



EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LA DIRECCIÓN DE PERSONAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la Ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual.

La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual.

José Ramón Pin Arboledas. Profesor Ordinario y Titular de la Cátedra José Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública

Pilar García Lombardía. Investigadora Asociada, IESE

Andreu Peiró Barra. Investigador, IESE

Entidad colaboradora:

Sagardoy Abogados. Iñigo Sagardoy, Presidente

Àngela Gallifa. Gerente del Centro de Investigación del IESE

Noviembre del 2012

EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LA DIRECCIÓN DE PERSONAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA



Índice

1. El sector público español y sus recursos humanos	6
1.1. ¿Está sobredimensionada la Administración Pública española en términos de personal?	10
1.2. ¿Cuánto cuesta el personal de la Administración Pública?	18
1.3. ¿Es productiva la plantilla pública española?	20
2. La Administración Local en España: el nuevo protagonismo de las unidades locales de gestión	24
2.1. Los retos de la gestión de recursos humanos en la Administración Pública	27
2.2. La dirección estratégica de recursos humanos (DRH) en la Administración Pública española	29
2.3. Buenas prácticas en la gestión local	31
3. La formación en dirección de recursos humanos en la Administración Pública	36
3.1. Estudio empírico: necesidad, relevancia e interés	38
3.2. Mapa de la formación ofrecida por la Administración Pública española	44
Conclusiones	49
Anexo 1. Cuestionario	53
Anexo 2. Variables demográficas de la muestra	56
Anexo 3. Actividades formativas de la subdirección de formación	57
Anexo 4. Oferta formativa del INAP 2011-2012	58
Índice de gráficos y tablas	62
Bibliografía	63



1

El sector público español y sus recursos humanos

El gasto en empleo público en España representa más de un 12% del producto interior bruto (PIB) y es la parte mayoritaria del gasto público corriente: en concreto, más de una cuarta parte del gasto público total se destina a financiar el empleo público. Por tanto, la gestión de los recursos humanos del sector público tiene un papel clave en la capacidad de los Gobiernos para equilibrar el presupuesto y, sobre todo, en la capacidad futura para generar eficiencia y competitividad en las administraciones públicas y en el marco económico en general¹. España tiene, como país integrante del euro, un compromiso de sostenibilidad de las finanzas públicas. Para hacer frente tanto a dicho objetivo como a las deudas existentes, es necesario replantear y reestructurar algunas políticas de gasto público.

Desde el punto de vista del mercado laboral, el empleo público también tiene, en nuestro país, un impacto considerable. Así, en el primer trimestre del 2012, el 18% de la población ocupada española lo estaba en el sector público (gráfico 1).

La relevancia del sector público en la economía española justifica y exige el análisis riguroso de los diferentes procesos y marcos normativos que delimitan su actuación. La clave para lograr un crecimiento sostenido de la economía española, que genere empleo y riqueza, pasa por la mejora de la competitividad, y el sector público es un factor clave para conseguirla: debe sumar, y no restar, en la consecución de este objetivo.

Este primer capítulo trata de analizar en detalle la composición, la estructura, el coste y la evolución de la plantilla pública, es decir, de ese 18% de la población ocupada española que se ha situado en el punto de mira de la sociedad en este contexto de crisis y déficit público. ¿Está realmente sobredimensionada la plantilla del sector público español? Si es así, ¿dónde se concentran los excedentes de empleados públicos? ¿Cuánto le cuesta a nuestro país esta plantilla? ¿Es eficiente y competitiva? Estas son algunas de las preguntas a las que se pretende dar respuesta en las siguientes páginas.

Desde el año 2008 se viene produciendo un crecimiento del porcentaje de trabajadores ocupados en el sector público respecto al total de ocupados. En cifras absolutas (gráfico 2) se observa también este crecimiento, y se puede comprobar cómo se debe, en gran parte, al crecimiento del personal ocupado por las administraciones autonómicas y, en menor medida, las locales; el comportamiento del personal correspondiente a la Administración Central es mucho más estable.

El comportamiento del empleo y su coste en las diferentes administraciones públicas está condicionado, en buena medida, por el proceso de transferencia de competencias, ya que dicho proceso implica el trasvase, no solo de funciones, sino también del personal implicado².

