir de un horario fijado (normalmente entre 9 y 14 horas), dejando el cumplimiento del resto de horas laborales a preferencia de los propios empleados, con una serie de limitaciones. Entre estas restricciones se suele contar el límite horario en el que se puede comenzar y finalizar el trabajo, con el objetivo de no incrementar el coste de mantenimiento de los servicios y restringir el trabajo en horarios que no serían productivos para el servicio. De esta manera se limita el horario de funcionamiento de los edificios, pero siempre más allá de los límites del horario habitual de 8 a 15 horas. Aunque el horario flexible exige un mayor control de la asistencia al trabajo, los resultados desde el punto de vista productivo suelen ser positivos y desde el punto de vista de los empleados resultan satisfactorios. Los entrevistados señalan que la *flexibilidad horaria resulta de interés, siempre que se tenga en cuenta no aumentar los costes, y no afecte negativamente a la calidad del servicio ni al rendimiento global de los trabajadores*. Si se tienen en cuenta medidas de evaluación del desempeño, este tipo de medidas resultan de interés mutuo para los empleados y la organización.

Otra medida de flexibilización que ha comenzado a aplicarse en alguna Administración es *contabilizar los días de asuntos propios y otros permisos en horas en lugar de hacerlo en jornadas completas*. Ello permite mantener la dedicación horaria global, mientras se ajusta con más precisión la posibilidad de no asistir al trabajo a necesidades concretas de los trabajadores. Las mismas horas de no presencia en el trabajo pueden permitir a los empleados atender un mayor número de necesidades personales si se computan en horas que si se disponen obligatoriamente en días de trabajo completo.

«Los días de asuntos propios, los hemos convertido en horas. De manera que no hace falta que me coja un día si quiero ir a la función de navidad de mi hijo, sino que me cojo 1,30 horas que es lo que necesito para ir. Estamos elaborando el primer plan de igualdad de empresa». (Administración local)

Paralelamente, los expertos consultados aconsejan *atender con flexibilidad las necesidades personales muy puntuales y concretas* (que afectan a días específicos, sin extenderse a un largo periodo). Los jefes de servicio o unidad pueden disponer de flexibilidad para que sus empleados puedan disponer de permisos puntuales para la conciliación, si ello es compatible

con el logro de los objetivos de la unidad, y no reduce el desempeño laboral de los trabajadores que se acogen a ellos.

«Tienes que gestionar a tu gente. Si una persona te dice, mi abuela está en el hospital, quiero estar con ella, pero no quiero perder cinco días, porque no sé qué va a pasar... Si le dices, sal cuando quieras y luego vuelves, y recuperas las horas, tienes a un aliado para toda la vida, en cualquier cosa que le quieras encargar. Así de sencillo. El «café para todos» no vale, que es lo que siempre intentamos aplicar. No tenemos ninguna norma, que tenga que decir: «Te coges los cinco días o no te cojas ninguno». Igual no necesito cinco días. Es la gestión de personas». (Administración local)

En resumen, a lo largo de este apartado hemos analizado la incidencia del tiempo de trabajo en sus diferentes facetas sobre la productividad. En relación con ello, hemos valorado las posibilidades del teletrabajo, flexibilidad horaria, el absentismo, y la conciliación laboral y familiar. En el próximo apartado consideramos la negociación colectiva.

4.10. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y RELACIONES LABORALES

En el presente apartado se analiza la negociación colectiva en las AA. PP. y las propuestas para la mejora en sus repercusiones sobre la productividad. En el *EBEP* se plantean tres derechos básicos que configuran el marco para la determinación de las condiciones de trabajo en el empleo público: la negociación colectiva, la participación y la representación. Las aportaciones realizadas durante las entrevistas prestan una atención casi exclusiva al derecho de negociación colectiva, como uno de los ámbitos que requiere replanteamientos para mejorar la productividad.

La *negociación colectiva* es un aspecto espinoso y complejo con amplias repercusiones en la productividad. Dado que, hasta el momento, no existen aproximaciones unitarias desde el derecho del trabajo y el derecho administrativo, el tema de la negociación colectiva resulta complejo. Presenta una realidad fragmentada y atomizada. Esto, junto a factores ligados a su dinámica y forma en que se ha venido haciendo, la convierten en un área de gestión de los recursos humanos compleja y difícil pero de fuerte influencia en las condiciones sociales de los empleados y en la prestación de los servicios públicos.

La complejidad señalada se da por tres aspectos principales: el primero, la diversidad de empleados públicos (funcionarios y laborales); el segundo por la tendencia al trato unitario de laborales y funcionarios (a pesar de que la negociación colectiva del personal laboral es una materia de legislación laboral, y la del personal funcionario es materia que, pese a estar encuadrada entre las competencias exclusivas del Estado, admite la consideración de «las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas» (Lahera Forteza 2009); el tercero viene determinado por la organización territorial y competencial del Estado.

Los temas que se han abordado durante las entrevistas sobre la negociación colectiva se han referido sobre todo a la estructura de la negociación, las materias y contenidos de la misma, y sus actores. Es en este punto donde se han señalado más disfunciones en la situación actual. En general los informantes señalan que el modelo actualmente vigente no ha resuelto satisfactoriamente cuestiones como la dualidad de regímenes ni tampoco la subordinación del servicio público al interés general. La limitada profesionalización y capacidad técnica de los responsables públicos en el proceso de negociación, así como la indefinición de algunas materias objeto de negociación se apuntan también como problemas.

4.10.1. ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN

En este punto la atención se ha centrado sobre todo en los ámbitos territoriales de la negociación y en su diferenciación por la dualidad del personal. Sin embargo, apenas se han abordado cuestiones como los órganos de representación, las mesas generales de negociación, o la representatividad sindical ni sobre el procedimiento electoral.

4.10.1.1. Consideraciones generales sobre la estructura de la negociación

La complejidad de la negociación tiene que ver con la *dualidad de regímenes pero también con el sistema de distribución competencial* y de producción de normas en el empleo público. Los tres niveles de la Administración (estatal, autonómica y local) tienen que ver con la negociación y en cada uno de estos niveles se han aportado comentarios por parte de los entrevistados. Sobre el *ámbito estatal de negociación* se han realizado pocos comentarios aunque se ha señalado que la creación de la mesa general de negociación de las AA. PP. para tratar aquellas materias que se regulan con carácter de norma básica parece haber contribuido a la unificación y coordinación de los asuntos, materias y aspectos de la negociación y se establecen los mínimos. En el *ámbito autonómico*, se señala como factor a mejorar las aportaciones de los directivos de distintos organismos y servicios en la negociación del convenio único, incluso cuando la Consejería que asume la responsabilidad de la negociación solicita esas aportaciones. Sin embargo esta actitud cambia cuando existe un interés por un convenio independiente. En este caso se formulan buenas propuestas y existe un mayor grado de implicación tanto de los gerentes del organismo como de los gestores de recursos humanos.

«Nunca vi en ninguna organización, que las demás partes de la negociación colaboren, salvo cuando hay interés de tener un convenio independiente. Como te decía organismos autónomos de residencia de ancianos, ahora están en el convenio único, cuando les interese salirse del convenio, va a ser un convenio con buenas propuestas pero porque lo hacen ellos, los gerentes de recursos humanos. Cuando el organismo hace la gestión de su convenio si se involucra. Ahora cuando el organismo participa en un convenio general, no se involucra». (Directivos CC. AA.).

En este contexto, una estrategia de mejora propuesta es la descentralización de los convenios, con estricta observancia y supervisión de las Consejerías de Empleo Público, que debería clarificar los mínimos y techos y ejercer una función de control que evite la producción de situaciones divergentes e inequidades entre empleados de una misma comunidad autónoma. De todos modos, en las situaciones en que se ha dado descentralización también se han visto disfunciones, con lo que es importante analizar detenidamente las problemáticas antes de tomar decisiones al respecto.

«Cada organismo debería tener su convenio independiente tutelado por función pública y que adopten medidas... Que sean organismos que adopten medidas y que nadie se te desmadre, es muy difícil explicar que un funcionario de un organismo de la CC. AA. tiene ingresos superiores a otro que hace lo mismo en otro organismo. Sería mejor la descentralización en convenios independientes, pero los organismos sí. Sería más correcto hacer una descentralización, siempre y cuando función pública revise las bases». (Directivos CC. AA.)

Con respecto a la *negociación con el personal funcionario* se indica una excesiva focalización de la representación sindical en la cuestión *retributiva*, mostrando menos interés por otros temas como la racionalización de estructuras y servicios, calidad de los servicios, etc. Se indica, asimismo, la dificultad para llegar a acuerdos con los representantes de los funcionarios, dado que siempre se pretende *ir más allá de lo estrictamente negociable*. Los entrevistados señalan que en el caso de la negociación de los empleados laborales esas mesas de negociación suelen ser más productivas.

Una de las mejoras que se aportan desde esta perspectiva es la creación de *espacios negociales donde se regulen en común aquellas materias que afectan a los funcionarios de las propias comunidades autónomas y de las entidades locales del ámbito territorial correspondiente*.

«En las mesas de CC. AA. la negociación es muy limitada. Cada vez que bajaba a la mesa bajaba a decir desgracias y tristezas, ellos quieren ir más allá de lo que se puede, en RPT y plantilla siempre quieren más dinero y no se puede. Si pretendes hacer racionalizaciones siempre dicen que te quieres cargar a alguien. Las mesas realmente no sirven para nada, las únicas que sirven son las de los laborales, que ahí hay que acordar, sacan cosas en claro, cuando las cosas van bien». (Directivos CC. AA.)

En el *ámbito local*, para los entrevistados resulta evidente que los problemas de la *negociación colectiva de los funcionarios se acentúan* y ello por varias razones: Primero, la experiencia indica que en la mayoría de los pequeños y medianos municipios la negociación colectiva no existe y, segundo porque la calidad de los procesos de negociación es mejorable. La atomización del mundo local español presenta como una de las consecuencias en el tema que nos ocupa una amplia diversidad en las condiciones de trabajo, que puede producir diferencias y mejoras al alza de

difícil justificación, porque suele producirse una negociación municipio a municipio.

«La experiencia indica que los ámbitos de negociación provocan aspectos perversos, porque tenemos ayuntamientos que no tienen condiciones de trabajo porque son pequeños y no se negocia; y otros donde sí. Se produce una discordancia en el empleo público». (Directivos CC. AA.)

En el caso de las entidades locales en las que no existe negociación o en las entidades locales pequeñas y medianas en las que se producen negociaciones muy atomizadas con acuerdos muy diferentes, cabría articular *instancias supramunicipales de negociación para homogeneizar las condiciones de empleo y facilitar un procedimiento de negociación más objetivo y riguroso*. En base a este planteamiento se propone, por parte de los entrevistados, que tal y como se reconoce en el EBEP, se realice con mayor frecuencia la negociación en el ámbito supramunicipal, una vez producido el reconocimiento y legitimación negocial de las asociaciones de municipios y la de los entes locales intermedios, tales como comarcas, áreas metropolitanas y otras agrupaciones legalmente previstas.

«Tendremos que sacar la negociación del ámbito municipal porque si no se van a producir acuerdos que no tienen nada que ver con los intereses de la ciudadanía. Nada productivo». (Directivos CC. AA.)

La negociación colectiva podría realizarse en un marco provincial por las diputaciones o, en su caso, por la comunidad autónoma. Para *que esta opción tenga legitimidad negocial* se ejercitaría una adhesión previa por parte de las entidades locales interesadas, que asumirían el compromiso de presentar el documento ante el órgano competente para su eventual ratificación. Junto a ello también cabría la posterior adhesión por parte de las entidades locales que no lo hubieran hecho con carácter previo al inicio de la negociación. El problema que pretende resolverse a través de esta propuesta es el de la cobertura de vacíos negociales en la estructura de administraciones locales mediante la creación artificial de un nivel más alto de negociación. No obstante, cada municipio representa una comunidad de intereses y las instancias supramunicipales, que habrán de integrar a funcionarios públicos pertenecientes a distintas entidades locales, tendrán la necesidad de establecer acuerdos que signifiquen el mínimo común denominador a través de regulaciones básicas, que posibiliten con posterioridad cuestiones más específicas para flexibilizar la negociación en los distintos municipios dotados de autonomía y capacidad propia.

A juicio de Maurí Majós (2011) «esta negociación de nivel más alto acabará condicionando la que se desarrolla en niveles inferiores mediante la consolidación de un tratamiento mínimo, que actuará como punto de partida para las unidades de negociación que mantengan su independencia en el ámbito de la función pública correspondiente. Precisamente, una de las tendencias conocidas en el sistema de negociación colectiva es que el papel de los niveles más altos puede acabar consistiendo en irradiar o

expandir las ventajas conseguidas en los niveles más bajos y, a la vez, presionar sobre estos mismos niveles para impulsar el progreso de las condiciones de trabajo en un determinado sector».

Las repercusiones de estas recomendaciones provocarán efectos en las entidades locales sin negociación porque les proveerán un marco de condiciones de trabajo al menos igualitario con los acuerdos fijados en las instancias supramunicipales y en la reducción de la atomización negocial al establecer un punto de partida que evitará, en parte, las mejoras al alza, incrementándose así el nivel de eficiencia y productividad de las administraciones locales en lo que respecta a las condiciones laborales de los empleados públicos de las entidades locales.

4.10.1.2. La dualidad del personal y su influencia en la negociación

Se señalan por diversos entrevistados *dudas sobre la definición de la negociación colectiva en relación con la dualidad de regímenes jurídicos*. Esa cuestión se concreta en ocasiones en la tendencia a aproximar las condiciones entre ambos colectivos y en otras en el distanciamiento entre ellos, en función de los intereses de negociación de las partes. Esta indefinición se produce por la posibilidad de un tratamiento conjunto del empleado público que a juicio de alguno de los entrevistados, en la práctica se convierte en una perversión, porque por una parte equipara derechos y por otra la negociación se vuelve más rígida y limitada que si se realiza de manera independiente.

«El convenio único puede ser o un único instrumento o el mismo instrumento separado en funcionarios y laborales.... Y al final los permisos, son iguales. Se dividen para darles una funcionalidad jurídica, pero al final los iguala. Además los iguala por arriba, es decir, si el funcionario tiene menos retribución y los laborales más antigüedad, entonces para que cobren lo mismo dicen que el funcionario se le da una productividad que es igual a la diferencia entre eso, entonces se igualan. Que el funcionario tiene más días por asuntos propios que laboral, pues se igualan». (Directivos CC. AA.)

Con motivo de la aprobación del EBEP, hubiera sido deseable una delimitación más definida y clarificadora de los contenidos de aquellas materias o condiciones de trabajo comunes al personal funcionarial, laboral y de las materias o ámbitos que se refieren a cada uno de ellos, con exclusión de los demás. Conviene recordar que la bidireccionalidad entre la convergencia y divergencia de las reglas de la negociación colectiva, entre las reglas propias del estatuto de los trabajadores y el estatuto de los funcionarios, tiene sus propios límites. Se trata de sistemas jurídicos no equiparables, concebidos para el personal laboral en un caso y para el personal funcionario en el otro y esta convergencia y divergencia debe ser maximizada por las AA. PP. a favor de los intereses de la ciudadanía y no solo a favor de sus empleados. En consecuencia, esta dualidad debe ser articulada por la Administración como una herramienta para incrementar la productividad de los empleados públicos.

A la dualidad de regímenes se añaden los distintos niveles de negociación, que producen un juego de sucesivas acumulaciones. Se interpreta desde esta posición que la negociación estatal es mejorada por la autonómica y ésta por la local. También se vuelve más compleja por las condiciones de negociación del ámbito de los empleados públicos, por una parte o de los de aplicación exclusiva al personal estatutario o al personal laboral por otra.

4.10.2. ACTORES DE LA NEGOCIACIÓN

Este aspecto de la negociación ha suscitado un buen número de comentarios y controversia entre los expertos consultados y se constata un papel relevante en su relación con las mejoras en la productividad de las AA. PP. no por su implicación directa, sino por los efectos y consecuencias de los pactos y acuerdos que de aquí se desprenden. Los comentarios establecen algunas conclusiones, principalmente, sobre, la representación política y la representación sindical.

4.10.2.1. Consideraciones sobre la representación de la Administración

Los responsables políticos tienen la máxima representación de las instituciones de las AA. PP. correspondientes y por lo tanto la legitimidad, dentro del ordenamiento jurídico, de representarla en la negociación colectiva. Sin embargo, de facto, esta situación lleva en ocasiones, si no se adoptan medidas, a situaciones poco funcionales en esa negociación, que pueden derivarse sobre todo de tres aspectos. El primero tiene que ver con la cualificación y preparación técnica para la negociación de esos representantes, el segundo hace referencia al «poder» en la negociación de la parte política y sus condicionantes, y el tercero a la coordinación entre los políticos y los técnicos de las AA. PP.

Una primera cuestión para la negociación colectiva es la adecuada *preparación técnica tanto en los temas de negociación, como en su contexto y proceso*. Esas cuestiones suelen resultar de una complejidad elevada y su dominio implica formación y competencias negociadoras muy especializadas. Así las cosas, los expertos constatan que quienes ostentan la representación pública ni son, ni tienen por qué ser, expertos en materia de negociación, su principal cometido es de carácter político y eso condiciona su función como gestores y negociadores de condiciones de trabajo. En la medida que esa negociación recaiga directamente sobre ellos, y no haya un apoyo técnico importante, esa insuficiente preparación técnica puede tener efectos negativos sobre los resultados.

La segunda cuestión tiene que ver con *el poder relativo en la negociación y las prioridades que puede tener en la misma la parte que representa a la Administración*. A juicio de un buen número de entrevistados es un hándicap para la AA. PP., la debilidad con que la representación política de

la Administración tiende a negociar y cierta tendencia al intercambio condescendiente, que trata de evitar los costes del conflicto y su posible repercusión mediática. Al analizar esa debilidad negociadora en la parte empresarial se han apuntado de forma explícita varias razones. La primera hace referencia al a veces excesivo deseo de evitar conflictos y tensiones entre los trabajadores (a menudo recogida bajo la expresión de «paz social»). Por otra parte, en esas situaciones de presión y cuando no ha habido una preparación adecuada, se pueden realizar concesiones sin conocimiento exacto de los costes económicos y de las implicaciones para la prestación de servicios. Suele analizarse poco, según nuestros interlocutores, el coste económico de las concesiones.

«Eso ¿por qué se ha dado?. Por un elemento perverso, ya que los políticos que tienen que ejercer de patronal no ejercen esta función y, por otra parte, los empleados públicos por la vía sindical, y corporativa se han dedicado a exigir privilegios sociales. Así, todos juntos han llegado a esta situación de disparate que puede acabar con el propio sector público porque estos datos no son admisibles bajo ningún criterio». (Expertos)

«Los sindicatos quieren negociar con el político porque es más débil, ve conflicto y afloja. Cuando dan un 0,5% de la masa salarial no saben que están dando. Es importante que el político lleve apuntada la masa salarial para que sepa lo que vale un punto. Que sepa que cuando da un 0,5%, lo que estás dando. Cada punto que da, son tantos millones». (Administración local)

Por otra parte, si el peso de las contrapartidas ofrecidas por los sindicatos tiene que ver, sobre todo, con la «paz social» no es extraño que se otorguen concesiones de la parte empresarial con escasas contrapartidas de mejora en la organización del trabajo y la calidad de la prestación de los servicios. Eso lleva a algunos entrevistados a manifestar la impresión de que se producen convenios desequilibrados entre los derechos y las obligaciones de los empleados públicos.

«En la Administración local, a la mesa general, baja el político porque los sindicatos prefieren que sea él, el presidente. Están todos los grupos políticos que van como co-empresa. El problema que hay, siempre más derechos y menos obligaciones, más permisos». (Administración local).

«La negociación no ha funcionado bien. Ha pivotado demasiado sobre un concepto que se llama «paz social», ese concepto no lo entiendo, yo veo servicio a los ciudadanos, no veo paz social. Yo creo que la Administración cuando tiene que intercambiar es por mejor servicios en los ciudadanos». (Directivos CC. AA.)

El tercer elemento es la *cooperación y la articulación adecuada de los roles político y técnico que representan a la Administración en la negociación*. Este tema ha suscitado también múltiples comentarios. Por una parte, se ha constatado que esa relación en ocasiones no es fluida o se da sobre la desconfianza entre la representación política y el personal técnico de la organización (por lo general los expertos y responsables de Recursos Humanos). Por otra parte, el rol de la parte técnica no está bien definido y está falto de una legitimidad institucional que le conceda un papel de

mayor protagonismo en la negociación. Se señala que la parte política tiende a verles en un papel de asesores. De hecho, los entrevistados han señalado la conveniencia de dotar a los técnicos de mayor legitimidad institucional para negociar y representar a la institución. Se considera importante la creación de órganos técnicos con capacidad negociadora. Por otra parte, en el contexto de los pequeños ayuntamientos ese capital humano experto y técnico puede no estar disponible y en esos casos se ha sugerido una articulación de instancias supramunicipales de negociación. En las organizaciones públicas de menor tamaño o de elevado grado de especialización es más frecuente de lo deseable que se desconozcan el marco jurídico y los condicionantes legales que rodean la negociación.

Todos estos factores pueden incidir en las mayores o menores contribuciones de las negociaciones colectivas a la mejora de la productividad. De hecho, parecen incidir en la forma en que se preparan y llevan a cabo las negociaciones. En este punto, los entrevistados han señalado algunas cuestiones relevantes. Por una parte, la preparación de la negociación y su estrategia. Es importante determinar en función del plan estratégico de la organización, de las condiciones del contexto, de la propia situación de partida y de las características de las relaciones laborales existentes los objetivos y las estrategias de la negociación. Los expertos han señalado que existen zonas de mejora. No parece estar muy clara en muchas negociaciones colectivas la *plataforma de arranque* que plantea la empresa, algo que suele ser habitual por parte de la representación sindical.

«¿Sabemos qué queremos, la Administración? Mi sensación es que cuando nos hemos sentado a negociar, nos hemos sentado pensando en cómo vamos a repartir un dinero o cuánto dinero vamos a llegar a repartir. Echo en falta un planteamiento de qué quiero yo del ámbito de negociación de esta mesa, qué tipo de trabajadores quiero, a dónde los quiero llevar, ahí hay un instrumento fundamental de cambio cultural. Creo que los sindicatos tienen un papel fundamental y podrían aportar mucho en ese campo, pero no se da ese tipo de planteamientos». (Directivos AGE)

Además, es importante conocer bien las atribuciones y límites en la negociación. De forma más general se señala que en la *negociación se olvida, en algunas ocasiones, el principio general que la ha de regir: la subordinación del servicio público al interés general*. En esta misma dirección los expertos señalan que la *libertad de decisión que se ha asentado, sobre todo, en algunas corporaciones locales y comunidades autónomas*, no ha respetado, con frecuencia, de forma suficiente, los principios del interés general y los intereses del servicio público sino que ha servido claramente a los intereses de los empleados públicos. Este planteamiento de negociación se aleja de un modelo modernizador de las AA. PP. en el que la determinación de las condiciones de trabajo fomenta la flexibilidad, modernización y la revisión de estas en función de las exigencias del interés general. Además de conocer las atribuciones y límites de la capacidad negociadora, es importante no desvirtuarlos. Los

informantes han señalado algunas disfunciones. Al parecer, en ocasiones, las limitaciones impuestas por el sometimiento al principio de legalidad administrativa en lo que se refiere al coste económico máximo, ha conllevado acuerdos «compensatorios» atendiendo a *reivindicaciones en otras zonas de negociación más permeables* como la duración de jornada y gestión del tiempo de trabajo, con los efectos que esto produce en la productividad organizacional.

Para paliar estos aspectos los entrevistados proponen una *profesionalización de la negociación en consonancia con el artículo 33.2 del EBEP mediante la creación de órganos técnicos especializados* dotados de legitimidad institucional para actuar en representación de la Administración o administraciones correspondientes. Esta profesionalización aportaría enormes ventajas desde el punto de vista de la eficacia negociadora y desde la racionalización, eficiencia y productividad de la organización que se decida a aplicarla. Se evitarían sesgos de la representación política y su tendencia concesiva, así como una estructura negocial demasiado fragmentada y descentralizada que crea agravios comparativos, inequidades y situaciones difícilmente justificables ante la ciudadanía.

En definitiva, se trataría de sustituir la representación política por una representación técnica y especializada, sin que los políticos pierdan su capacidad de decisión y control. Una de las consecuencias deseables sería, además, la homogeneización de las condiciones laborales, pero también la aplicación coherente de políticas de recursos humanos en las organizaciones públicas del mismo o nivel o ámbito territorial o funcional.

4.10.2.2. Consideraciones sobre la representación sindical

Los informantes han realizado también diversas consideraciones sobre la parte sindical en la negociación, señalando aspectos que pudieran contribuir a una mejora de la productividad. También aquí han apuntado disfunciones y sobre todo, la impresión de que la parte sindical está más preparada para la negociación. Ello se ve como un aspecto positivo, pero en el caso de que la otra parte no esté a la altura, se producen desajustes y desequilibrios en los resultados que deterioran la productividad. Existe la impresión de que la representación sindical en la negociación colectiva tiene más claros los objetivos y conoce mejor las estrategias y condiciones favorables para sus pretensiones. Por eso los informantes han señalado la *preferencia de los negociadores sindicales por llevar la negociación con la representación política* más que con interlocutores técnicos.

«Yo creo que los sindicatos, la parte social, suele presentar una propuesta ilustrada y única. La Administración no siempre lleva esa tarea hecha. El que todos ganen, no se da porque la Administración no va preparada. La función de RH es para ellos un estorbo, un tormento, y lo único a que van es a defenderse de la agresión, que ellos entienden que los sindicatos hacen y no les pidan más contraprestaciones. No las plantean. Ellos parten que este

convenio ya lo tengo, y la Administración no parte de que este convenio ya está acabado y vamos a hacer un nuevo convenio. Si les dices en vez de 20.000 euros va a ganar 19.000 euros, entonces sí que cambiarían. Pero no vamos a eso. Entonces, ¿a qué vamos? a que en vez de un millón me saquen 500.000, eso es en general». (Administración local)

Además, se constata una *mayor identificación de los representantes sindicales con su propia posición* de lo que se suele ver en la parte de la Administración. Eso da imagen de mayor coherencia en los posicionamientos de lo que en ocasiones se percibe en la Administración. La imagen que a veces proporciona la Administración es fragmentada y su plan parece dirigido por la agenda negociadora de los sindicatos: «conceder menos de lo que piden».

Los sindicatos en ocasiones plantean reivindicaciones que se saben no negociables en función de la normativa. Se atiende, especialmente, a aspectos relacionados con las retribuciones y el tiempo de trabajo y no se plantean con la misma intensidad aspectos relacionados con la calidad del servicio y la modernización o cambio de la administración.

«Como en el sector privado a los sindicatos les iba mal, han hecho poco. En el sector público han apretado mucho más, aprovechando que en el sector público no hay patronal, los políticos son miedosos, hasta llegar a esta situación de tan pocas horas trabajadas, que es imposible el tema público y hay que empezar a externalizar». (Expertos)

En otras ocasiones se hacen planeamientos que no son asumibles, en especial en situaciones de crisis y habiéndose establecido normas generales.

«Ayer analizamos la plataforma sindical de nuestra negociación... pero ¿no entienden que la situación es la que es? En los ayuntamientos, la jornada semanal son 35 horas que no se cumplen, tenemos encima de las mesa todo lo contrario que es 37 y media horas, y piden reducción de jornada, pues es un despropósito. Pedir que se aumente un día más las vacaciones, pedir que se aumenten los asuntos particulares, lo que se está haciendo es todo lo contrario. Me parece una agresión frontal a un sistema. Bueno ¿usted, no oye?, ¿en qué mundo está usted?». (Administración local)

De todos modos, la estrategia actual, en los casos en que es factible, es aplicar la ultratractividad incluso en los convenios colectivos que han vencido. De este modo se procura evitar, por la parte sindical, y en ocasiones también por la de la Administración, la negociación para establecer condiciones peores que en ocasiones deterioran los logros de la negociación anterior.

«Ahora, el convenio colectivo venció en el 2007 y no negociamos nada, porque como decía una sindicalista negociar sin «perras» no es negociar.... Les dijimos: el convenio se queda así, si no va a peor, daros con un canto en los dientes. A los funcionarios, eso sí impusimos lo que había que imponer. El problema está en el convenio, nunca van a firmar nada que vaya a peor. El real decreto de reforma laboral ha modificado que el convenio se puede quedar sin modificar dos años, salvo que se haya pactado lo contrario. O sea, sigue permitiendo que yo como empresario pacte con el sindicato que va a

tener ultractividad permanente. A ver quién es el guapo que no lo pacta». (Directivos CC. AA.)

En algún caso, los entrevistados comentan que la representación sindical *no alcanza a representar a los niveles más altos de funcionarios*, ni estos se sienten representados. Hay colectivos profesionales o categorías representadas en exceso mientras que otras tienen escasa o nula representación y escaso margen de influencia. Se otorga en exclusiva la negociación a las organizaciones sindicales, negando cualquier otra modalidad. Aunque los grupos minoritarios pueden tener sus propias organizaciones sindicales, no obtienen los porcentajes que les permitirían sentarse en las mesas de negociación y esto de alguna manera se considera un problema por las consecuencias que puede tener por ejemplo, el desequilibrio retributivo entre los grupos profesionales. En la medida en que se produzca la desatención de los intereses de los grupos altos puede abonarse una cierta huida y una descapitalización intelectual de los recursos humanos mejor preparados.

Para terminar, los entrevistados indican que es preciso realizar una *reflexión en profundidad sobre la negociación y el papel de los sindicatos en ella*. Se constatan progresos en ese ámbito, pero todavía queda mucho camino que recorrer.

«Es necesaria una reflexión sobre qué son los sindicatos y qué nos pueden dar y qué podemos pedir al personal a través de los sindicatos. Ese papel creo que no está tan bien definido en la Administración como en las empresas, yo creo que habría que avanzar en ese sentido; y creo que posicionamos a veces al negociador en contra del sindicato, el sindicato es el malo y yo el bueno que tengo que defender, no ceder nada. Creo que ambas partes han de hacer un esfuerzo.... Creo que ha cambiado mucho, ha cambiado mucho en su contenido y las partes que negocian, pero no ha cambiado la concepción que la organización tiene de ambas partes». (Directivos AGE)

4.10.3. MATERIAS OBJETO DE NEGOCIACIÓN

Las materias de negociación en el empleo público se concretan en *cinco bloques* según se dispone en el artículo 37.1 del EBEP. En el 37.2 se relacionan aquellas que son excluidas de la obligatoriedad de la negociación. Ambas relaciones identifican contenidos de negociación por inclusión o exclusión más o menos precisos, que de alguna forma acotan la *falta de clarificación de las materias que han de ser objeto de negociación*. En relación con el contenido de la negociación se indica la necesidad de mejorar la identificación de las materias junto con la determinación de los ámbitos. Se indica que existe falta de claridad y es necesario concretar esas cuestiones, atendiendo a los aspectos que son competencia del Estado, los que son competencia de las Comunidades Autónomas y aquellos que entrarían dentro de la capacidad de autogobierno o de ordenanza municipal. Ello ha llevado a algunos autores a la conclusión de que el poder negocial en el ámbito local es residual, pues sólo podrá operar

en aspectos en los que no se ha actuado por el poder normativo estatal o autonómico. Sin embargo, los informantes indican que se produce un *sistema acumulativo de mejoras en la negociación* que puede provocar falta de equidades al incrementar las mejoras en el ámbito autonómico a lo básico dictado por la administración del estado, y al ámbito autonómico se le suman las mejoras en el ámbito local.

«Hay que mejorar las materias, cuáles son negociables, cuáles van a operar como mínimo y en qué nivel. No se puede convertir el sistema público en un sistema donde a nivel estatal se negocie una cosa, y eso se ha producido mucho... el autonómico lo mejora y las entidades locales lo mejoran. Un sistema acumulativo de mejoras. Lo que ha provocado por inequidades evidentes como que los policías locales ganan más que los autonómicos y los autonómicos más que los nacionales». (Directivos AGE)

En esta última Administración se da además otra circunstancia. En muchas de las federaciones territoriales de municipios y provincias se realizan *convenios marco para presentar un enfoque armonizador* y solventar el problema de aquellos municipios en los que no existe negociación colectiva, así como para establecer un conjunto de normas generales en las condiciones de trabajo. Sin embargo, lo que suele ocurrir es que esta plataforma «marco» se convierte en una plataforma de «mínimos» a partir de los cuales se inicia la negociación en otros ayuntamientos, normalmente de tamaño pequeño y mediano en los que ya existe convenio.

Pero esto no solo ocurre en el ámbito territorial, también se describen situaciones parecidas con respecto al ámbito de la *dualidad del régimen del personal, al intentar igualar las condiciones de laborales y funcionarios*. Esta equiparación se produce por arriba, por ejemplo, si el personal funcionario cobra menos antigüedad que el laboral se igualan mediante el pago de la diferencia en el concepto de productividad, si el personal funcionario disfruta de más días por asuntos propios que el laboral, a este último se le dan los mismos días.

«El convenio único puede ser o un único instrumento o el mismo instrumento separado en funcionarios y laborales.... Y al final los permisos, son iguales. Se dividen para darles una funcionalidad jurídica, pero al final los iguala. Además los iguala por arriba, es decir, si el funcionario tiene menos retribución y los laborales más antigüedad, entonces para que cobren lo mismo dicen que el funcionario se le da una productividad que es igual a la diferencia entre eso, entonces se igualan. Que el funcionario tiene más días por asuntos propios que laboral, pues se igualan». (Directivos CC. AA.)

En resumen, se encuentra una cierta *disfunción en las negociaciones colectivas al ir acumulándose beneficios tanto en el ámbito territorial, como en el de la relación jurídica de empleo*, como en la superación de los denominados convenios marco que a su vez se vuelven referencia para todos aquellos que se encuentran por debajo. Durante años se ha entrado en una espiral negociadora, en la que este proceso de acumulación de mejoras no juega tanto a favor de resolver cuestiones relacionadas con el incremento de la calidad cuanto a la mejora de las condiciones de trabajo.

«La negociación colectiva en la Administración local se encuentra con un convenio marco de la federación de municipios. Ese acuerdo marco, establece condiciones generales, de jornada, permisos, retribuciones. Luego los sindicatos a nivel de Administración eso es su plataforma de salida... esto son los mínimos. Ellos plantean que si la federación ha determinado que la subida salarial es de 1,1 eso ya lo tienen, entonces piden un 0,5 más. Son plataformas de inicio, de mínimos. O sea, que nosotros encima tenemos ese convenio. Además, ahora la reforma dice que domina o prevalece es el convenio de empresa, así que tenemos que decir que nuestro convenio es de empresa y que nos dejemos de marco». (Administración local)

Se indica una necesidad de ordenar la negociación colectiva en las administraciones públicas, donde se plantea que no se trate de una negociación centrada, exclusivamente, en el incremento de los derechos de los empleados públicos. Es importante equilibrar derechos y obligaciones y evitar una negociación focalizada en reivindicaciones económicas y de tiempo de trabajo. Sin obviar esos aspectos, transitados en exceso en tiempos de bonanza, hay que abordar otros que contemplen mejoras en la productividad y calidad del servicio. También se indica que la necesidad de someter a negociación las normas y criterios generales, tantas veces aludidos en el artículo 37.1 del EBEP (apartados c, d, f, g, i, l y m), introduce dos cuestiones. Por una parte, la dificultad de operacionalizar estos «criterios y normas generales» para llegar a un acuerdo y, por otra, que justamente estos criterios y normas generales pueden acercarse, arriesgadamente, al espacio de exclusión de las potestades organizativas del trabajo.

4.10.4. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO, COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN EXCLUIDA DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA NEGOCIACIÓN

Un buen número de intervenciones han señalado que en la práctica se sobrepasan los límites de lo que es obligatorio negociar. En otras ocasiones se produce una confusión entre los límites de la capacidad de auto-organización (artículo 37.2 a del EBEP) y las circunstancias en las que se operativiza esta organización, que sería materia negociable.

«No son negociables las condiciones de cómo estructurar el trabajo, cómo crear puestos, etc. Ese planteamiento no debe ser objeto de negociación. Eso no incluye, por ejemplo, la jornada laboral. El diseño organizativo es una cosa, la materialización en la circunstancia operativa es otra». (Directivos CC. AA.)

«Hemos tenido una negociación muy intensa del calendario laboral que la ha liderado la concejal de policía local que es valiente, para cambiar los permisos nocturnos, los horarios... Tuvimos que celebrar muchas sesiones, porque si esto va a un contencioso que no diga nunca un juez que no ha habido negociación. Ahora, lo que no puede haber es votación, porque si no, que gobiernen los sindicatos. En algunas cosas a ella le interesaba, pero había negociación, hablábamos de policías que trabajaba a turnos que le decíamos no, ahora vas a ser motorista, patrullero, atestados... eso había que negociarlo y necesita muchas sesiones, porque lo dice el convenio y luego te lo llevan a un contencioso y lo ganan. Ahora, lo que no te va a decir nunca un juez es que la negociación se vote. Porque entonces yo como abogado diría, no porque la potestad de auto-organización, depende de quién gobierna. Si

no fuera eso así, todo sería asambleario, ahí está el límite». (Administración local)

Hay cuestiones que son puramente técnicas como las bases de una selección, las funciones de un puesto de trabajo y su perfil profesiográfico o el diseño organizativo que no deben someterse a negociación.

«Creo que hemos perdido el norte hace mucho tiempo en ese tema y que se someten a negociación colectiva aspectos que por su propia naturaleza no se deberían someter. Que se sometan las bases de la convocatoria de un proceso selectivo al parecer de los sindicatos, me parece una aberración. Tienes que oír cada cosa: que haya un proceso selectivo en que los exámenes no sean eliminatorios, que haya un proceso selectivo donde el primer examen valga un punto, el que lo haga muy bien 1, el que lo haga muy mal 0, pero puede seguir. Cuál es el planteamiento, que tú llevas unas bases de convocatoria estudiadas, cuadradas y bonitas, y cuando pasa por el tamiz de la negociación te sale un aborto al que nadie reconoce como padre». (Expertos)

En resumen, en el tema de la negociación son aspectos de especial relevancia para la productividad, la estructura de la negociación, y la dualidad de regímenes. También se han recogido diversas consideraciones sobre los actores de la negociación, la representación sindical y la institucional (con sus roles político y técnico-profesional). Por último, se han considerado las materias objeto de negociación, y en especial, la no obligatoriedad de negociar aspectos de la organización del trabajo. En el apartado siguiente, se aborda la dirección pública profesionalizada, que tiene la función de aplicar las políticas de recursos humanos a los empleados públicos.

4.11. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONALIZADA

Las administraciones públicas *prestan una amplia gama de servicios a la sociedad y existe una creciente demanda de eficacia y eficiencia*. Ello, requiere metodologías y estrategias profesionales que al aplicarse en las AA. PP. han que tomar en consideración el carácter de servicio público. La aplicación de esas técnicas requiere contar con personal preparado y capaz de generar valor de acuerdo con los fines y objetivos prioritarios del sector público.

«El éxito para conseguir productividad viene por dos vías. Una es el liderazgo. Al analizar organizaciones públicas, se ve que hay direcciones generales que funcionan muy bien, otras muy mal. ¿Cuál es la clave del éxito o fracaso? El líder. Líderes buenos que motivan e implican a sus trabajadores y tienen elevada productividad. Luego tenemos los que lo hacen mal. Es la esencia del éxito de la gestión» (Expertos).

La vertebración de una sociedad y su desarrollo económico y social requiere una Administración Pública eficaz y eficiente. Una buena Administración en un estado democrático de derecho necesita de una *dirección política, cuyos gobiernos son elegidos por los ciudadanos, pero también de una dirección administrativa que cuente con profesionales con*

las cualificaciones, habilidades y conocimientos necesarios para traducir las políticas planteadas por los gobiernos en realidades sociales. Una «traducción» competente requiere, de quien la ha de dirigir, un análisis de las demandas y la situación, una planificación, despliegue y supervisión y control de la gestión y de los impactos que su implantación ha de producir en la sociedad. Por ello, es necesaria la *figura del directivo público* como profesional competente en todas esas exigencias. De hecho, la atención que se le presta a esta figura crece de manera constante en nuestro país, aunque desde el punto de vista práctico se han adoptado pocas iniciativas.