Durante la crisis económica de los noventa (1989-1995), el sector público mantuvo cierta contención en el número de empleados. Sin embargo, entre el 2008 y el 2010, el empleo público aumentó un 7,4%, en claro contraste con la caída de un 12% del empleo en el sector privado. Las comunidades autónomas (CC. AA.) concentran el 96% del aumento de empleo en el sector público en este período de la crisis económica. Además, dicho aumento no se corresponde, en este caso, con un proceso de transferencia de competencias, pues este tuvo su momento álgido entre 1982 y 1985, y entre 1994 y 1999.

Según la CEOE, «el aumento del personal en el sector público se justifica parcialmente por un crecimiento de la población y la mejora de los servicios públicos desde el punto de vista de más recursos humanos. Sin embargo, podrían existir otros factores de difícil cuantificación que también habrían contribuido a esta expansión del personal del sector público, como una mayor oferta pública de empleo en zonas de menor actividad económica, una posible duplicidad en las competencias o una menor eficiencia en la distribución del personal»³. En efecto, el gráfico 3 muestra una clara relación entre la tasa de desempleo de las entidades locales y el gasto público en personal, lo que avala la defensa de esta variable (desempleo) como factor relevante en el gasto público laboral.

¹ La relación entre la eficiencia del sector público y la competitividad económica se encuentra ampliamente analizada en el documento «Debate de la eficiencia del sector público: una contribución en el ámbito del número y coste de personal», Departamento de Economía, servicio de Estudios, CEOE, diciembre del 2011.

² Véase CEOE (2011b).

³ CEOE (2001a).

Gráfico 1.
Evolución del empleo en el sector público como porcentaje de la población ocupada (2005-2012)

Fuente:
Encuesta de Población Activa (EPA), INE

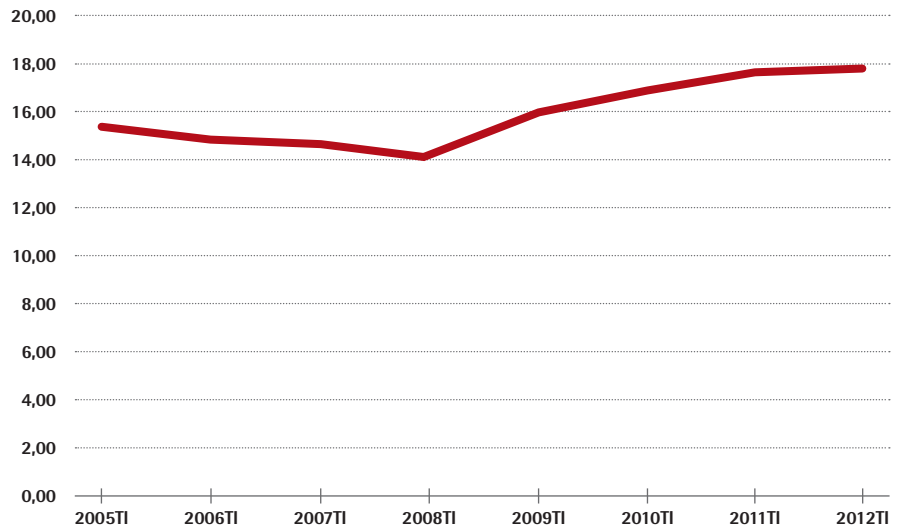


Gráfico 2.
Evolución del número de empleados por Administración (1976-2010)

■ Central
■ Comunidad autónoma
■ Empresa e institución pública
■ Seguridad Social
■ Local
■ AA.PP.

Fuente:
CEOE (2011a)