Las organizaciones exitosas se suelen caracterizar porque *invierten tiempo y recursos en dotarse de las personas competentes para su dirección profesionalizada*. De no hacerlo, habrá dificultades en la realización y logro de los objetivos, y en el cumplimiento de la misión para la cual fueron creadas. Las consecuencias de una mala gestión y de una falta de liderazgo en el sector público las suelen pagar los ciudadanos y esta es una cuestión que no conviene dejar de lado.

«Si no hay dirección pública profesional, es imposible conseguir la productividad de los empleados de la dirección pública, porque una dirección pública profesional implica que se selecciona de forma meritocrática, los directivos se sienten estables y fuertes para acometer políticas valientes en recursos humanos, se ven capacitados para definir objetivos, indicadores... para exigir un elevado rendimiento. Actualmente, no es así; porque la parte política no es profesional aunque eso no es un problema. Ahora bien, a la otra parte de dirección, la profesional, se le debe exigir la productividad. Lo que sucede es que con los puestos de libre designación hace que todo esto se convierta en puestos gratiables, políticos, con lo cual es un sistema que desincentiva a gente que puede tener una postura valiente». (Expertos)

Las AA. PP. siempre han tenido personas que las dirigen, *la cuestión es cómo se determinan esas personas, y si se ha producido algún tipo de «colonización» de ese espacio de dirección*. En los países más desarrollados de nuestro entorno se han iniciado procesos que han definido la función directiva y adaptado sus estructuras a las demandas sociales, *profesionalizando a los directivos*. En nuestro país a pesar de algunas referencias legales (p. ej. artículo 13 del EBEP) poco o nada se ha hecho en este sentido. La regulación de la función directiva ha despertado pocas pasiones en los distintos gobiernos y no ha formado parte de ninguna de sus agendas. No existe una postura clara sobre ella, tal vez porque podría cambiar los equilibrios de poder existentes en la zona intermedia o de confluencia entre políticos y altos funcionarios (Jiménez Asensio, Villoría y Palomar 2009). Aunque en estos tiempos de profunda y turbulenta crisis se habla de tecnócratas a propósito de lo ocurrido en Grecia e Italia.

Las aportaciones realizadas por los entrevistados sobre este tema se centran en una excesiva presencia de los partidos políticos en el ámbito de la dirección de las AA. PP. y plantean temas como el reclutamiento, selección, formación, evaluación y cese de quienes ejerzan la función directiva en las AA. PP. Se plantea, también, la indefinición de un espacio

propio de la dirección y la necesidad de que se consolide e institucionalice la figura del directivo público profesionalizado. Se señala, asimismo, que el actual estatus y retribución de quienes ejercen como directivos públicos no atrae a los mejores profesionales externos, más bien los aleja, dado que no les garantiza un billete de ida y vuelta, cosa que sí ocurre con quienes son funcionarios. Entre los aspectos que inhiben el adecuado reclutamiento de buenos profesionales para el desempeño de la dirección pública está la falta de un tratamiento diferenciado de este rol en las cuestiones objeto de negociación colectiva, los salarios bajos en comparación con los del sector privado, las responsabilidades muy elevadas, o la legislación de incompatibilidades de altos cargos. Esta situación aumenta el riesgo de descapitalización profesional en las AA. PP. por las posibilidades de fuga de los mejores al sector privado.

Los expertos consultados ven la *profesionalización de la dirección pública como la forma en la que las AA. PP. pueden operar con mejores niveles de eficacia y eficiencia* que redunden en la productividad de los servicios públicos. Los partidos políticos no son escuelas de negocio, ni la pertenencia a éstos garantiza las cualificaciones necesarias para desempeñar puestos de dirección pública por lo que no deberían ser el medio para reclutar a los directivos públicos. De ser así, la dirección podría convertirse en una supervisión político-ideológica de la gestión y de los empleados públicos. De hecho, los temas planteados han sido la definición y cometidos de la dirección pública, su politización *versus* profesionalización, y la regulación del estatus del directivo público.

4.11.1. DEFINICIÓN Y COMETIDOS DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

Existe entre los entrevistados un empeño por *definir la función y perfil del directivo público, así como su regulación y condiciones laborales*. En el artículo 13.1 del EBEP se *define el personal directivo* como «el que desarrolla funciones directivas profesionales en las administraciones públicas definidas como tales en las normas específicas de cada Administración». Aunque este artículo aclara poco, o mejor dicho, establece amplios márgenes en la definición, se puede considerar como directivo público a todo aquel que dirige una organización, servicio o unidad de la Administración, de acuerdo con la definición establecida en las normas, y esta dirección la ejerce bajo las instrucciones políticas de quien gobierna. Tal vez la relación más completa de las funciones del directivo público la encontramos en el artículo 21.3 de la Ley 22/2006 de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid en el que se dice lo siguiente: «Corresponde a los órganos directivos desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa competentes. En particular, les corresponde el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos, la planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de

innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial, sin perjuicio de las funciones específicas que se les deleguen o se les atribuyan como propias». Además, la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del EBEP propuso una serie de requisitos, competencias y preparación: el «directivo público es la persona que posee la capacidad de liderazgo, la formación específica y las habilidades necesarias para hacer funcionar bajo las instrucciones del gobierno correspondiente, la compleja maquinaria administrativa».

4.11.1.1. Política y profesionalidad en la Dirección Pública

Encontramos *dos elementos en estas definiciones*. Por una parte, la *distinción entre dirección política y la dirección administrativa*. La primera establece las políticas, objetivos y directrices a seguir y la segunda dirige la Administración para conseguir esos objetivos y políticas. Por otra parte, según indica alguno de los entrevistados, *existe una tensión entre una dirección política por lo general inexperta en la maquinaria administrativa, que formula políticas y una dirección profesional-administrativa experta que debe reunir las cualificaciones, conocimientos, habilidades y competencias requeridos para implantarlas*.

«La profesionalización del personal directivo es una manera de soslayar el absurdo debate entre la profesionalización y la politización de los altos cargos. Una manera mejor de tratar esa cuestión. A mí nunca me ha pasado que en una reunión se dijera «a partir de ahora vete, que esto es político»; o que al ministro le dijeran, «a partir de aquí váyase, que esto es técnico»». (Directivos AGE)

A juicio de estos entrevistados, el directivo es el que posibilita que *gente no experta que tiene la legitimidad política dirija a gente experta que tiene legitimidad porque ha sido seleccionada por mérito y capacidad*. Realmente la relación entre política y Administración es un juego de legitimidades: la que da el sufragio y la que da el conocimiento, el mérito y la capacidad. Para que eso sea posible, quien está en la intersección entre política y Administración debe equilibrar de una manera armónica y equilibrada el compromiso con el interés general, representado por el que tiene el poder legítimo de gobernar, y la solvencia técnica.

«Un director general tiene que hacer viable técnicamente un proyecto político, y eso significa que tiene que dirigir a gente experta. Tú le puedes pedir a alguien que sepa la ley de procedimiento administrativo. Ahora, ¿está en condiciones de tratar con un nivel político para que esas políticas sean implementadas luego por una Administración técnica? No se puede perder de vista una cuestión: el veto paralizante de los funcionarios. Esto es, una política que los funcionarios no quieran aplicar, no se aplica. Es el veto de la burocracia». (Expertos)

4.11.1.2. El papel del directivo profesionalizado en ese conjunto de roles de directivos y dirigentes

El directivo público tiene que hacer viable el proyecto político e instrumentar la organización para su implementación. En las entrevistas se indica que sus cometidos incluyen aspectos como asistir a los representantes y cargos políticos (órganos superiores), aportarles información relevante para la definición de las políticas públicas, las estrategias para conseguir los resultados, los recursos necesarios, los costes asociados y los procedimientos para su implantación. Además entre sus funciones están las de ordenar, organizar, dirigir y supervisar el trabajo de los servicios y de los empleados públicos y evaluar los impactos y resultados producidos. Su rol es de colaborador inmediato y necesario de los políticos y por ello cabe una cierta sintonía sin menoscabo de la necesaria preparación, experiencia y profesionalidad.

4.11.1.3. El estatus del directivo profesionalizado, su perfil y designación

La naturaleza de la función y cometidos del espacio directivo requiere, como recomiendan los expertos entrevistados, un *régimen o estatus jurídico diferenciado*. Se apuesta por una estructura directiva abierta, señalando que no se trata de crear un cuerpo directivo que pudiera acabar convirtiéndose en una casta. Se sugiere avanzar hacia un modelo similar al *Senior Civil Service* británico en el que predomina la selección de entre quienes reúnen los requisitos de directivo público. Se es directivo porque se poseen los requisitos, se ha sido seleccionado para ejercer funciones directivas y se ejercen, pero sin pertenecer a ningún cuerpo específico.

Es evidente que una Administración compleja requiere la figura del directivo público, como también lo es que éste debe *reunir unos conocimientos y habilidades que le permitan la planificación, despliegue, evaluación y mejora de la gestión, así como habilidades de negociación, conducción de personas y otras competencias que se exigen a los directivos públicos* pero no a los dirigentes políticos, ni siquiera al resto de funcionarios o empleados públicos, incluidos los de los grupos superiores.

Se recomienda que teniendo en cuenta el perfil y las competencias de los candidatos, el sistema dote al dirigente político de las herramientas necesarias que *elegir a los mejores «colaboradores profesionales»* para la puesta en marcha de las políticas públicas encomendadas. El dirigente político es responsable de ejecutar un programa electoral y para eso tiene unos recursos humanos y materiales. Entre ellos hay unos que han de encargarse de dirigir la Administración. Cómo seleccionar a esos directivos es una clave fundamental, según el grupo de expertos, para profesionalizar la gestión pública, mejorar su funcionamiento e incrementar la productividad.

«Las líneas políticas que hay que seguir son las que plantea un programa electoral, esas políticas públicas no deben estar en manos de los técnicos, quienes las han diseñado han sido políticos, los técnicos tendrán que estar en la instrumentación de esas políticas públicas y le dirán al político de turno: estos resultados que persiguen estas políticas públicas se pueden conseguir a través de esta vía, utilizando estos recursos con estos costes, y con estos niveles de incertidumbre. Tienen que ser colaboradores inmediatos de los políticos. No pueden dejar a los políticos que en la puesta en marcha, sobre todo en el mundo local, se lancen ellos solos a la piscina, que es lo que se hace en muchos casos. Eso implica la existencia de un escalón directivo a la fuerza, es que además lo ha generado la propia Administración». (Administración local)

Una clave importante del régimen específico para el directivo público reside en establecer una *combinación equilibrada entre la confianza, que no proviene de la pertenencia al mismo partido político sino de las relaciones que se establezcan entre directivos públicos y miembros de los distintos gobiernos*, la clarificación de competencias, funciones y responsabilidades de cada rol (político y directivo), el respeto al rol de la otra parte y *la profesionalidad para cumplir con eficacia, eficiencia y calidad las funciones y cometidos encomendados*.

«Ese escalón directivo se debe preservar, pero en ese reservorio de personal deben poder elegir (sintonía personal, experiencia, situación política). Yo me he encontrado con situaciones en las que responsables del PSOE han elegido a gente que suponían con ideas más cercanas al PP y a la inversa. El dirigente político ha de saber que lo que le conviene es elegir a los mejores colaboradores que le ayuden a poner en marcha políticas públicas que le han encomendado. Él es el responsable de llevar a cabo una parte del programa electoral y para eso tiene unos recursos humanos y materiales». (Administración local)

4.11.2. POLITIZACIÓN *VERSUS* PROFESIONALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

A pesar de las ideas cada vez más generalizadas sobre una dirección pública profesionalizada, y las bases establecidas en el EBEP, no parece haber muchos avances sustantivos. Los expertos consultados han realizado aportaciones interesantes para analizar y diagnosticar la situación. En primer lugar, *todavía no existe un concepto claro del modelo de dirección pública, suficientemente elaborado* y el avance en este asunto es fundamental. El EBEP se pronuncia por una dirección profesionalizada, pero desde el año 2007 hasta ahora poco o nada se ha avanzado en este sentido y la realidad es bien distinta, el modelo consolidado y con pocas expectativas de cambio es el modelo politizado.

«La LOFAGE pretendió que los cargos directivos de la Administración del estado, daba pie a una mayor profesionalización, pero se quedó a medias, y eso políticamente no se ha ejecutado en la dirección correcta». (Expertos)

4.11.2.1. Posibles modelos de dirección pública

Jiménez Asensio (2010) indica *tres modelos de dirección pública* que ayudan a comprender esta cuestión. Un *modelo cerrado o burocrático* que carece de puertas de acceso al exterior de la Administración e impide la incorporación a la estructura directiva de personas procedentes del sector privado. Los nichos de reclutamiento provienen del interior de las AA. PP., son formados en la alta función pública, forman parte de la carrera de una élite de funcionarios, tienen un elevado grado de continuidad y estabilidad, pero se encuentran a disposición del gobierno y su movilidad es elevada: El modelo francés es quizá el que mejor representa esta tipología.

El segundo *modelo es de carácter abierto* y consiste en la ocupación por la política de la dirección pública, es decir, los puestos directivos en el sector público pueden ser ocupados por cualquier persona independientemente de su procedencia y su cualificación. Estos puestos provistos bajo el criterio de la confianza política se han dado en los niveles directivos, lo que ha provocado que personas inexpertas dirijan a personas expertas y que los criterios de profesionalidad, mérito y capacidad se han excluido por los relativos a la politización en la provisión de los mismos. No tiene carácter de permanencia, el reclutamiento y cese son discrecionales. Este modelo predomina en nuestro país y ha sido amplia y extensivamente utilizado en los niveles autonómicos y locales.

El tercer modelo, arraigado en el mundo anglosajón, presenta su rasgo distintivo en entender que la función directiva requiere para su adecuado desempeño poseer y acreditar una serie de competencias profesionales propias de la dirección y gestión, y ocupa un espacio diferenciado entre la política y la burocracia. La profesionalización constituye el ADN de este modelo, el acceso viene determinado por una previa definición del perfil de funciones y competencias y la acreditación de la experiencia, conocimientos, habilidades y actitudes para su desempeño. El directivo profesionalizado necesita ser investido de ciertas atribuciones o delegación de poderes para desplegar la gestión directiva y disponer de los márgenes necesarios para organizar los recursos humanos, económicos, financieros, tecnológicos, etc. Estas atribuciones o delegación de poderes conllevan un marco de responsabilidades gerenciales que constituyen una de las piezas clave del modelo. Las retribuciones están vinculadas al marco de responsabilidades, y por tanto, sometidas a la evaluación de resultados. El cese no es discrecional sino asentado en razones de temporalidad y en la responsabilidad por la gestión.

Es obvio que los modelos planteados por Jiménez Asensio (2010) no se dan en estado puro y cabe una cierta combinación. Con carácter general, el posicionamiento de los expertos es una dirección pública profesionalizada con ciertos tintes de confianza política, que en ningún caso puede sustituir a la profesionalidad. Se considera una fórmula adecuada, como ya hemos

dicho, una combinación equilibrada de ambos elementos, confianza y profesionalidad. Pero es necesario delimitar en qué niveles se dan cada uno de ellos. Se indica, también, que es necesaria una mayor clarificación de los roles del político, directivo y personal eventual o de confianza política, con lindes claros sobre todo entre los dos últimos.

«La dirección pública profesional es una tierra de nadie que está asediada por los partidos que tienden a ocuparla con un solo criterio de confianza y por los propios funcionarios que quieren que sea el nivel más alto de la carrera administrativa». (Expertos)

«Hay formulas mixtas y se han propuesto también distintos niveles de directivos y ámbitos diferenciales. El gerente de un hospital o universidad no deberían estar marcados políticamente, pero lo están. Es más lógico que un director general, aun siendo un directivo profesional y teniendo esa formación, pues en su designación entre algún elemento de confianza política. Los ministerios en gran medida funcionan así, el director general forma parte del equipo del ministro. Los ministros suelen reunir el comité de dirección del ministerio semanalmente, si tú ahí no tienes *«feeling»* con la gente... Una de las cosas que se propuso hace unos años era hacer un registro de directivos públicos, una serie de personas que se sabe su historial porque han ocupado puestos directivos o porque desde niveles de Administración han realizado una serie de cursos. Hay puestos de trabajo en los que puedes hacer una selección, pero elija entre éstos. Al final siempre hay resistencia política. El peso de los partidos políticos es enorme en este país». (Expertos)

4.11.2.2. El predominio actual por la politización de la dirección

Si bien se han dado avances importantes hacia la formación de directivos, también es cierto que el nombramiento para el desempeño de esos cargos recae en aquellos que disfrutan de la confianza política o próximos a quien gobierna. No es difícil ver cómo, después de unas elecciones, cambian de puesto personas por criterios de proximidad o confianza y no de méritos, experiencia o conocimientos. Esto provoca de inmediato efectos en el funcionamiento y en la calidad de los servicios.

En el EBEP hay un claro pronunciamiento sobre la cuestión de la profesionalización, su artículo 13 se subtitula «personal directivo profesional». Se enfatiza, pues, el carácter profesional, evidentemente, para diferenciarlo de lo que no es profesional (amateur), lo que indica la pretensión de que la función directiva no se asiente en criterios de confianza política o personal exclusivamente, sino en criterios de capacitación profesional para el ejercicio y desempeño de la misma.

Esta función se ubica en la cúspide de la Administración, o dicho de otra forma, allá donde existe una interrelación entre la política y la función pública. Habría que evitar la *tendencia a la invasión de ese espacio por los partidos políticos*. Esta invasión adopta diversas formas: el reclutamiento de asesores provenientes del partido político asentado en el gobierno como personal de confianza; la protección, promoción y ascenso de aquellos funcionarios y empleados públicos en sintonía o militancia política con el

equipo de gobierno; y finalmente la utilización de los entes instrumentales como una forma de evitar los controles de los funcionarios y como organizaciones donde es mucho más fácil y donde reina una mayor laxitud a la hora de contratar a afines políticos. Como es evidente, ninguno de estos extremos se orienta hacia una organización pública más productiva y con mayores niveles de rendimiento. Al contrario, vuelve a nuestras administraciones públicas más ineficientes, y se engrosan y se sobredimensionan innecesariamente las plantillas de personal.

«Tenemos un mercado politizado marcado por el partido político que gobierna. Necesitamos un mercado más transparente, más regulado, pero regulado para que sea transparente, competitivo, abierto... Los gerentes municipales suelen ser gente que más o menos está atrapada en esa red politizada y esto genera un caos tremendo». (Expertos)

En las entrevistas, se indica como consecuencia de la politización de la dirección pública una especie de mercado interno de directivos politizados que se promueve cuando entre los criterios designación prima la afiliación política.

«Hay que decidir el tema directivo y al final hay que determinar un grupo de personas, donde el político de turno pueda decidir, porque si no, no se puede hacer nada. Todos los directores que en aquel momento estaban y que no tenían adscripción política, los quitaron para en algunos casos poner a auténticos comisarios políticos. Ya no se buscaba la capacidad de gestión sino la vigilancia de lo que el partido decía que se pudiera hacer. Ahora se ha hecho lo mismo, con el nuevo partido. Efectivamente, no está calando esa formación en los políticos y además yo creo que tienen que pagar muchos favores. Por tanto, colocan a la gente que tienen que colocar sin pensar demasiado en la Administración». (Administración local)

4.11.2.3. La figura del directivo público profesional: Acreditación

Es necesario no solo que exista una *regulación y una figura de directivo público profesional*, sino también que quienes ocupen estos puestos y responsabilidades sean justamente eso, profesionales y donde las puertas de acceso a la función directiva estén claramente definidas y delimitadas, así como los requisitos que se exigen.

Como una fórmula de mejora se apunta la *creación de un registro de directivos en las distintas administraciones*, lo que permitiría conocer el currículum de determinadas personas que han ocupado puestos directivos o que han sido acreditados mediante formación para el desempeño de esos puestos. Esta idea no ha prosperado y sobre todo, sería necesario garantizar dos cuestiones que hasta ahora aún no han sido resueltas. La primera que *quienes han ocupado puestos de directivos lo han hecho por mérito y capacidad y no, exclusivamente, por confianza política*. La segunda es la forma de acreditar la cualificación directiva, dado que desde hace años se viene realizando formación específica para directivos en el Instituto Nacional de Administración Pública, en los distintos institutos autonómicos de Administración Pública, en las diputaciones y en las

federaciones de municipios y provincias, pero su importancia y significado a efectos de ascenso es escasa o no pasa de puntuar como número de horas o créditos de formación. Así pues, se apunta como *otros temas más por resolver, la acreditación de la formación directiva o la habilitación como personal directivo*.

4.11.2.4. Profesionalidad y confianza en el proceso de designación de los Directivos Profesionales

La mayoría de los entrevistados se decanta por una función directiva profesionalizada, como pieza clave para el buen funcionamiento de las administraciones y como elemento modernizador. Se propone una fórmula mixta que sin dejar de exigir los requisitos de profesionalidad, mérito y capacidad se pueda introducir algún elemento, sino de confianza política, sí de sintonía con el gobierno lo que vendría a convertirse en una designación de entre aquellos que reúnen la condición de profesional, capacidad y mérito.

«La figura del directivo público profesional se recoge en el EBEP, y era esto, no nos basta con que haya una serie de cargos que se conceptúen como cargos directivos, sino que tiene que estar ocupados por personal de esta naturaleza. Tienes que jugar con aspectos de confianza, tienes que elegir a una persona que sepa de esto. Esa es la idea de directivo profesional». (Expertos)

4.11.3. EL ESTATUTO DEL DIRECTIVO PÚBLICO

Los entrevistados consideran que *debería existir una regulación del estatus del directivo público como un personal diferenciado*, del resto de empleados públicos, de la dirección política y del personal eventual o de confianza política. Se trata de un personal de frontera entre la política y la Administración cuya característica fundamental es su profesionalidad.

Los intentos de elaboración por el Ministerio de Administraciones Públicas y algunas Comunidades Autónomas de un Estatuto del Directivo Público no han fructificado, pero algunas cuestiones se tratan en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en 1997, en la Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local en lo referido a municipios de gran población y en las leyes especiales de los municipios de Madrid y Barcelona, y en la Ley 28/2006 de Agencias Estatales en su artículo 23 y el artículo 13 del EBEP.

«La falta de profesionalización en las áreas superiores de la Administración, no porque la gente no sea profesional, sino porque no hay definida una carrera, ni un status de directivo, hace que cada uno vea como un fin en sí mismo el puesto de trabajo que ocupa, y no que pertenece a una Administración más alta que tiene unos objetivos propios, que tiene unos objetivos concretos y tiene una carrera a medio y largo plazo. Entonces, si los directivos piensan en 4 años como mucho, se hace difícil que se impliquen en proyectos de este tipo. Esa es la mayor dificultad. En ese sentido, es

importante lo que prevé el EBEP y que hay que desarrollar, que le atribuya una serie de competencias, pero también una serie de responsabilidades. Porque en la Administración definimos responsabilidades como aquellas derivadas del puesto que se ocupa pero hay otras muchas, que se derivan del personal de tu cargo». (Directivos AGE)

En las entrevistas se ha identificado alguna experiencia en el ámbito de las CC. AA. en la que se regulaban algunos de esos aspectos.

«Aquí hemos tenido una norma reguladora del 99 sobre directivos públicos en aquel nicho de la Administración donde aparentemente más racional era hablar de directivos públicos que era sociedades públicas y los entes públicos de derecho privado. En el servicio de salud, el nicho de dirección eran todos los sanitarios. En la empresa pública puedes coger a alguien de la propia Administración o un profesional externo. Si es externo se formalizan contratos laborales de alta dirección. Lo que diferenciaba al directivo profesional era el sistema retributivo. Como directivo profesional podía establecer criterios de productividad que no estoy condicionado con el resto de la sociedad pública en un convenio con sus retribuciones fijas. En la parte central de la Administración, hay un problema de origen, la LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) establece que debe ser seleccionado entre funcionarios públicos. Con lo cual la gestión profesional podría estar viciada porque esos puestos se consideraban como un nicho de la carrera administrativa... La cuestión es que los directores se sitúen en varios espacios en función de los criterios apropiados. Lo importante es asegurar que quien tiene la responsabilidad sobre un presupuesto es un profesional capaz de gestionar... Eso es lo que se está buscando. Eso se espera que genere productividad. Que hacían las AA. PP. antes, pues formar a los altos cargos en materias sobre una mejor gestión de lo público, evaluación de desempeño o formar jefaturas de servicio con el mismo objetivo. Yo creo que la palabra profesional si va asociada a productividad». (Directivo CC. AA.)

Los entrevistados señalan que la *regulación sobre los directivos profesionales debería incluir entre otras cuestiones* las condiciones de acceso y cese a la función directiva, la movilidad, la evaluación de los puestos directivos, los derechos y responsabilidades de quienes desempeñan estos puestos, y sus retribuciones e incompatibilidades.

«El artículo 13 del EBEP no dice que al directivo público se le selecciona sino que se le designa; y jurídicamente esto no es irrelevante. Designar a alguien significa que un político no puede nombrar a quien quiera, puede nombrar a un amigo pero que sepa, y eso significa que previamente tiene que haber acreditado mérito y capacidad. En segundo lugar, puede ser un criterio de proximidad y confianza. Lo menos malo que se ha hecho aquí es el artículo 6 de la Ley de Agencias, que propone una terna». (Expertos)

En cuanto a la designación (que no selección) a la función directiva, en la actualidad predomina la confianza política como criterio de provisión. Sobre este aspecto, los entrevistados se plantearon si la designación debe ser por razones de mérito y capacidad, exclusivamente, o si es necesario combinar razones de confianza y la acreditación de los requisitos exigidos. Otra cuestión abierta a debate tiene que ver con la *opción por un modelo de acceso cerrado o uno abierto*, es decir, si exclusivamente se recluta desde dentro de la propia Administración, en el caso que nos ocupa entre funcionarios del grupo A1 (titulación superior), o si es posible un modelo

abierto que posibilite el reclutamiento de profesionales del sector privado, quienes evidentemente posean las cualificaciones, experiencia y requisitos que se determinen. Una posibilidad en este tema sería que existiese una preferencia por el personal funcionario o empleado público, y sólo en caso de no disponer de los efectivos con los requisitos necesarios, acudir al sistema abierto. También se plantea por parte de los entrevistados si el modelo abierto puede alcanzar a todas las AA. PP. o si debería acotarse a ciertos ámbitos del sector público (entes instrumentales, empresas públicas, agencias, entes públicos de derecho privado, etc.).

«En el borrador de la CC. AA. no se diferencia entre dos niveles, uno para externos y otro exclusivamente para funcionarios. Se dice que habrá niveles donde se pueda elegir a gente que sea funcionaria o no, como hasta ahora se nombra a los directores, con la peculiaridad de que tendrá que presentar la acreditación de un perfil profesional. Luego que habrá puestos de trabajo que podrá hacer el funcionario público, pero siempre que haya un funcionario que cumpla ese perfil profesional. Es decir, que si en un momento determinado hago la provisión de un puesto, se presentan dos candidatos y no cumplen el perfil, puedes justificar el no cogerlos y traer a gente de fuera. La peculiaridad es que prioritariamente se pueda coger a funcionarios, pero también deja abierto el proyecto que si no se cumple el perfil para el puesto, se pueda rechazar a los candidatos y coger a alguien de fuera». (Directivos CC. AA.)

Las preferencias de los entrevistados parecen inclinarse por un modelo abierto que combine la confianza con la profesionalidad. Una vez determinado el modelo abierto se preguntan sobre si la apertura al exterior debe presentar dos niveles en lo que respecta a la Administración General del Estado: uno, el más próximo al político donde sería posible el reclutamiento externo, y otro que sería cubierto exclusivamente por personal de la función pública. En lo relativo a la Administración autonómica los intentos de regulación en este sentido son de carácter abierto, el reclutamiento externo es posible, una vez se reúnen y acreditan las condiciones profesionales. En la Administración local y con motivo de la ley 57/2003 de modernización de la misma, hay una preferencia por el personal funcionario, dado que los órganos directivos (Coordinadores y Directores Generales) de los municipios de gran población pueden ser designados entre personal de la función pública del grupo A1, salvo que el pleno permita que un puesto directivo pueda ser ocupado por una persona que no reúna la condición de funcionario.

«Se nombra a personal directivo que no tiene un conocimiento pero ni del abc de gestión de recursos humanos o del ámbito que le corresponda. Cuesta verdadero esfuerzo cuando llega una persona a ejercer la dirección, darle a entender lo más básico. Esa dirección tiene que defender esa gestión pero les faltan los mimbres para hacer la cesta. Estoy de acuerdo que cada político tiene que hacerse su equipo y que exista una afinidad entre político y directivo, la relación de confianza debe ser total y absoluta. Pero parece olvidarse los principios de imparcialidad y objetividad que son de obligado cumplimiento para el funcionario. Aun así, yo entiendo que escoja esta persona porque es de mi confianza. Lo que debe acreditarse es que esa persona tiene la formación necesaria para llevar a cabo su tarea, esa es una de las faltas de la Administración». (Administración local)

Los pronunciamientos de los entrevistados no son unánimes, dado que alguno indica que en el ámbito funcional el reclutamiento debe ser cerrado, exclusivo, dado que no es posible que a unos se les exija un concurso oposición para acceder a la función pública y otros puedan acceder a la misma a través de un «atajo» y en las posiciones más elevadas de la organización. Es necesario, a juicio de alguno de los entrevistados, delimitar en qué ámbitos es posible el reclutamiento del personal del sector privado y del personal de confianza.

«Hay que definir hasta qué nivel tiene que entrar la gente que no es funcionaria. Sea el que sea. Creo que de dirección general para arriba pero otros opinarán que es otro nivel. A partir de ahí, el ámbito funcional ha de ser exclusivamente funcional, porque el filtro es el de la oposición. Lo que no puede ser es que exijamos a alguien para que tenga unas oportunidades pasar una oposición, y se encuentra a mitad de camino que otro entra por un atajo. Eso no es factible. Otra cosa es que para ser secretario de estado, se pueda ser siendo o no funcionario, como ahí dependerá del ministro, pero muchas veces la implicación al proyecto tiene mucho más peso la relación con esa persona que con la profesionalización. Pero en esos puestos, es más importante la competencia de saberte rodear de un buen equipo de profesionales que tus propias competencias». (Directivos AGE)

«Debe considerarse dónde hay que reservar a los funcionarios y dónde no hay que reservar a los funcionarios, pero al mismo tiempo tienen que acreditar que pueden llevar a cabo una función directiva». (Expertos)

4.11.3.1. Características del perfil directivo

En relación con todos estos aspectos, los entrevistados señalan que la pertenencia al grupo superior (A1) de la Administración no garantiza la disponibilidad de competencias directivas, por lo que será necesario determinar los requisitos que habilitan para la adquisición de la condición de personal directivo profesional. Eso *requiere delimitar los aspectos del perfil directivo*. En las siguientes aportaciones se señalan esos aspectos, marcando las insuficiencias, a priori, de un perfil político y de un perfil funcional y señalando los aspectos específicos del perfil directivo. También se insiste que es crucial considerar estos aspectos en el proceso de selección.

«La función directiva está atrapada en un dilema muy difícil de salir: por un lado, la partidocracia, y por el otro, la función directiva: según el funcionario que sea, pretende el fin de la carrera administrativa. Uno puede ser un magnífico funcionario y un mal directivo. Por tanto, la función directiva no puede ser el final de la carrera administrativa. Reservar a funcionarios para puestos directivos, no es ninguna garantía, de excelencia, eficacia y productividad. ¿Por qué se les presumen habilidades directivas a los que son funcionarios de un determinado nivel? Eso es un disparate». (Expertos)

«Para una comprensión adecuada de la función directiva primero se ha de acreditar mérito y capacidad. Ese debe ser una restricción y filtro para nombrar. Luego, discriminar entre quien tiene habilidades directivas. ¿Cómo soy capaz de convencer a una persona casi analfabeta sobre la bondad de una regulación, o que no se den subvenciones a los municipios? Al final los intereses corporativos de los funcionarios acaban hegemonizando la decisión

política. Un directivo que sea capaz de moverse en la tierra de nadie que hay entre la política y la Administración. Mientras que no es difícil acreditar mérito y capacidad en sentido estricto ¿qué habilidades tiene que tener quien esté al frente para hacer fluidas las relaciones entre gente experta y gente no experta?». (Expertos)

4.11.3.2. Designación, condiciones, evaluación de desempeño, retribuciones y cese

Los entrevistados se pronuncian en contra de la existencia de un cuerpo directivo específico, y prefieren una estructura directiva flexible que aportaría una mayor eficacia al sistema con mayores beneficios para las organizaciones. En el mismo sentido, acerca de si deben conservar permanentemente su condición de directivos públicos, recomiendan *flexibilidad que debería acompañarse de movilidad* al estilo del *Senior Civil Service* británico. En cuanto al cese de estos directivos, se plantea si sería posible el cese de manera discrecional o será necesaria la existencia de causas determinadas, así como las garantías a disfrutar con posterioridad al cese. La inclinación de los entrevistados es que éste no debería ser discrecional, sino sujeto a temporalidad y a los resultados de la gestión o en todo caso por causas muy tasadas. En cualquier caso parece compartirse que la *evaluación de los directivos públicos debería ser una condición para mantenerse o no en esta clase de personal*. El EBEP señala en su artículo 13 el sometimiento de este personal a evaluación y en su artículo 13.3 indica que será con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados. Pero esta normativa deja temas por resolver: cómo será su evaluación, quién deberá realizarla, qué criterios se utilizarán, quién fijará los objetivos y resultados sobre los que se les evaluará y los efectos positivos o negativos de ésta, y qué consecuencias tendrán para los afectados.

«Me he quedado sorprendidísimo del nivel de preparación que tiene el personal funcionario, y de las capacidades. No se les ha aplicado mecanismo de retribución variable, lo que les ha hecho vivir en una situación de mayor confort, que es lo que ha impedido el desarrollo profesional. La mayoría de los jefes de servicio en el sector privado no tendría precio. Creo que se han instalado en una zona de confort, asociado a una falta de ambición». (Directivos CC. AA.)

Para los entrevistados, el *desempeño de cargos directivos debe incorporar una cierta diferenciación con respecto al común de los empleados públicos*, ya que su régimen de retribuciones, sus condiciones de jornada y su dedicación podrían atender a reglas diferenciadas. En el mismo sentido, se considera que sus condiciones de empleo deberían quedar al *margen de la negociación colectiva*, aplicándoseles los derechos y deberes establecidos de manera general para los funcionarios. También cabría realizar alguna puntualización con respecto al código ético y principios de conducta, con respecto al resto de empleados públicos, mientras que queda por

establecer qué *marco de responsabilidades tendrán los directivos públicos* y qué margen de autonomía y discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones y en el desarrollo de su gestión.

4.11.3.3. Necesidades de formación acorde con el perfil establecido

En relación con su *formación* hemos recogido un buen número de aportaciones en una sección del apartado de formación (4.5.3.2). Junto a los aspectos allí recogidos, en las entrevistas se ha señalado la necesidad de conocer las exigencias y perfil que se establezca en el Estatuto del directivo para diseñar planes acordes de formación para ellos. Ahora bien, un planteamiento proactivo aconseja ofrecer formación para ese tipo de rol y perfil (antes de la regulación) para ir teniendo a personas preparadas que pueda ser, en su momento habilitada en esos puestos.

«La formación sirve, y venimos actuando como si supiéramos que competencias tendría que tener el directivo público. Hemos establecido un listado de competencias profesionales que tendría que tener el directivo público, pensando que esas competencias habilitaran a desempeñar determinados puestos en función entre otros requisitos de la función pública que tuviera el directivo público. Nos hemos adelantado. Si cuando se elabora el estatuto las competencias van por otro lado, pues como la formación es una herramienta, evidentemente cambiaremos las competencias o nos adecuaremos a ese sistema. Mientras tanto hemos desarrollado competencias profesionales, de relaciones interpersonales, de liderazgo, resolución de conflictos, etc.». (Directivos AGE)

«En algún ayuntamiento ¿han pedido a las personas que han seleccionado para ser directivo que haya hecho alguna formación directiva? Lo normal es que no. La respuesta es que cuando la corporación ha necesitado algún directivo pregunta si se te ocurre alguien o si has pensado en alguien. En ningún caso pensamos en qué cartera de gente está preparada, y sobre esa cartera decidimos. Nadie preguntó en ningún momento qué cartera de candidatos tenemos, aunque sí estamos mandando a gente con determinados perfiles a formarse». (Administración local)

«Sorprende que para nombrar al DG de Aduanas, exijan saber el arancel, cuando lo que hay que hacer como DG es dirigir a 19000 aduaneros, y de eso nadie pregunta. Nunca el INAP dio cursos de gestión de personal, etc. Hace falta profesionalizar la dirección». (Directivos AGE)

Está claro para los entrevistados que existen *distintos perfiles de directivos en función de los niveles y sectores de la Administración en los que deben desempeñar sus funciones*.

«Luego está el tema de donde empieza y dónde acaba. Si los directores generales no entran en la dirección pública profesionalizada... ¿dónde empiezan? El nivel es 30, pero es equívoco. Porque tienes niveles 30 en los gabinetes que no son directivos y tienes niveles 28 que dirigen una prisión. Exigiría ir puesto por puesto, eso implica una definición de función directiva más o menos consensuada. Luego está el tema de la selección que va vinculado a la evaluación del desempeño». (Expertos)

En resumen, los entrevistados apuestan por una dirección pública profesionalizada que debe combinar los elementos de confianza política con

los de profesionalidad, pero consideran que no han sido resueltos suficientemente los términos en los que debe regularse dicha función directiva. Los aspectos comentados en los párrafos anteriores son a juicio de los entrevistados asuntos que deben ser clarificados para así poder atraer a directivos públicos adecuados y competentes, cuestión nada menor en lo que respecta al funcionamiento, producción, calidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos.

En resumen, en el presente apartado se ha destacado la necesidad de contar con una dirección pública profesionalizada, que conlleve un régimen específico que la regule. Se han considerado diferentes modelos para la profesionalización de la dirección, y los entrevistados se decantan por la profesionalización y despolitización de los directivos, junto con un cierto margen de confianza. Asimismo, se han analizado las relaciones entre diversos roles profesionales con responsabilidades directivas en el sector público, y se han realizado aportaciones sobre el perfil del directivo profesional, sus requisitos y condiciones y ciertas demandas formativas asociadas a su desempeño.

4.12. CONCLUSIONES

El presente capítulo ha analizado las principales políticas y prácticas de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas (AA. PP.) y sus relaciones con la productividad. Se ha analizado la situación en ese ámbito, señalando sus logros y diversas disfunciones y se han realizado también diversas propuestas y sugerencias de mejora. Sintetizamos aquí las principales temáticas consideradas en el análisis realizado.

En primer lugar, se ha analizado el papel de la **función de Recursos Humanos en las Administraciones** Públicas y cómo debería redefinirse de acuerdo con las necesidades que se le plantean. Actualmente, en las diferentes unidades que desarrollan la función se constata un enfoque más operativo que estratégico. Así, se observa un predominio de los aspectos más administrativos y una actuación más reactiva que proactiva. Predomina el personal administrativo sobre los técnicos profesionales en ese ámbito, y como resultado la función se ha concentrado sobre todo en tareas operativas, siendo limitadas las aportaciones a la elaboración de políticas de Recursos Humanos. Esta situación es más marcada en los pequeños y medianos ayuntamientos. No obstante, en los últimos años se observa un interés creciente en una gestión de Recursos Humanos más profesional. La crisis económica puede suponer una cierta paralización de este cambio aunque la nueva situación requiere en mayor medida una aproximación estratégica y política que respondan a las necesidades de corto y medio plazo. La crisis económica puede suponer una oportunidad para adecuar la función de los recursos humanos en la Administración, con

una mayor dedicación a intervenciones profesionales en los diferentes ámbitos de la función.

Se observa una *diversidad de unidades organizativas para la función de Recursos Humanos* en los distintos niveles de las AA. PP. Se plantea también una mayor centralización, profesionalización y coordinación en la función de Recursos Humanos para elaborar e implantar las políticas de personal, a partir de una visión estratégica del conjunto de las AA. PP. No obstante, se constatan resistencias, ya que los diferentes niveles políticos (especialmente el municipal) se muestran interesados en mantener competencias en materia de gestión de personal. En cualquier caso se han de fortalecer las actividades más cualificadas para implantar los planteamientos estratégicos en colaboración con la dirección de los diferentes servicios y unidades. También se ha señalado que entre los cargos con responsabilidad en dirección de personas debería promoverse el desarrollo de las competencias en la dirección de recursos humanos, porque diversas funciones relacionadas con esta función son responsabilidad del director inmediato y han de ser llevadas a cabo como parte de su desempeño.

En segundo lugar, se ha abordado la **planificación del empleo público**. Según los entrevistados, el modelo dual del empleo público condiciona la gestión de los recursos humanos. En los últimos años, se viene observando una tendencia clara de funcionarización de los empleados laborales, aunque sujeta a ciclos y no siempre relacionada con las necesidades organizativas. Los entrevistados mantienen en general una postura poco favorable al uso de procedimientos genéricos de funcionarización. Se debe partir del modelo de función pública y determinar el tipo de personal público que ha de desempeñarla, aplicando ese modelo de forma coherente y homogénea en el conjunto de las administraciones. Si bien las funciones a desempeñar por cada uno de los colectivos se encuentran clarificadas en las normas correspondientes en la práctica se da una importante confusión se debe determinar, pues, qué funciones han de ser desempeñadas por personal funcionario y cuáles por personal laboral. Si existiese una adecuada clarificación y aplicación de cada régimen de empleo, la gestión de los recursos humanos sería más eficiente.

Los entrevistados también han señalado la insuficiente definición de funciones propias del personal laboral y del funcional, la necesidad de elevar los niveles de profesionalización en la composición del empleo, la falta de flexibilidad en los procesos (p. ej. movilidad voluntaria muy fácil y muchas limitaciones para la movilidad forzosa, funcional, geográfica o interadministrativa) y la desvinculación del rendimiento respecto de las retribuciones. Se señala la necesidad de ordenar el empleo público atendiendo más a la mejora de la productividad.

Conviene redimensionar las plantillas para ajustar el personal de cada unidad a las necesidades del servicio a partir del análisis de las cargas de trabajo, evitando la existencia de recursos ociosos que deterioran la productividad del personal. Es importante considerar el carácter dinámico, en ocasiones cíclico, de esas cargas y las asignaciones temporales. En ocasiones, las Administraciones locales e intermedias asumen competencias no obligatorias, provocando sobredimensionamiento de personal. Este reparto de competencias también debería redefinirse y habría que clarificar sus implicaciones para el personal.

En definitiva, se hace necesario disponer de una planificación estratégica que anticipe el futuro de las AA. PP. y sus necesidades de personal, tanto cuantitativas como cualitativas. En la actualidad, esta planificación parece responder a cuestiones tácticas más que a un análisis de las necesidades de los servicios que se quieren prestar y la contribución de los recursos humanos. El bloqueo de nuevas incorporaciones y el despido de personal interino pueden conducir a una escasa renovación del personal, y afectar a la disponibilidad de determinadas cualificaciones y preparación. La estrategia de redimensionamiento cualitativo y flexibilización de la plantilla (reconversión) consiste en la optimización de los efectivos, sobre todo desde el punto de vista cualitativo. La escasa planificación en las unidades de gestión de recursos humanos, y las interferencias de la clase política son obstáculos relevantes, sobre todo en el ámbito de la administración local.

En tercer lugar, se ha abordado el **análisis y descripción de puestos de trabajo**, piedra angular sobre la que descansa buena parte de las políticas de Recursos Humanos. En la Administración Pública se aprecia una excesiva rigidez en la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), que se considera un documento cerrado cuya modificación implica consulta y negociación con los representantes de los trabajadores. Los directivos necesitan a menudo asignar actividades, tareas y funciones a su personal que no están contempladas en la RPT y se enfrentan a resistencias de los empleados o de los sindicatos. Como consecuencia de ello, proliferan puestos de trabajo diferentes, que a veces se diseñan por motivos que no son adecuados. En ocasiones se plantea un nuevo puesto en respuesta a las características previas de la persona que se prevé que lo ocupe o para facilitar oportunidades de carrera con incremento salarial respecto al nivel del que se parte. Esta operativa dificulta la productividad en parte por las limitaciones y restricciones en los contenidos y la falta de flexibilidad, introduce complicaciones en la movilidad y tiene repercusiones sobre los niveles retributivos. El análisis de puestos puede facilitar la redistribución de efectivos al detectar puestos, tareas y funciones que quedan desfasadas o empobrecidas, identificar otros donde reubicar a los empleados que resultan innecesarios en los puestos que ocupan y delimitar

necesidades formativas y de reciclaje de esos empleados para su nueva ubicación.

Los entrevistados recomiendan que no se detalle en exceso las descripciones de cada puesto en la RPT, que no se cree un número excesivo de puestos diferentes y que los que se planteen tengan mayor flexibilidad y no muchos niveles jerárquicos, manteniendo una estabilidad en la estructura general de la plantilla. Asimismo, recomiendan que las AA. PP. avancen hacia un incremento del personal más cualificado, y una disminución de puestos auxiliares y administrativos.

En cuarto lugar, hemos abordado la **selección de personal, la provisión de puestos y la movilidad**. La selección de personal debe alinearse con otras políticas de Recursos Humanos, en especial el análisis de puestos. Las pruebas selectivas se han de diseñar a partir del conocimiento del puesto a desempeñar, y tratar de determinar en qué medida los candidatos poseen las capacidades, conocimientos y habilidades del puesto. El objetivo es lograr al mejor candidato para cada puesto, lo que hace necesario vincular de forma clara el contenido de los puestos con las pruebas de selección. Además, se han de garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad que previene de un uso clientelar. Aunque cabe distinguir el acceso a cuerpos generales y a cuerpos específicos de la Administración, los informantes sugieren una clasificación rigurosa de los puestos en uno u otro tipo, por las implicaciones que tiene. También se han señalado algunas disfunciones en la selección, como la excesiva importancia que en algunos procesos selectivos se concede a la antigüedad en las AA. PP., la incorporación de criterios muy generales y poco relacionados con los puestos concretos a desempeñar (p. ej., posesión de grados universitarios para el acceso a puestos de grupo A, pero que no tienen nada que ver con algunas titulaciones específicas, y aun así acaban permitiendo el acceso de los candidatos). La selección orientada a puestos puede chocar con el principio de agilidad en los procesos selectivos, y también debería incorporarse de alguna manera la evaluación del potencial, ya que los seleccionados desarrollarán toda su vida laboral en las AA. PP., a lo largo de puestos distintos. Los entrevistados destacaron que las pruebas selectivas en la Administración Pública se basan en exceso en contenidos memorísticos y formales, y señalan la necesidad de incorporar la evaluación de aptitudes, destrezas y competencias. También se destaca la importancia de considerar la experiencia práctica y concreta en relación a los puestos a desempeñar. Para ello se han de diseñar procedimientos válidos y fiables, que permitan la legitimación externa de evaluar actitudes, competencias y experiencia práctica, entre los que destaca el uso de la entrevista conductual estructurada. Asimismo, se destaca la utilidad de incorporar a la selección procesos de formación selectiva.

En cuanto a la composición de los órganos selección, se valora muy positivamente su composición profesionalizada, la exclusión de personal de

designación directa, representantes sindicales y de otras asociaciones o grupos, y la participación en los mismos de personas que conozcan directamente los puestos objeto de la selección. Con ello, se evitan sesgos y se garantiza el cumplimiento de los valores de igualdad, mérito y capacidad, que en especial en los niveles más cercanos (Administraciones locales) puede ser más difícil de asegurar. También se recomienda que los procesos de selección se realicen de una manera más centralizada, utilizando criterios, baremos y recursos comunes y no utilizar en exceso, procesos de movilidad y promoción interna para rejuvenecer plantillas y no forzar de hecho el paso por la interinidad. Sobretudo para las administraciones locales de tamaño pequeño y mediano se aconseja la articulación de agencias o consorcios bien de las diputaciones, cabildos o consejos insulares o de veguería o bien de la administración autonómica que se ocupen no solo de la selección sino también de la provisión, movilidad, formación evaluación y carrera, entre otros subsistemas de gestión de recursos humanos, dado que no disponen ni de las capacidades técnicas, ni profesionales para realizar adecuadamente los objetivos de estas dimensiones, propiciándose con ello una gestión mucho más eficaz y eficiente de las personas al servicio de la administración pública.

La provisión de puestos muestra una diversidad de situaciones administrativas, en ocasiones con alto grado de provisionalidad. Los entrevistados se decantan por una mayor utilización de criterios de desempeño, en detrimento de la antigüedad o la formación, para lo que proponen flexibilizar la regulación. Se detecta que en muchos casos la provisión de puestos no descansa en una planificación estratégica de Recursos Humanos y se usa más como herramienta de desarrollo de la carrera de los empleados que para responder a las necesidades organizativas de la Administración. Por ello, se señala que para los puestos de mayor cualificación la provisión debería incorporar pruebas de carácter práctico. Los entrevistados destacan que la organización del personal debería evolucionar desde el actual planteamiento garantista hacia un planteamiento eficientista, que organice a los empleados en función de campos de polivalencia. Plantean, asimismo, que se debería limitar el procedimiento de libre designación, a puestos de alta dirección en la que exista una equilibrada combinación entre profesionalidad y confianza, pero, donde, la condición de profesionalidad siempre debe estar presente en este sistema de concurso.

En relación a la movilidad, se afirma que la organización del trabajo y su configuración en distintos puestos es potestad de la organización. La necesidad de reorganizar puestos convierte la movilidad funcional en una herramienta valiosa para lograr la optimización de los recursos humanos, y en la actual coyuntura puede estar cambiando la perspectiva que se tiene desde la parte social de esa movilidad funcional. En determinados servicios y unidades el trabajo a realizar ha disminuido sensiblemente, por lo que es

obligación de las AA. PP. reajustar la dotación de personal en los servicios que se ven afectados por cambios en su carga de trabajo. Ello conlleva la necesidad de replantear las funciones que deben realizarse, por delante de las personas encargadas de realizarlas. Los responsables de las Administraciones deberán hacer un esfuerzo por «vender» la movilidad funcional a sus trabajadores, pero al mismo tiempo, justificar las decisiones de amortización de puestos. En este proceso, conviene considerar, cuando se pueda, las preferencias de los empleados para los traslados. La actual coyuntura supone una oportunidad para reorganizar a fondo la estructura de puestos, y analizar con detalle si los puestos y los servicios a los que están adscritos son adecuados. La formación, la flexibilidad y la movilidad podrían vincularse con la carrera profesional. Se señaló la baja frecuencia con que se produce la movilidad interadministrativa, en gran medida por el funcionamiento independiente de las Administraciones en general y las locales en particular. Los entrevistados resaltan la utilidad que podría tener en la reorganización de los Recursos Humanos planteando una dotación compartida de efectivos de personal para distintas entidades locales, la creación de bolsas de trabajo compartidas, o la coordinación e integración de políticas de Recursos Humanos, incluyendo la dotación de unidades especializadas de Recursos Humanos (por ejemplo, en las Diputaciones o servicios autonómicos).

Posteriormente, hemos analizado la **formación** en las AA. PP. Se han distinguido dos tipos principales de formación: la dirigida a la mejora del desempeño del puesto o en casos concretos a preparar a los trabajadores ante un cambio inminente en su puesto de trabajo, y la planteada para la cualificación y desarrollo personal de los empleados sin relación directa con el desempeño. La formación ha de tener por objeto primordialmente el ajuste entre los requerimientos del puesto de trabajo y las capacidades, cualificación y desempeño de los empleados que lo ejecutan. En el sector público existe un elevado número de acciones formativas, pero predomina la formación a demanda de los empleados centrada en sus propios intereses más que la planteada directamente para la mejora del desempeño del puesto. En algunos casos, se puede llegar a hablar de exceso de formación, ya que no se realiza un análisis sistemático de las necesidades formativas. Asimismo, se observa con frecuencia que no se evalúa la utilización de lo aprendido y su impacto en la mejora del desempeño y de los servicios. Por ello, existe la impresión de que una parte de la formación que se imparte no es la más necesaria para la organización. En consecuencia, la productividad se podría incrementar si se realizase un análisis de las necesidades formativas a partir del desempeño de los puestos de trabajo, y se evaluase posteriormente su transferencia e impacto.

Entre las recomendaciones aportadas, destacan la planificación de itinerarios formativos, y el desarrollo y especificación de la carrera

profesional, a partir de una política formativa clara; debe ser la organización quien diseñe la oferta formativa a partir de su análisis de necesidades para el desempeño del puesto. Por ello, se requiere una mayor coordinación y centralización de la política de formación. También se ha destacado la relevancia de los procesos de formación selectiva para los puestos más cualificados de la Administración, así como la formación interadministrativa que permite transferir buenas prácticas y posibilita la creación de redes entre los empleados públicos de alta cualificación de diferentes administraciones. Por otro lado, se ha señalado la creciente importancia de la formación on-line en el sector público por sus ventajas (disponibilidad, accesibilidad, versatilidad). El papel de los tutores constituye el factor clave de éxito en esa formación, pero sus resultados deben someterse a la evaluación de su transferencia e impacto.

Se ha señalado también la necesidad de dedicación y exigencia para formar a los directivos en el sector público, incluyendo a los cargos políticos y a los cargos de confianza. Las principales temáticas resaltadas son: liderazgo, dirección de equipos y personas, resolución de conflictos y negociación, habilidades interpersonales, idiomas, y formación específica en recursos humanos. Se debería desarrollar un modelo de competencias para el desempeño de puestos directivos e itinerarios formativos para desarrollarlas.

Otra problemática abordada es la **evaluación del desempeño** de los empleados, sobre la que descansan otras políticas de recursos humanos, como la retribución, carrera, formación, provisión, etc. Se destaca su influencia sobre la motivación y el desempeño laboral, al proporcionar información (*feedback*) sobre el trabajo realizado y orientación para su mejora y por su carácter de incentivo. Para que sea efectiva, debería incorporar algún incentivo de productividad y diferenciar entre distintos trabajadores. También se pueden vincular a ella otros incentivos no retributivos. La evaluación negativa del desempeño también debería tener efectos. Para que sea eficaz, la evaluación del desempeño debe centrarse en las conductas relevantes para el puesto de trabajo que están bajo el control del propio trabajador, realizarse de forma periódica y estar plenamente integrada en los mecanismos de recogida de información. El sistema y los instrumentos de evaluación deben ser válidos, fiables, transparentes, objetivos e imparciales. Los entrevistados sugieren que se obtenga respaldo científico y técnico de los sistemas e instrumentos de evaluación que se utilicen y destacan la utilidad de las entrevistas, no sólo para evaluar en sí mismo el desempeño realizado sino también para ayudar a definir y consensuar los objetivos del puesto y los requerimientos del desempeño que se exigen al trabajador.

Buena parte de los sistemas de evaluación del desempeño integran la valoración de los resultados conseguidos a partir de los objetivos planteados al trabajador, con la evaluación conductual del desempeño, ya

sea basada en las actividades realizadas o en las competencias profesionales. La evaluación del desempeño será más rica cuanto mayor sea el número de informantes que participen en ella. Es importante recabar información del propio ocupante del puesto, de sus supervisores, y de los usuarios de los servicios cuando resulte oportuno. El supervisor inmediato es la persona que tiene mayor capacidad de observación del desempeño en el puesto, pero no siempre cuenta con la formación necesaria para realizar la evaluación, ni con el estatus y respaldo suficiente para vencer las posibles dificultades de realizar una valoración sobre su inmediato subordinado (familiaridad, miedo al conflicto, evitación de responsabilidades, tendencia a no discriminar, etc.). Por ello, algunas voces reclaman que sean cargos directivos, debidamente preparados para ello, quienes realicen la evaluación de un conjunto de empleados más amplio. En cualquier caso, es vital ofrecer respaldo institucional a los responsables de las decisiones sobre la evaluación del desempeño, para evitar sesgos y presiones en el proceso evaluador, y ofrecer formación suficiente sobre el procedimiento y otros aspectos relevantes.

Los representantes sindicales pueden desempeñar un papel muy relevante en la aceptación del sistema por parte de los empleados. Puede ser oportuno negociar los criterios generales de implantación del sistema de evaluación así como los efectos y consecuencias. Sin embargo, no debería ser objeto de negociación el contenido de la evaluación ni los aspectos técnicos del procedimiento (qué y cómo evaluar). La evaluación del desempeño supone un cambio de mentalidad, que requiere que los supervisores y directivos tomen conciencia de su responsabilidad en el proceso y la transmitan hacia abajo, de manera que los empleados públicos asuman la rendición de cuentas de su trabajo al aceptar sus responsabilidades.

Otra cuestión analizada es la de las **políticas retributivas**. Los salarios en el sector público presentan características que dificultan la efectividad de los incentivos por productividad: la mayor productividad no siempre se asocia a un mayor retorno económico; los salarios públicos presentan una menor elasticidad a las condiciones del mercado de trabajo al estar más rígidamente reguladas; el abanico retributivo es más restringido que en el sector privado; parece existir una «prima salarial» en los empleos de menor cualificación, que disminuye conforme aumenta la cualificación de los empleados públicos. A pesar de esa «prima salarial», parece extendida la percepción de que cobran bajos salarios para el trabajo que realizan. En consecuencia, se puede producir una falta de estímulo y de ambición y menos afán de superación y empeño en el logro de los objetivos. La reducción de costes como eje de las políticas retributivas puede aumentar la desmotivación y falta de esfuerzo entre los empleados de la Administración. El acomodamiento se traduce en la consideración de días de asuntos propios, etc. como parte de salario «en especie». Asimismo, las

diferencias salariales entre colectivos de trabajadores se perciben en general como un agravio comparativo, y se pretende un igualitarismo en la remuneración entre trabajadores similares.

Ante esta situación, es importante replantear las estrategias de motivación de los trabajadores públicos que, en su gran mayoría, presentan una elevada orientación al servicio público. Los complementos por productividad pueden ser una vía destacada para incrementar la productividad de los empleados públicos. Los expertos entrevistados se declaran partidarios de incorporar para todo el conjunto de trabajadores de la Administración un componente variable vinculado al logro de los objetivos de la unidad y del conjunto de la organización, así como al desempeño individual. Recomiendan que el desempeño individual se vincule con recompensas económicas de cierta consideración y que éstas se complementen con otro tipo de incentivos (reconocimiento, promoción, oportunidades de carrera, etc.). El componente por productividad debería estar asociado al rendimiento excepcional y no a la mera presencia, pero debería tener también contrapartidas negativas en caso de que no se alcanzasen niveles mínimos de rendimiento de manera continuada. Sería necesario establecer niveles estándar de desempeño y determinar los efectos (incentivos) que supondría su superación, así como las consecuencias de no alcanzarlo. Las tecnologías de la información, además de contribuir a reducir las tareas y simplificar los procesos, pueden aportar indicadores de desempeño.

En el caso de los directivos públicos, la retribución vinculada a los objetivos organizacionales es imprescindible y debería ser progresiva, a partir del logro de los objetivos establecidos por la cúpula organizacional. La paulatina implantación de retribuciones ligadas a la productividad podrá ir consolidando la asunción de responsabilidades entre los trabajadores públicos hacia la mejora de la eficiencia y la motivación en la prestación de los servicios.

En octavo lugar, se ha analizado la **promoción y la carrera profesional** de los empleados públicos. Las AA. PP. disponen de una compleja regulación de la carrera profesional y las oportunidades de promoción de sus trabajadores. Los planes de carrera no parecen estar sistematizados a partir de un detallado análisis de las necesidades, ni dan lugar a los itinerarios que permitan preparar a los potenciales candidatos para cubrir en el futuro las necesidades organizacionales. Los requisitos para la promoción y el desarrollo de la carrera suelen ser predominantemente formales, y no están basados en el desempeño potencial del puesto al que se va a acceder. Como resultado, las AA. PP. han experimentado un exceso de rotación en muchos servicios y unidades, innecesarias tensiones sobre la RPT con modificaciones excesivamente frecuentes, una espiral de incrementos salariales producidos por la vía de la creación de puestos de mandos intermedios de difícil justificación, el abandono de profesionales

cualificados ante la ausencia de oportunidades de promoción, y la proliferación de mecanismos de acceso restringidos a grupos superiores por parte de empleados públicos de grupos inferiores que disponen del requisito de la mayor titulación. No siempre se logra cumplir el objetivo organizacional de ajustar los requerimientos del puesto a las capacidades de la persona para optimizar el rendimiento laboral.

Aunque el Estatuto Básico del Empleado Público ha tratado de establecer un modelo de carrera profesional, el retraso en su desarrollo normativo, una cierta provisionalidad en la legislación sobre la materia, la falta de recursos materiales para desarrollar dicho modelo y las diferencias entre los distintos niveles de las AA. PP. han motivado que no esté plasmado en la práctica. Ello cristaliza en tres disfunciones principales: la configuración de la carrera profesional con predominio de la perspectiva personal y quedando segundo plano los intereses de la organización, el recurso a la movilidad vertical para el progreso profesional, y la inexistencia de una retribución focalizada y centrada en la persona, con efectos sobre la RPT y la creación de puestos intermedios con incrementos salariales a menudo sin justificación adecuada.

La carrera horizontal ha sido introducida para evitar esta presión y la creación artificiosa de creación de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, los entrevistados advierten del *peligro de la generalización de la carrera horizontal* por su insostenibilidad económica y porque desincentivaría el esfuerzo y el desempeño como criterios primordiales de promoción. El *desarrollo de la carrera horizontal* debe estar basado sobre el conocimiento experto y no en la mera antigüedad, y con los requisitos para el progreso claramente determinados. Debe organizarse a partir de grupos o subgrupos de empleados públicos, y los diferentes grados o tramos de la carrera deben estar retribuidos. Cada administración debería tomar decisiones relevantes sobre diversas cuestiones: establecer el número de grados de la carrera para cada colectivo profesional, fijar el tiempo de permanencia exigible entre los distintos grados, si dicha duración debe ser similar en todos los grados o puede haber diferentes periodos y la simetría de dichos periodos en toda la gradación existente. Todo ello debe servir para que la carrera horizontal así definida ocupe toda la extensión de la carrera profesional. Por otro lado, los entrevistados sugieren que deberían establecerse algunas limitaciones: no debe ser universal (ciertos colectivos pueden estar excluidos, y además se plantea que no todo el mundo podrá llegar hasta el final de la carrera horizontal), la obtención de los diferentes grados podría ser reversible, y cabría la posibilidad de establecer cupos o límites, entre otras razones por limitaciones presupuestarias. Además, no son partidarios a establecer excepciones a que la obtención de los grados sea consecutiva.

En lo que hace referencia **al tiempo de trabajo, permisos y absentismo** cabe resaltar diversos aspectos. La duración de la jornada laboral anual,

junto con la existencia de licencias y permisos, conlleva que en las AA. PP. se trabaje un menor número de horas que en el sector privado. También se han mencionado ocasiones más frecuentes de infrautilizar el tiempo de trabajo. Una parte de los empleados públicos parece percibir esta menor dedicación horaria como una compensación ante lo que consideran bajos salarios. Todo ello plantea la necesidad de contar con un mayor número de efectivos para proveer los servicios y complica la gestión de personas, por no contar con la plantilla completa durante buena parte del año.

Por una parte, los expertos señalaron la posibilidad de modificar la normativa de permisos y licencias (cuyo disfrute supeditado a las necesidades del servicio resulta difícil de limitar en ocasiones) y la duración de la jornada; por otra señalaron la falta de vinculación clara entre la presencia en el lugar de trabajo y el rendimiento laboral. La presencia física es un requisito casi siempre necesario para desempeñar el trabajo, pero no es en absoluto una condición suficiente para garantizar un rendimiento laboral adecuado. No es infrecuente que quienes presentan un cumplimiento estricto del horario de trabajo no coincidan con los trabajadores más efectivos. La positiva consideración de la presencia en el lugar de trabajo es un componente muy arraigado en la Administración Pública, pero presenta diferencias según las características del puesto. Por ello, es importante mantener un control horario fiable, pero que resulte significativo, y que no controle únicamente cuando el trabajador entra y sale de las instalaciones. Los avances tecnológicos y la incorporación de las tareas informatizadas son útiles para un registro adecuado.

Respecto al absentismo, no existen datos que permitan una comparación adecuada con el sector privado, aunque algunas situaciones que presentan diferencias en ambos sectores parecen favorecer un mayor absentismo en el sector público. A ello pueden contribuir las diferencias en las consecuencias de las bajas laborales para el trabajador, la presión social de los compañeros ante las ausencias, el rigor en el control de las bajas o la posibilidad mayor o menor de camuflar como bajas por incapacidad laboral otro tipo de situaciones. Existe la percepción de que las bajas laborales aumentan entre los empleados públicos en periodos previos a medidas de consolidación de la plantilla. Otras razones que se consideran relacionadas con el absentismo son una mala distribución de las tareas y las cargas de trabajo entre los diferentes empleados, o un mal clima laboral. Los entrevistados también han señalado la conveniencia de vincular ciertas prerrogativas laborales con el desempeño, y por tanto, restringirlas cuando se está de baja (por ejemplo, los complementos por productividad), establecer controles más precisos y estrictos, dotar de mayor autoridad y respaldo institucional a los directivos y responsables, así como sistematizar la recogida y análisis de información por equipos especializados destinados a la reducción del absentismo.

El teletrabajo presenta ventajas para algunos puestos: se acompaña de medidas de rendimiento, permite la conciliación laboral y familiar, puede ahorrar costes fijos y aumenta la flexibilidad con que se presta el servicio. En general, los teletrabajadores mantienen o superan su desempeño laboral habitual, aunque algunos creen que se pierden oportunidades laborales como consecuencia del teletrabajo, y otros no consiguen mantener un desempeño laboral adecuado.

La conciliación no significa trabajar menos, sino trabajar mejor. Para conseguirlo están proliferando iniciativas de horario flexible. La flexibilidad horaria resulta de interés, siempre que no aumentan los costes de mantenimiento y no se vea afectada la calidad del servicio ni el rendimiento global. Se aconseja atender con flexibilidad las necesidades personales. No obstante, en ocasiones la flexibilidad horaria con empleados conlleva un uso poco efectivo del tiempo de trabajo, ya que en las horas no habituales con menor control social, pueden utilizarse para actividades ajenas al trabajo.

La **negociación colectiva** ha sido también objeto de análisis en el presente capítulo. Los entrevistados señalan que el actual modelo de negociación a menudo produce una cierta subordinación del interés general a las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Esta es producida, al menos en parte, por una exagerada evitación del conflicto, y por un proceso de acumulación de mejoras entre los diferentes niveles de la administración, con demandas para homologar al alza los resultados de la negociación previa. A ello se une la constante equiparación entre el personal funcionario y laboral, que se produce en ambas direcciones, siendo favorable a los intereses de la parte laboral. Por otra parte, la insuficiente profesionalización y capacidad técnica de los responsables públicos en el proceso de negociación, la prioridad en la negociación de los representantes sindicales en materias retributivas y el tiempo de trabajo hace que las concesiones pongan en cuestión aspectos relevantes para la productividad.

Alguno de los entrevistados propuso que, en el ámbito autonómico, se avance hacia la descentralización de los convenios únicos, pero con una estricta observancia y supervisión de las consejerías de empleo público, que deben clarificar los mínimos y ejercer una función de control que evite inequidades entre empleados. De todos modos, es importante analizar los diferentes efectos de esta medida porque también se han señalado riesgos y disfunciones de la descentralización en la negociación. Se aporta la sugerencia de que se regulen aquellas materias que afectan en común a los funcionarios de las comunidades autónomas y de las entidades locales del ámbito autonómico correspondiente. En el ámbito local, para subsanar la falta de negociación en los municipios más pequeños y la atomización que provoca la amplia diversidad de las condiciones laborales, se recomienda que las instancias supramunicipales articulen la negociación para

homogeneizar las condiciones de empleo. Asimismo, se recomienda una mayor clarificación de los contenidos y materias que deban ser tratadas conjuntamente para funcionarios y empleados laborales, y aquellas que deban ser negociadas de manera exclusiva para cada colectivo, y ser estrictos en la separación.

Por lo que se refiere a los actores de la negociación, las recomendaciones que se formulan van en la dirección de una mayor profesionalización y cualificación de los negociadores que representan a la Administración, que a menudo carece de una plataforma de negociación y se ve arrastrada por la agenda negociadora de la parte sindical. Así, se propone una mayor participación de los gestores de recursos humanos mediante una legitimación institucional en la negociación y la creación de órganos técnicos para actuar en representación de las administraciones en la negociación colectiva. Respecto a los contenidos de la negociación, se propone apostar desde la Administración por un modelo de negociación que potencie la modernización, flexibilidad y el cambio de las AA. PP., sin menoscabo de la esencia de la función pública, en el que queden claros los contenidos que son susceptibles de negociación y aquellos que no lo son (como por ejemplo, la organización del trabajo, que es competencia de los niveles directivos de la propia Administración). También se recomienda equilibrar en los convenios los derechos y obligaciones de los empleados públicos y mejorar la identificación de las materias junto con la determinación de los ámbitos, es decir, mayor definición entre las que son competencia del estado, de las comunidades autónomas y de las administraciones locales.

Finalmente, se ha planteado la cuestión de la **dirección pública profesionalizada**. Se constata consenso entre los entrevistados en la importancia de esa dirección como factor facilitador de un mejor funcionamiento de la AA. PP., y como factor estratégico para ejecutar las políticas públicas con un nivel de rendimiento y productividad mayor que el actual. Sin la profesionalización de la Alta Administración, su modernización no es posible. Se ha señalado también la necesidad de una mayor diferenciación entre los roles del directivo de nivel político, el del directivo profesional y el del personal eventual o de confianza política, con claros lindes entre los dos últimos. Asimismo, se señala que esa dirección profesionalizada requiere un régimen específico que la regule. El estatuto del directivo público debería establecer las condiciones para su designación (incluida la formación, acreditación y habilitación como personal directivo), mantenimiento y cese, el marco de responsabilidades, el régimen de incompatibilidades, las condiciones laborales, las retribuciones, así como la evaluación y control de su actividad. Esta evaluación debería estar referida a la consecución de objetivos y debería vincularse a la retribución por productividad.

La designación y el cese de los directivos profesionales no puede ser sin más una cuestión de confianza política, sino que debería atender a la cualificación y competencia (no sólo técnica, sino en especial en materia directiva) de los candidatos. A partir del cumplimiento de una serie de requisitos se puede considerar un cierto margen de sintonía o de confianza entre quienes nombran y cesan (por lo general, políticos) y los directivos públicos, pero que en ningún caso y bajo ningún concepto puede sustituir la profesionalidad. En este sentido, los entrevistados apuestan claramente por la despolitización de los cargos directivos.

Los entrevistados se decantan por una configuración de la función directiva de «geometría variable», dado que las AA. PP. son muy diferentes entre sí, y las soluciones válidas y exitosas, o frustradas, en un ámbito o sector no tienen por qué producir los mismos resultados en otro. Para finalizar, la formación de los directivos profesionales es un asunto de la mayor importancia. Aunque los roles directivos no están perfectamente definidos, y la formación directiva plantea diversas posibilidades, se mencionaron diversas temáticas de gran relevancia para el desempeño adecuado de las funciones directivas, que deberían ser objeto de formación especializada. Entre ellas, destacan el liderazgo, la dirección de equipos y personas, la resolución de conflictos y negociación, habilidades interpersonales, y formación específica en el ámbito de recursos humanos, ya que los directivos son responsables de dirigir a sus equipos de trabajo y de conseguir que se involucren en el logro de los objetivos organizacionales.

En resumen, el análisis de la incidencia de las políticas y prácticas de gestión y desarrollo de los recursos humanos en las AA. PP. ha puesto de manifiesto la gran diversidad de aspectos en las distintas prácticas que pueden contribuir a la productividad en el trabajo de los empleados públicos. Arrancando por su planificación general y continuando por cada una de los principales ámbitos o funciones de esas prácticas, se ha puesto de relieve que estamos en todos los casos tocando temas en donde se plantea la articulación en la relación empresa-trabajador, entendido tanto en su nivel individual como en el nivel colectivo. Esa articulación es clave para el desempeño y la productividad y para el bienestar de los empleados. A lo largo del capítulo se han realizado un buen número de propuestas, sugerencias para mejorar esa relación y los resultados para ambas partes.

5. CONCLUSIONES

El presente estudio ha abordado la problemática de la evaluación de la productividad en la Administración Pública y la incidencia de las políticas de gestión de recursos humanos sobre la mejora de dicha productividad, a partir del análisis de las experiencias realizadas en el sector público, algunos datos cuantitativos y aportaciones de una serie de expertos y directivos de la función pública. El propósito principal no es tanto cuantificar el nivel de productividad —dadas las dificultades de este objetivo que se ponen de manifiesto en el propio estudio— como avanzar propuestas que permitan la evaluación de los distintos factores que la componen y sugerencias encaminadas a mejorar dicha productividad. El análisis se ha centrado, en particular, en el ámbito más puramente administrativo del sector público, excluyendo algunas áreas de prestación de servicios concretos (como la sanidad, la educación, o la seguridad pública).

El punto de partida del estudio consiste en un modelo de la cadena de prestación de los servicios públicos que se inicia con la formulación de objetivos y políticas públicas y contempla el análisis de los *inputs* disponibles para lograr dichos objetivos (en especial, los referidos al personal encargado de prestar los servicios públicos), el análisis de los procesos (que incluye la consideración de las tareas, actividades y desempeño del trabajo de los empleados públicos), los productos u *outputs* (distinguiendo los resultados productivos propiamente dichos y la consideración de la calidad de dichos resultados), y el análisis de los *outcomes* o impacto que dichos resultados tienen sobre el conjunto de la sociedad, y en especial en relación con los objetivos planteados por las políticas públicas.

Asimismo, el estudio ha distinguido entre tres diferentes niveles de análisis de la productividad, uno transnacional (comparación con otros países del entorno), otro referido al ámbito nacional o sectorial, y un tercero de carácter más micro, referido a la productividad de organizaciones concretas, unidades, departamentos o servicios, que es el que se desarrolla más ampliamente.

El primer capítulo plantea el gran interés que despierta el análisis de la productividad de la Administración Pública, al tiempo que señala la gran dificultad de abordar este análisis y las razones que lo dificultan. También plantea con detalle el modelo de prestación de servicio que sirve de fundamentación al conjunto del estudio.

El segundo capítulo aborda el análisis de la productividad del conjunto del sector público español, y su comparación con el sector privado. También analiza los costes de personal de las Administraciones españolas, en comparación con los salarios del sector privado. Los resultados

presentados permiten concluir que la productividad pública resulta compleja de medir, pero la aproximación que ofrece la contabilidad nacional la infravalora. También se señala que los salarios públicos son mayores que los privados, pero la diferencia corresponde en parte a una prima salarial pública y el resto a las diferencias en las características de las ocupaciones y de los trabajadores de ambos sectores. La diferencia salarial se reduce muy notablemente cuando se comparan categorías homogéneas de empleados en ambos sectores.

El tercer capítulo aborda diferentes aproximaciones a la medida de la productividad en el sector público, junto a la consideración de los factores que resultan relevantes en su evaluación (la finalidad de la evaluación, los distintos niveles y ámbitos de la administración, la consideración de las unidades adecuadas en cada caso...). Revisa diversas experiencias llevadas a cabo en nuestro país, y aporta sugerencias acerca de elementos e indicadores que se deberían considerar para evaluar la productividad de los diferentes servicios y organizaciones públicas. Atiende tanto a la evaluación de los *inputs* como de los *outputs* (resultados) y *outcomes* (impacto de las políticas públicas). Respecto a los resultados, se analiza cómo se entiende la productividad a la hora de establecer retribuciones complementarias, se plantea la conveniencia de evaluar el desempeño laboral de los trabajadores, se aborda la formulación de indicadores de resultados, y se atiende a la incorporación de criterios de calidad en el cómputo de la productividad.

El cuarto capítulo aborda el análisis de las principales políticas de la gestión de recursos humanos en el sector público, y la consideración de diversas iniciativas que podrían contribuir a la mejora de la productividad pública. En particular, se abordan dos funciones de carácter genérico (la naturaleza de la función de recursos humanos y la planificación de Recursos Humanos), diversas políticas concretas (análisis de puestos, selección y provisión, formación, evaluación del desempeño, retribución, desarrollo de carrera, tiempo de trabajo), y se finaliza con dos temáticas de interés que, de un modo más global, pueden aportar valor a la gestión del empleo público: la negociación colectiva y la dirección pública profesionalizada. Este capítulo apunta a la existencia de distintas disfunciones organizativas, que impiden a los empleados públicos y a los diferentes agentes de la Administración obtener los resultados óptimos de su actuación. A partir de este análisis y del marco legislativo actual, impulsado con la aparición del Estatuto Básico del Empleado Público, los expertos consultados han aportado diversas recomendaciones que tienen el objetivo de optimizar el uso de los recursos humanos.

Más allá de las recomendaciones y propuestas detalladas en cada uno de los capítulos, que el lector puede consultar en las conclusiones de los mismos, el informe permite extraer una serie de conclusiones de carácter más global e integrador, que pueden resultar relevantes para los diferentes

grupos de interés («*stake-holders*») de la Administración Pública, que se enumeran a continuación.

1. El **tamaño del empleo público** en España es comparable al de otros países de nuestro entorno, si bien su crecimiento no se ha visto frenado durante los primeros años de la crisis económica. También los **costes de personal** se han incrementado en los últimos años. La necesidad de controlar el gasto público debería llevar a una detallada planificación de las necesidades de personal en el sector público, a partir de un claro establecimiento de objetivos en la prestación de los servicios públicos. No se trata de recortar donde se pueda, sino de racionalizar el personal encargado de la prestación de cada servicio allí donde sea necesario hacerlo, teniendo en cuenta no sólo el número de efectivos, sino también la cualificación de los trabajadores.
2. Las Administraciones Públicas cuentan con un **gran número de iniciativas destinadas a medir la productividad**, en distintos niveles, servicios, unidades y ámbitos. A pesar de ello, se observa una gran heterogeneidad en dichas medidas, que no responden a una sola aproximación, no están extendidas, generalizadas ni coordinadas como sería necesario para aumentar su validez y utilidad. Estas medidas abarcan los diferentes elementos de la cadena de prestación de servicio, y comienzan a atisbarse **procesos de integración** (por ejemplo, en materia de sistemas integrales de mejora de la calidad) o **sistematización** (por ejemplo, en el ámbito de la evaluación de políticas públicas), que deberían continuarse y reforzarse. No obstante, la elevada descentralización de la Administración española y la compleja distribución de competencias dificulta estos procesos.
3. La **comparación entre diversas unidades, departamentos y servicios** más o menos homogéneos, a partir de diversos indicadores relacionados con la productividad, es una estrategia de enorme relevancia para la mejora productiva de la Administración. Aunque se han señalado una serie de factores que dificultan la comparación, aún entre unidades semejantes, constituye una herramienta muy valiosa tanto para los responsables de cada servicio o unidad como para los máximos dirigentes de la Administración. A pesar de la prudencia con que hay que analizar dicha comparación, y sus efectos limitados, ofrece la oportunidad de detectar potenciales de mejora, centrar la atención entre los servicios y unidades con mejores resultados para aprender de ellos, y descubrir aquellos servicios en los que las circunstancias están reduciendo su productividad respecto al resto de unidades semejantes.
4. A pesar de las limitaciones que plantean los servicios públicos, es posible **desarrollar sistemas de indicadores específicos** que permitan evaluar los principales resultados de los diferentes servicios y unidades. Aunque no puedan traducirse a una unidad común para el

conjunto de la Administración, sí permiten cuantificar la aportación de cada unidad y compararla con otras semejantes. Los sistemas de indicadores deben captar el conjunto de actividad más relevante de la unidad o servicio, ser específicos y objetivos, estar compuestos por un número relativamente sencillo de criterios, que deben ser ponderados respecto a la contribución con los objetivos de la unidad, conocidos por todos y estar medidos con fiabilidad y validez. Además, deberían estar **integrados en el sistema de información de cada organización**, y medirse de manera periódica. El *feedback* sobre los resultados para cada unidad y para el conjunto de la Administración resulta imprescindible para conseguir la mejora de los indicadores. Algunas de las iniciativas existentes se pueden extender o adaptar a otros servicios y unidades, y en el resto se pueden desarrollar iniciativas distintas, aprendiendo del proceso que han seguido las unidades que llevan más tiempo aplicando estos sistemas.

5. Además de medir indicadores de resultado de unidades y servicios, la **evaluación del desempeño laboral** de los trabajadores contribuye a la evaluación de la productividad individual. Por las características de los servicios públicos, los resultados no siempre recogen toda la aportación que hacen los empleados públicos, ni dan cuenta tampoco de toda la aportación que se realiza en los servicios públicos. La evaluación del desempeño tiene un efecto motivador sobre la productividad al menos en tres niveles distintos. Es informativo, en la medida en que contribuye a clarificar cuáles son los objetivos del trabajo de la unidad, y la contribución de cada empleado en particular, así como las expectativas de empleados y supervisores acerca de la cantidad de trabajo a realizar y la clarificación de qué significa realizar bien cada tarea o actividad. Es orientador, en la medida en que permite detectar para cada persona cuáles son los elementos o tareas susceptibles de mejora y establece los pasos o los niveles de resultado que hay que desarrollar. Es incentivador, en la medida en que la evaluación del desempeño tenga consecuencias para cada trabajador, tanto si son económicas o no. La evaluación del desempeño debería definir resultados a obtener y su consecución debería conllevar recompensas, de la misma manera que no conseguirlos también debería tener consecuencias para los trabajadores. En la Administración Pública comienzan a extenderse distintos sistemas de evaluación de desempeño, en muchas ocasiones integrando a la vez un análisis de la **consecución de objetivos** individuales, grupales y organizacionales junto con la **evaluación de competencias**, a menudo a través de entrevistas estructuradas de evaluación. Ahora bien, los **efectos retributivos deberían estar vinculados exclusivamente al desempeño** (a la productividad) y no a la presencia, horario o antigüedad como ha sido norma con demasiada frecuencia en las AA. PP.

6. La aproximación a la medida de la productividad debe **tener en cuenta la calidad** de los servicios que presta, tanto en su aproximación objetiva-institucional, como en su aproximación subjetiva (percepciones de los usuarios). La calidad puede ser considerada como un **estándar** mínimo, por debajo del cual no tiene sentido contabilizar las unidades de producto que no cumplen los estándares y más bien esos servicios deficientes deberían ser considerados como parte del «desperdicio». A mayor calidad, superados los niveles básicos, se obtiene más **valor añadido** y por ello, diversos esfuerzos han ido dirigidos a cuantificar el valor de la calidad. Las valoraciones subjetivas juegan un papel importante en la determinación de ese valor. Por otra parte, conviene acotar los niveles óptimos de calidad en la prestación del servicio, ya que destinar un exceso de recursos a la mejora de la calidad en aspectos no valorados por los usuarios, o la consecución de altos niveles de calidad a costa de un empleo excesivo de recursos que comprometa la universalidad de su prestación, la provisión de otros servicios o su sostenibilidad, atentaría contra los principios que deben regir la actuación de los poderes públicos. La evaluación de las percepciones de la calidad de servicio permite acotar los recursos destinados, mientras que las diferentes iniciativas para sistematizar la mejora de la calidad (Modelos EFQM, CAF, EVAM; certificaciones y premios, Cartas de Servicios, etc.), permiten detectar áreas de mejora, orientar los recursos y esfuerzos de la organización a dichas áreas y alinean numerosas prácticas y procesos organizativos para la consecución de mayores niveles de calidad. Estas iniciativas deberían extenderse, dotándolas si es posible de una mayor integración y coordinación.
7. La productividad de los servicios públicos no puede dejar de tener en cuenta el **impacto social** que presenta, y el **grado en que se logran los objetivos de las políticas públicas**. A diferencia del sector privado, donde gran parte de los resultados están dirigidos a la obtención de beneficios económicos (que determinan diferentes indicadores para cuantificar el logro de objetivos de las empresas), el sector público desarrolla sus actividades para lograr una gran diversidad de efectos en el conjunto de la sociedad. La evaluación de las políticas es un elemento fundamental para determinar el valor real de los resultados de las actuaciones públicas, y una vez relativizados respecto a los *inputs*, su productividad. Por eso, con frecuencia la evaluación de políticas se complementa con la evaluación económica y de eficiencia. Es importante tomar en consideración las dificultades de la evaluación de políticas, sobre todo si se pretende vincular las actuaciones con los impactos producidos. No obstante, siendo consciente de su alcance y limitaciones, este ejercicio es fundamental para la determinación de la productividad y los beneficios de la

comparación y el benchmarking en este campo pueden ser importantes.

8. Las Administraciones Públicas deben avanzar en el desarrollo de **sistemas integrados de evaluación de la productividad** que tengan en cuenta los diferentes elementos del proceso de producción de los servicios (objetivos, *inputs*, indicadores de resultado, desempeño, calidad, evaluación de políticas e impacto), en el conjunto de cada Administración, de manera que forme parte de sus sistemas habituales de información y se integre en el funcionamiento regular de las AA. PP.
9. Se han constatado en el análisis de la **Gestión de Recursos Humanos en las AA. PP.** un amplio elenco de **buenas prácticas**, pero también diversas **disfunciones**. Las primeras ponen de manifiesto que una dirección de Recursos Humanos profesionalizada y eficaz es factible y produce resultados valiosos. Sitúa a determinadas unidades en la «frontera» de lo que se puede lograr de hecho, y permite a otras unidades compararse e identificar ámbitos y márgenes de mejora. Hay muchas iniciativas, pero aparecen más bien fragmentadas y descoordinadas. Sería necesario desarrollar **marcos de referencia** técnicamente solventes y elaborados, que ofrezcan guías y estándares para el diseño e implantación de políticas y prácticas profesionalizadas en los diferentes ámbitos de las AA. PP., que sirvan de referente. A menudo se detecta falta de **planificación estratégica** en la gestión de Recursos Humanos, una insuficiente consideración y análisis de las necesidades organizacionales, y un predominio de funciones de carácter más administrativo sobre las que aportarían un mayor valor añadido a la cualificación y desempeño de las personas que trabajan en el sector público. La fragmentación de las competencias, en especial en el ámbito local, dificulta una gestión profesionalizada. **Potenciar la función de recursos humanos**, la cualificación de sus integrantes, y dotar a las diferentes políticas de una planificación estratégica en función de las necesidades de los servicios públicos, sería de gran relevancia.
10. Asimismo, es necesario, clarificar y **replantear el modelo del empleo público**, delimitando sus tipos y sus principales orientaciones. En concreto, conviene delimitar las funciones propias y exclusivas del rol del funcionario. La apuesta por empleados públicos, en su mayoría de elevada cualificación y el convencimiento del valor del conocimiento y el talento han de llevar a invertir los pesos del volumen de empleados en las AA. PP. función de su cualificación y profesionalidad. Se ha de potenciar las aportaciones basadas en el conocimiento de los profesionales, buscando flexibilidad, capacidad de adaptación, eficacia y eficiencia en los niveles operativos de provisión del servicio. A partir del modelo de prestación de servicios que se desee implantar y los objetivos estratégicos de cada administración, se puede planificar el

tamaño, cualificación y distribución de la plantilla y alinear las distintas políticas de Recursos Humanos con el modelo de empleo público para la consecución de los objetivos de la Administración.

Las diferentes políticas de Recursos Humanos deberían estar guiadas por tres principios generales, que en buena medida son transversales y trascienden las actuaciones concretas en cada una de ellas. Se trata de **tres ideas-fuerza**, relacionadas entre sí, que pueden materializarse de manera específica a lo largo de las distintas Administraciones, cristalizar en distintas iniciativas y aportaciones para corregir algunas de las disfunciones observadas y contribuir a la mejora de los procesos organizativos y la productividad de las AA. PP.:

- a) **Una orientación estratégica que priorice las necesidades y demandas de la organización** al servicio de la prestación de los servicios públicos. Diversas dinámicas que subyacen a las organizaciones públicas motivan que en numerosas ocasiones las necesidades del conjunto de la Administración y su orientación al servicio público se vean relegadas por las expectativas y necesidades de las personas, o por las propias demandas operativas internas de las unidades encargadas de la prestación de los servicios y actividades. Se requiere un nuevo modelo de gestión de Recursos Humanos que reequilibre los intereses de los trabajadores con los del servicio público y el interés general. La dirección profesional y política han de velar por garantizar el interés general y del servicio y, por lo tanto, se ha de encontrar un compromiso con los intereses y expectativas de los empleados. Las prácticas de Recursos Humanos se han de implantar de forma que se logre ese compromiso y no se ponga en cuestión el interés público. En ocasiones esto va a requerir «flexibilidad» en diferentes sentidos (funcional, reubicación de puestos y movilidad si es preciso forzosa, etc.). La dinámica y estructura de la negociación colectiva y de los diferentes actores, proporciona con frecuencia un cierto predominio a la representación de los trabajadores, que requiere también una clara y definida posición de la parte de la Administración para garantizar el interés público.
- b) Un énfasis en la **evaluación**, entendida ésta como el **establecimiento de una estrategia de servicio público** que se desarrolle en la **formulación de objetivos y resultados esperados** para cada Administración. El establecimiento de los objetivos generales debe desplegarse correlativamente en una cadena de medios-fines desde los niveles más elevados hasta llegar a la formulación de objetivos para cada unidad. Paralelamente, las organizaciones públicas deben implementar **sistemas de recogida de información periódica**, objetiva y fiable que permita analizar el logro de objetivos de cada unidad, y su contribución a la consecución de los objetivos generales. No puede haber medida de la productividad sin la existencia de una

formulación estratégica de los objetivos, sin un despliegue de los mismos a los niveles más bajos de la organización, y sin un sistema de indicadores que proceda desde los niveles más básicos (el trabajador a través de la evaluación del desempeño), hasta los niveles más elevados (la evaluación de las políticas), pasando por los intermedios (indicadores de resultado y de calidad de las unidades, departamentos y servicios). Las Administraciones Públicas necesitan desarrollar una cultura de evaluación, pero para ello es necesario comenzar desarrollando iniciativas concretas que se orienten paulatinamente a la consecución de una evaluación integrada y global.

- c) Los valores de **responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas** que caracterizan al conjunto de las Administraciones Públicas y están muy asentados deben transmitirse a los diferentes agentes públicos y ser asumidos e interiorizados por todos los componentes de la Administración. Buena parte de las disfunciones organizativas que se han observado están relacionadas con una cierta dilución de responsabilidades, y falta de concreción acerca de cómo rendir cuentas, ante quién y de qué manera, acompañada de la correspondiente falta de consecuencias (tanto en el caso de actuación positiva, como ante la existencia de problemas o disfunciones). Se ha de promover el convencimiento de que el reto y el aspecto fundamental de todo empleado público es su capacidad para añadir «valor», a partir de los objetivos formulados para cada uno de los empleados. El elemento fundamental para lograr buenos resultados a partir de los objetivos establecidos para cada puesto es la actitud y comportamiento responsable como profesionales, con implicación y compromiso. Es fundamental que predomine la responsabilidad del empleado ante el control externo. Ello pasa por clarificar y fortalecer las responsabilidades y competencias de la dirección en cuanto a los sistemas organizativos para la prestación de servicios y la consecución de los objetivos estratégicos y operativos planteados.

Para avanzar en estas tres ideas-fuerza, son numerosas las iniciativas que se han destacado a lo largo del informe. Sin embargo, sobre todas ellas destacan la necesidad de implantar **sistemas de evaluación del desempeño**, y el desarrollo de una **dirección pública profesionalizada**, como los dos elementos que mayor contribución pueden realizar al funcionamiento y productividad del sector público. Se ha de impulsar el desarrollo de la dirección pública profesionalizada para conseguir un mayor equilibrio entre los diferentes actores relevantes en el desarrollo de la productividad de las AA. PP. Junto con los políticos y el personal eventual, los sindicatos, y los propios trabajadores, es importante que se defina y se consolide el rol del director público profesional. Sin el desarrollo adecuado de ese rol, el equilibrio entre las diferentes fuerzas es inestable y se producen disfunciones organizativas destacadas (excesivo peso del subsistema político y del subsistema de representación de los

trabajadores). La dirección profesionalizada ha de asumir la responsabilidad de dirigir los servicios y lograr con eficacia y eficiencia los objetivos establecidos por la dirección política. Junto a ello, ha de tener competencias profesionales en dirección de personas y asumir esa responsabilidad en todas sus facetas. Esto implica que la organización invierte en desarrollo directivo y ofrece modelos de dirección en los que estas funciones se presentan claramente en la definición del rol. Supone también ofrecer oportunidades de formación para el desarrollo de las competencias relacionadas con estas funciones directivas. Sólo una dirección profesionalizada a partir de la competencia técnica, responsabilizada de la consecución de los objetivos públicos, podrá transmitir a sus empleados el sentido de responsabilidad individual y aportación de valor al conjunto de la administración, que descansa a su vez en un sistema efectivo de evaluación del desempeño.

En definitiva, se ha de **alinear la productividad y la calidad de vida laboral de los empleados** y no generar dinámicas que los disocian y las contraponen desde una concepción de confrontación que señala el logro de una a costa de la otra. Conviene promover el replanteamiento de esta concepción de confrontación, arraigada en una determinada cultura de negociación y conflicto. Las políticas y prácticas profesionalizadas de recursos humanos han de contribuir a alinear productividad y calidad de vida laboral. Habida cuenta de que en muchos casos estas políticas y prácticas han sido desarrolladas en el sector privado, el avance de su diseño e implantación en la administración pública requerirá estudios para su adaptación y la evaluación de sus diferentes formas de concreción y aplicación. Eso ha de generar evidencia empírica y científica que las fundamente y las mejore, tomando en consideración el contexto y las contingencias relevantes.

Por último, la actual situación de crisis económica y financiera, puede ser una **oportunidad para un cambio de valores y de planteamiento de la función y el servicio público**. Ha supuesto un cambio en la aproximación y el análisis a la cuestión de la productividad en el sector público, y la forma de plantear buena parte de los procesos y problemáticas que tienen lugar en su seno. La gestión de esa crisis, aun atendiendo a las exigencias del corto plazo no se debería limitarse a ellas. Con una planificación y perspectiva a medio plazo esta situación puede convertirse en una oportunidad para renovar y replantear determinados modelos de la Administración Pública. La crisis está llevando a un reajuste de expectativas y de aspiraciones, no solo a nivel individual sino también a nivel colectivo o social, observándose algunos replanteamientos en los representantes sindicales de los trabajadores y en los distintos agentes. Es una oportunidad para un cambio de cultura, el diseño e implantación de un nuevo enfoque que pone más énfasis en la generación de valor, y la medida de la productividad entendida en sus diferentes aproximaciones:

inputs en relación a operaciones, *outputs*, y sobre todo *outcomes*, porque es donde se mide el verdadero valor de las actuaciones públicas. Sobre el supuesto de que la salida de la crisis no será sin más una recuperación de la situación previa, representa oportunidades para hacer replanteamientos importantes en la organización de las AA. PP. de cara a la mejora de su productividad.

APÉNDICE. Descomposición de la prima salarial entre el sector privado y el sector público. 2004-2010

Cuadro A.1. Referencia: sector público

a) Sector de comparación: sector privado

	Sector público	AA. PP.	AA. PP. (CNO 1-3)	AA. PP. (CNO 4)	AA. PP. (CNO 5-8)	AA. PP. (CNO 9)
log salario esperado sector privado	2,269 ***	2,269 ***	2,608 ***	2,333 ***	2,167 ***	2,005 ***
log salario esperado sector público	2,643 ***	2,616 ***	2,845 ***	2,538 ***	2,528 ***	2,192 ***
Diferencia	-0,374 ***	-0,346 ***	-0,237 ***	-0,205 ***	-0,360 ***	-0,188 ***
Efecto características	-0,280 ***	-0,178 ***	-0,062 ***	-0,067 ***	-0,161 ***	0,020
Efecto coeficientes	-0,186 ***	-0,198 ***	-0,161 ***	-0,117 ***	-0,259 ***	-0,174 ***
Interacción de ambos efectos	0,092 ***	0,030 **	-0,014	-0,021	0,060 **	-0,034

b) Sector de comparación: servicios privados administrativos

	AA. PP.	AA. PP. (CNO 1-3)	AA. PP. (CNO 4)	AA. PP. (CNO 5-8)	AA. PP. (CNO 9)
log salario esperado sector privado	2,415 ***	2,601 ***	2,398 ***	2,195 ***	2,051 ***
log salario esperado sector público	2,616 ***	2,845 ***	2,538 ***	2,528 ***	2,192 ***
Diferencia	-0,201 ***	-0,244 ***	-0,140 ***	-0,333 ***	-0,142 ***
Efecto características	-0,071 ***	-0,079 ***	-0,089 ***	-0,037	0,071 **
Efecto coeficientes	-0,165 ***	-0,161 ***	-0,042	-0,309 ***	-0,129 ***
Interacción de ambos efectos	0,035 ***	-0,004	-0,009	0,014	-0,083 **

***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Fuente: INE (2012a) y elaboración propia.

Cuadro A.2. Referencia: sector privado

a) Sector de comparación: sector privado

	Sector público	AA. PP.	AA. PP. (CNO 1-3)	AA. PP. (CNO 4)	AA. PP. (CNO 5-8)	AA. PP. (CNO 9)
log salario esperado sector privado	2,269 ***	2,269 ***	2,608 ***	2,333 ***	2,167 ***	2,005 ***
log salario esperado sector público	2,643 ***	2,616 ***	2,845 ***	2,538 ***	2,528 ***	2,192 ***
Diferencia	-0,374 ***	-0,346 ***	-0,237 ***	-0,205 ***	-0,360 ***	-0,188 ***
Efecto características	-0,188 ***	-0,148 ***	-0,076 ***	-0,088 ***	-0,101 ***	-0,014
Efecto coeficientes	-0,094 ***	-0,168 ***	-0,175 ***	-0,138 ***	-0,199 ***	-0,208 ***
Interacción de ambos efectos	-0,092 ***	-0,030 **	0,014	0,021	-0,060 **	0,034

b) Sector de comparación: servicios privados administrativos

	AA. PP.	AA. PP. (CNO 1-3)	AA. PP. (CNO 4)	AA. PP. (CNO 5-8)	AA. PP. (CNO 9)
log salario esperado sector privado	2,415 ***	2,601 ***	2,398 ***	2,195 ***	2,051 ***
log salario esperado sector público	2,616 ***	2,845 ***	2,538 ***	2,528 ***	2,192 ***
Diferencia	-0,201 ***	-0,244 ***	-0,140 ***	-0,333 ***	-0,142 ***
Efecto características	-0,036 **	-0,083 ***	-0,098 ***	-0,023	-0,012
Efecto coeficientes	-0,130 ***	-0,165 ***	-0,051 *	-0,296 ***	-0,212 ***
Interacción de ambos efectos	-0,035 ***	0,004	0,009	-0,014	0,083 **

***, **, *: significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Fuente: INE (2012a) y elaboración propia.

REFERENCIAS

- Abraham, K.G. (1998). *Measuring State and Local Government Labor Productivity: Examples from Eleven Services*. Washington, DC: U.S. Dept of Labor, Bureau of Labor Statistics, Bulletin 2495.
- AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios) (2006a). *Guía de orientación para la realización de Estudios de Análisis de la Demanda y de Encuestas de Satisfacción*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Administraciones Públicas.
- AEVAL (2006b). *Guía para la elaboración de Cartas de Servicios*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Administraciones Públicas.
- AEVAL (2006c). *Guía para la gestión de Quejas y Sugerencias*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Administraciones Públicas.
- AEVAL (2007). *Informe E08/2007. La calidad de los servicios de los museos de titularidad estatal*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Administraciones Públicas.
- AEVAL (2009a). *Guía para la evaluación de la calidad en los Servicios Públicos*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Presidencia.
- AEVAL (2009b). *Informe E16/2009. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008*. Madrid: AEVAL, Ministerio de la Presidencia.
- AEVAL (2009c). *Informe E17/2009. Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Presidencia
- AEVAL (2009d). *Informe E23/2009. Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo*. Madrid: AEVAL, Ministerio de la Presidencia.
- AEVAL (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- AEVAL (2011a). *Informe E24/2010. Evaluación del Plan Español de Energías Renovables 2005-2010*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- AEVAL (2011b). *Informe E32/2011. Evaluación de la Calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- AEVAL (2011c). *Informe General de Actividad 2010*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Presidencia.
- AEVAL (2012). *Informe E33/2012. Evaluación de los Programas de Selección y Formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Alfonso, A., Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2004). «Public sector efficiency: An international comparison». *Public Choice* 123, 3, 321-347.

- Alujas, J.A. (2008). «La eficacia del servicio público de empleo en España. Análisis de la intermediación laboral a nivel autonómico». *Tribuna de Economía, ICE*, n.º 841.
- Alvira, F. (1993). «La evaluación en el sector público». *Ekonomiaz* 26, 94-103.
- Ballart, X. (1996). «Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas». En Q. Brugué y J. Subirats, eds. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 321-352.
- Bashshur, M.R., Hernández, A. y Peiró, J.M. (2011). «The impact of underemployment on individual and team performance». En D.C. Maynard y D.C. Feldman, eds. *Underemployment*, 187-214. Nueva York: Springer.
- Bender K.A. (2003). «Examining equality between public- and private-sector wage distributions». *Economic Inquiry* 41, 1, 62-79.
- Bender, K.A. (1998). «The central government-private sector wage differential». *Journal of Economic Surveys* 12, 2, 177-220.
- Bender, K.A. y Elliot, R.F. (1999). «Relative earnings in the UK public sector: the impact of pay reform on pay structure». En R. Elliot, C. Lucifora y D. Meurs (eds.), *Public sector pay determination in the European Union*, London: McMillan Press Ltd.
- Bentolila, S. (2012). ¿Funcionarán las medidas contra el absentismo en el sector público? Blog: Nada es Gratis (22/05/2012). Disponible en internet: <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=22157>; [consulta: mayo 2012].
- Berman, E. (1998). *Productivity in Public and Nonprofit Organizations. Strategies and Techniques*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Berman, E. y Van Wart, M. (1999). «The ethics of productivity. Towards increased dialogue and customer-based accountability». *International Journal of Organizational Theory and Behaviour* 2, 3/4, 413-430.
- Blasco, J. (2009). «Guia pràctica 1 - Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació». Col.lecció Ivàlua de guies practiques sobre avaluació de polítiques publiques. Barcelona: Institut Català d'avaluació de Politiques publiques.
- Blinder, A.S. (1973). «Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates». *Journal of Human Resources* 8, 4, 436-455.
- BOE (Boletín Oficial del Estado). *Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado*, publicada en el BOE n.º 211 el 3 de septiembre del 2005.
- BOE. *Ley 4/2011 de Empleo Público de la Comunidad de Castilla-La Mancha*, publicada en el BOE n.º 104 el 2 de mayo del 2011.
- Boletín Oficial del Principado de Asturias. *Ley 3/1985 de Función Pública del Principado de Asturias para implantar la carrera profesional horizontal* (Ley 5/2009), publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias n.º 300 el 30 de diciembre de 1985.
- Boskin, M., Dulberger, E., Gordon, R., Griliches, Z. y Jorgenson, D. (1996). *Toward a More Accurate Measure of the Cost of Living*, Final Report. Senate Finance Committee.

- Bouckaert, G. (1995). «Measuring quality». En C. Pollitt y G. Bouckaert, eds. *Quality improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, London: Sage, pp. 22-32.
- Bouckaert, G. (2004). «Recent developments in new public management». *Eipascope* 1, 10-13.
- Boyle, R. (2006). «Measuring public sector productivity: lessons from international experience». CPRM Discussion paper 35. Dublin: Institute of Public Administration.
- Cádiz Deletto, J. (1987). «Notas sobre la carrera profesional del funcionario público». *Documentación Administrativa*, n.º 210.
- Cantero, J. (2012). «El debate sobre la externalización y el número de funcionarios en nuestras Administraciones Públicas». *Jornadas sobre Crisis Económica y Función Pública*. Madrid: UNED, 29 febrero-1 marzo.
- Carrasco, D., Buendía, D., Navarro, A., Valencia, M.J. y Llorente, V. (2006). «La Evaluación de la eficiencia de los servicios públicos deportivos a través de modelos de cálculo de costes e indicadores de gestión». *BASE Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos* 3, 3, 311-320.
- Comisión Europea (2004). *European Competitiveness Report 2004*. Commission Staff Working Document SEC (2004) 1397. Bruselas.
- Comisión Europea (2010). *Annual macro-economic Database (AMECO Database)*. Bruselas, 2010. Disponible en internet:
http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.html
 [consulta: 12 de mayo de 2010].
- Cortés Carreres, J.V. (2001). *Manual Práctico de Gestión de Recursos Humanos en la Administración local*. Madrid: Dykinson.
- Cortés, J.V. (2009). «La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* 1, Quincena 15-29, enero, ref.ª 36/2009, p. 36, Tomo 1.
- Cortés Carreres, J.V y Jiménez Hernandis, J. (2009). «La Carrera Profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* 13, Quincena 15, 29 julio, p. 1891, Tomo 2.
- CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) (2009). *Plan de Actuación 2009-2012*. Madrid: CSIC, Ministerio de Ciencia e Innovación.
- Cuenca, A. (1994). «Eficiencia técnica en los servicio de protección contra incendios». *Revista de Economía Aplicada* 5, II), 87-109.
- DOCV (Documento Oficial de la Comunitat Valenciana). Llei 10/2010 d' Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, publicada en el DOCV n.º 6310 el 14 de julio del 2010.
- Echevarría, K. (2010). «Crisis y Empleo Público en España». Presentado en el *Congreso Internacional de Recursos Humanos*. Vitoria-Gasteiz, 9 junio.

- Echebarría K. (2011). «Crisis fiscal y empleo público en España: algunos datos para la reflexión». En R. Jiménez Asensio, ed. *En el empleo público en Aragón y tendencias de futuro*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XIII. Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia, pp. 53-64.
- Echebarría K. y Mendoza, X. (2004). «La especificidad de la gestión Pública. El concepto de management público». En C. Losada i Marrodán, ed. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. BID. Disponible en internet: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/2009-08-19%20Especificidad%20Gestion%20Publica%20-koldo2-S.pdf>
- EU KLEMS (2011). EU KLEMS Growth and Productivity Accounts. Base de datos disponible en la página web del proyecto EU KLEMS: <http://www.euklems.net/> [consulta: 17 de mayo de 2012].
- FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) (2005a). *¿Cómo abordar un plan de calidad y modernización en la Administración local? (Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía 0)*. Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo Gálgano. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2005b). *La Gestión del Conocimiento al Servicio de la Mejora Continua en las Administraciones Locales (Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía III)*. Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo Gálgano. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2005c). *Marco Competencial de las entidades locales. El Pacto Local y la descentralización de competencias. Principales instrumentos para la excelencia en la Gestión (Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía I)*. Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo Gálgano. Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2005d). *Planes de Calidad, Innovación y Modernización en las Administraciones Locales (Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía II)*. Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo Gálgano. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2006a). *La gestión por procesos en la Administración local. Orientación al servicio de la ciudadanía (Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía VI)*. Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo Gálgano. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2006b). Participación ciudadana e instrumentos de medición de la percepción con el servicio prestado por la Administración Local (*Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía VII*). Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo Gálgano. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

- FEMP (2006c). Servicios de atención al ciudadano y e-administración (*Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía VIII*). Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo Gálgano. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2006d). Sistemas de seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por las Administraciones locales: Indicadores de actividad y cuadro de mando (*Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía IX*). Madrid: FEMP/Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2011a). *Elaboración de una Carta de Servicios (Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía IV)*, 2ª ed. Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo Gálgano. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2011b). *Modelos de evaluación para la Administración local* (Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Guía V). Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo Gálgano, 2ª ed. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid.
- Férez Fernández, M. (2006). *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Barcelona: CEMICAL, Diputació de Barcelona.
- Fernández de Guevara, J. (2011). La productividad sectorial en España: una perspectiva micro. Informes 2011. Economía y Sociedad. Bilbao: Fundación BBVA.
- Galindo, C. (2011). Entrevista: La evaluación del desempeño en la AGE. *Boletín de Función Pública INAP*, 5, pp. 5-14.
- García-Pérez, J.I y Jimeno, J.F. (2005). «Public sector wage gaps in the Spanish regions». Documento de Trabajo del Banco de España n.º 0526.
- Gardeazábal, J. y Ugidos, A. (2004). «More on Identification in Detailed Wage Decompositions». *The Review of Economics and Statistics* 86, 4, 1034-1036.
- Giordano, R., Depalo, D., Coutinho Pereira, M., Eugène, B., Papapetrou, E., Pérez, J.J., Reiss, L. and Roter, M. (2011). «The Public Sector Pay Gap in A Selection of Euro Area Countries». European Central Bank Working Paper Series 1406, diciembre.
- Gómez Sala, J.S., Sánchez Maldonado, J., Rivas Sánchez, C. y Moreno Domínguez, M.M. (2009). «Análisis regional del empleo público en España: especial consideración de los empleados autonómicos». Presentado en el XVI ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA Crisis Financiera y Sector Público. Granada, 5 y 6 de febrero.
- Gorriti, M. (2011). «La evaluación del desempeño: Análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón». En R. Jiménez Asensio, ed. *El Empleo Público en Aragón y Tendencias de Futuro*, pp. 297-320. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Gorriti, M. (2012). La organización y los recursos humanos de la Administración en tiempos de crisis: Un modelo de legitimidad y compromiso. Dirección de Función Pública, Gobierno Vasco. Mimeo.

- Horrace, W.C. y Oaxaca, R.L. (2001). «Inter-industry Wage Differentials and the Gender Wage Gap: An Identification Problem». *Industrial and Labor Relations Review* 54, 3, 611-618.
- IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). *Informes y cuentas económicas del sector público*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Paginas/MenuSitio.aspx> [consulta: 10 de junio de 2012].
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2012a). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Microdatos 2004-2010*. Madrid. Disponible en internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> [consulta: julio de 2012]
- INE (2012b). *Contabilidad nacional de España*. Madrid. Disponible en internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>
- INE (2012c). *Contabilidad nacional trimestral de España*. Madrid. Disponible en internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>
- INE (2012d). *Encuesta de Población Activa (EPA). Microdatos 2000-2011*. Madrid. Disponible en internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> [consulta: mayo de 2012]
- IVALUA (2009a). *Guia pràctica 1 -Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació*. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, Generalitat de Catalunya.
- IVALUA (2009b). *Guia pràctica 5 -Avaluació d'impacte*. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, Generalitat de Catalunya.
- IVALUA (2009c). *Guia pràctica 6 -Avaluació econòmica*. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, Generalitat de Catalunya.
- Jiménez Asensio, R. (2010). *La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- Jiménez Asensio, R. (2011). *Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: carrera profesional y dirección pública profesional*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Jiménez Asensio, R. y Castillo Blanco, F. (2011). *Informe sobre el empleo público local: balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Jiménez Asensio, R., Villoria, M. y Palomar, A. (2009). *La dirección pública profesional en España*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires: IVAP. Marcial Pons.
- Jürges, H. (2002). «The Distribution of the German Public-Private Wage Gap». *Labour* 16, 2, 347-381.
- Katz, L.F. y Krueger A.B. (1993). «Public sector pay flexibility: Labor market and budgetary considerations». En *Pay Flexibility in the Public Sector*, Paris: OECD.

- Kelly, E., McGuinness, S. y O'Connell, P. (2009). «The public-private sector pay gap in Ireland: What lies beneath?». Working Paper n.º 321, Economic and Social Research Institute.
- Kuhry, B., E. Pommer y de Kam, F. (2006). «Public sector performance, an international comparison». Documento presentado en el National Institute of Economic and Social Research (NIESR) Fourth Public Sector Performance Conference, Londres, 20 de enero.
- Lahera Forteza, J. (2008). *Normas Laborales y Contratos Colectivos*. Madrid: Editorial Reus.
- Lamo, A., Pérez, J.J. y Schuknecht, L. (2007). «The cyclicalities of consumption, wages and employment of the public sector in the euro area». *ECB Working Paper* n.º 757, mayo.
- Lamo, A., Pérez J.J. y Schuknecht L. (2008). «Public and private sector wages: co-movement and causality». *ECB Working Paper Series* n.º 963, noviembre.
- Lamo, A., Pérez, J.J. y Schuknecht, L. (2012). «Public or private sector wage leadership? An international perspective». *Scandinavian Journal of Economics*, Wiley Blackwell, vol. 114(1), 228-244, 03.
- Longo, F. (2004). Mérito y Flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Paidós Empresa.
- Longo (2008a). «La gestión pública como discurso de valores». En Expertos y T. Ysa, *Escenarios de la gestión pública: Concepto de productividad y su relación con la flexibilidad del empleo público*. Barcelona: ESADE, pp. 305-ss.
- Longo F. (2008b). «Quality of Governance. Impartiality is not enough». *Governance. An International Journal of Policy, Administration and institutions*, 21, 2, 191-196.
- Lovell, C.A. y Muñiz, M.A. (2003). «Eficiencia y Productividad en el sector público». *Papeles de Economía Española* 95, 47-65.
- Martínez-Tur, V., Peiró, J.M. y Ramos, J. (2001). *Calidad de Servicio y Satisfacción del cliente*. Síntesis.
- Martínez-Tur, V., Peiró, J.M., Moliner, C. y Potocnik, C. (2010). *Calidad de servicio y calidad de vida: el «survey feedback» como metodología de cambio organizacional. Análisis teórico-conceptual y resultados empíricos*. Madrid: Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual – FEAPS.
- Mas, M. (2008). «Infrastructures and New Technologies as Sources of Spanish Economic Growth». En *Productivity Measurement and Analysis*. Paris: OECD y Neuchâtel: Swiss Federal Statistics Office (FSO) (Confederación Helvética).
- Mauri Majós, J. (2011). «La negociación colectiva en el desarrollo legislativo tras el Estatuto Básico del Empleado Público y, en particular, en el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón». En R. Jiménez Asensio, ed. *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIII*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.

- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*, NBER. Nueva York
- Ministerio de Economía y Hacienda (2011). *Gestión de calidad en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda, Ejercicio 2010*. Madrid: Inspección General, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Navarro, V. y Tur, M. (2011). *El empleo público en España no es excesivo. Los errores del informe sobre el coste de la Administración de la EAE Business School*. Disponible en internet: <http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2009/12/errores-el-coste-de-la-administracion-v3-091209.pdf> [consulta: mayo 2012].
- Navarro Galera, A., Ortiz Rodríguez, D. y López Hernández, A.M. (2008). Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government. *Public Management Review* 10, 2, 241-262.
- Oaxaca, R.L. (1973). «Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets». *International Economic Review* 14, 3, 693-709.
- Oaxaca, R.L. y Ransom, M. (1999). «Identification in Detailed Wage Compositions». *The Review of Economics and Statistics* 81, 1, 154-157.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2004). *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*. París: OECD.
- OCDE (2005). *Modernising Government. The Way Forward*. París: OECD.
- OCDE (2006). *Management in Government: Comparative Country Data*. París.
- OCDE (2009). *Medición del capital. Manual OCDE*. Segunda edición. París.
- OCDE (2010). Etudes économiques par pays. Etudes économique de l'Espagne 2010. Disponible en internet: <http://www.oecd.org/fr/eco/etudeseconomiquesparpays/etudeseconomiquedelespagne2010.htm>
- OCDE (2011a). *Government at a Glance 2011*. París.
- OCDE (2011b). *STructural ANalysis Database (STAN)*. París. Disponible en internet: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STAN>
- OCDE (2012). *National Accounts Statistics at a Glance 2011*. Base de datos disponible en internet: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=28209> [consulta: 10 de junio de 2012]
- OCSP (Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos) (2007). «Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos (2006). Una valoración de los resultados de la encuesta conjunta del CIS y la Agencia de evaluación y Calidad». *Papeles de Evaluación 5/2007*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCSP (2009). *La percepción social de los Servicios Públicos en España 1985-2008*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Presidencia.

- OCSF (2010). *Agenda Pública y Satisfacción con los Servicios Públicos en el Estado Autónomo*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- OSCF (2011). *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-Administración*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012). *LABORSTA, base de datos sobre estadísticas del trabajo*. Base de datos disponible en internet: laborsta.ilo.org [consulta: 10 de junio de 2012].
- Pajuelo, M. (2009). «Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño». En Palomar Olmeda, A. y Sempere Navarro, A., dirs. *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.
- Palomar Olmeda, A. (2008). «Derecho a la carrera y promoción interna». En M. Sánchez Morón, *Comentarios a la Ley Del Estatuto Básico Del Empleado Público*. Valladolid: Editorial Lex Nova.
- Palomar Olmeda, A. y Sempere Navarro, A.V. (dirs.) (2008). *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.
- Pérez, J.J. y Sánchez-Fuentes, A.J. (2011). «Is there a signaling role for public wages? Evidence for the euro area based on macro data». *Empirical Economics* 41, 2, 421-445.
- Pérez, F. (dir.), Benages, E., Robledo, J.C. y Solaz, M. (2011). *Patrones de capitalización y crecimiento (1985-2008): Panorama internacional*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Pritchard, A. (2002). «Measuring productivity change in the provision of public services». *Economic Trends* 582, 20-32.
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ramos, J., Gracia, F., y Peiró, J.M. (1996). «Actividad Laboral y Desempeño». En J.M. Peiró y F. Prieto, eds. *Tratado de Psicología del Trabajo*, vol. I, 283-342.
- Registro Central de Personal (2011). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Julio 2011*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Registro Central de Personal. Disponible en internet: http://www.mpt.gob.es/es/servicios/empleo_publico/boletin.html
- Ruiz-Castillo, J., Ley, E. e Izquierdo, M. (1999). *La medición de la inflación en España*. Colección de Estudios e Informes de La Caixa, n.º 17.
- Salinas Jiménez, J. (2007). *El empleo público en España: evaluación del desempeño, incentivos y retribuciones*. Documento del Banco Mundial, Washington DC. Disponible en internet: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Salinas.pdf>

- Sánchez Morón, M. (2008). *Comentarios a la Ley Del Estatuto Básico Del Empleado Público*. Valladolid: Editorial Lex Nova.
- Sánchez Morón, M. (presidente), Cases, J.I., Castillo, F., Criado, A., Díaz de Liaño, F., Galindo, C., Guillén, P., Jiménez Asensio, R., Longo, F., Marchena, J., Olcese, A., Ortega, L., del Rey, S., Sala, T., Ugarte, S. y Vigil-Escalera, V. (2005). *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión de Expertos*. INAP- GOBERNA.
- SCImago (2011). *Journal and Country Rank (2011)*. Disponible en internet: <http://www.scimagojr.com> [consulta: octubre 2011]
- Serrano Pérez, M. (2010). «Metodología para la Evaluación del Desempeño en la Administración General». Presentado en el 2.º Congreso de Modernización de los Servicios Públicos. Granada, 10-11 mayo.
- Simpson, H. (2008). «Productivity in public services». *Journal of Economic Surveys* 23, 2, 250-276.
- Subirats, J. (1993). «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común». *Ekonomiaz* 26, 144-149.
- Toña Güenaga, F. (dir.), Calonge Crespo, I., González de Heredia, C. Gorriti Bontigui, M., Pérez Barrio, A. y Jiménez Asensio, R. (coord.) (2007). *Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
- U.S. Department of Labor (1996). *Measuring State and Local Government Labor Productivity: Examples from Eleven Services*. Bureau of Labor Statistics, Bulletin 2495.
- UN-Ece. (1971). Long-Term Planning. United Nations, New York,
- Vetter, W. (1972). «New directions for managerial manpower planning. The Business administration viewpoint». En I. Crooks, ed. *Issues and problems in managerial manpower planning*.
- Weber, W. (1975). Personalplanung. Sttutgart: Poeschel.
- WIOD. *World Input-Output Database: Construction and Applications*. Base de datos disponible en internet: <http://www.wiod.org> [consulta: junio de 2012].