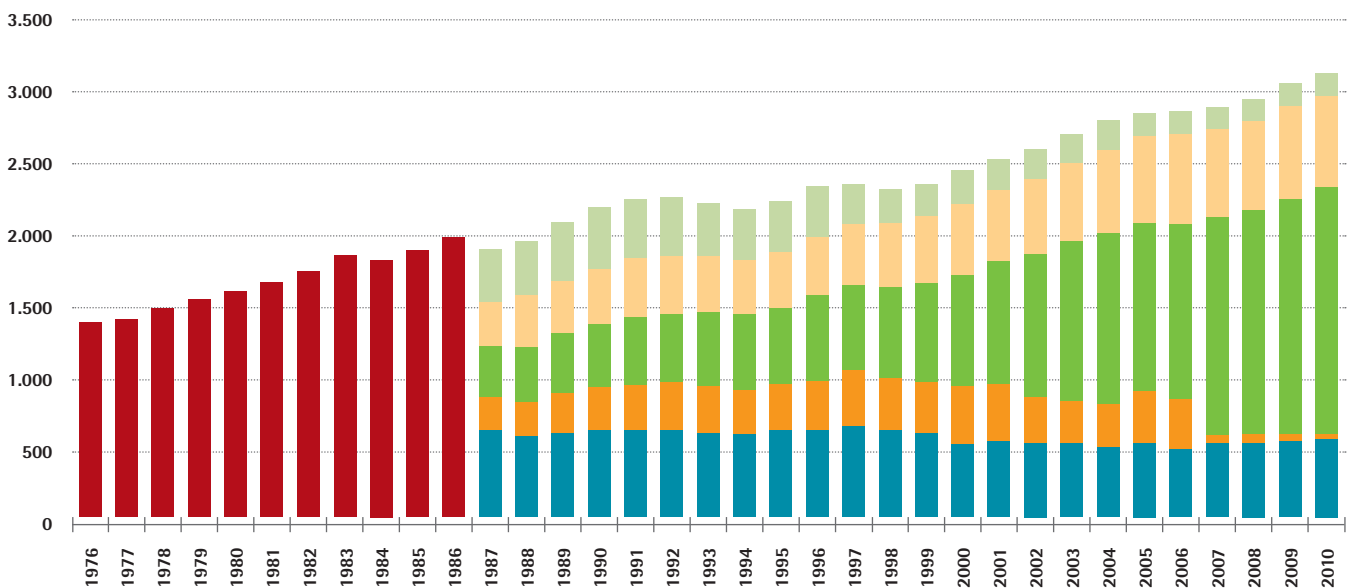
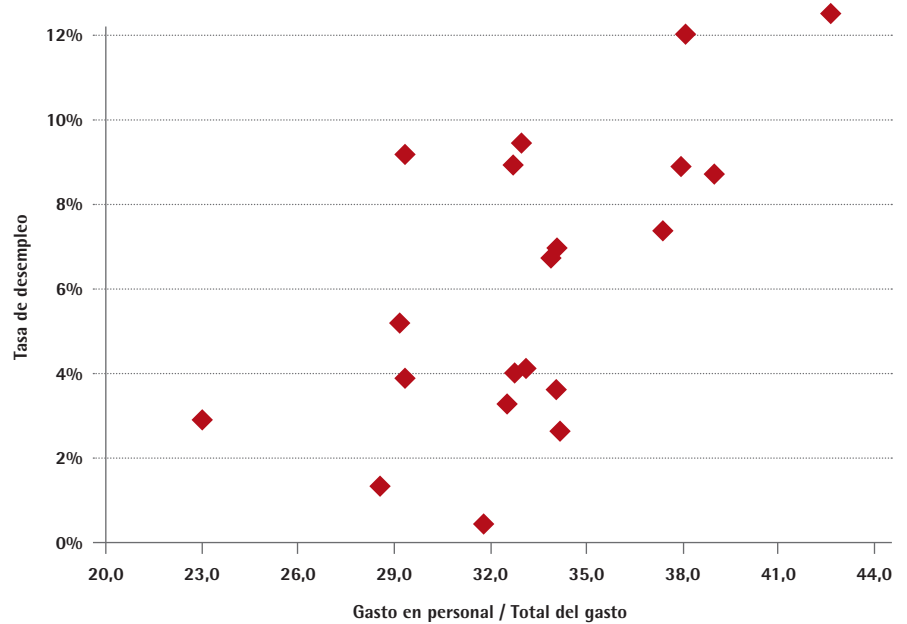


Gráfico 3.
Relación entre la tasa de desempleo y el
gasto en personal de las entidades locales
(2010)

Fuente:
 CEOE (2011a)



En definitiva, una primera observación de los datos estadísticos generales permite comprobar que:

- Los recursos humanos de la Administración Pública española tienen impacto y relevancia en la economía de nuestro país desde dos perspectivas: la del gasto que implica y la del volumen que supone respecto del total de personas ocupadas.
- En los últimos años, y especialmente desde el 2008, se pone de manifiesto una tendencia al crecimiento constante del número de efectivos que componen la plantilla de la Administración Pública.
- Un análisis más detallado permite comprobar que las administraciones autonómicas concentran gran parte de este crecimiento.
- El incremento de la plantilla de las administraciones autonómicas no puede explicarse solo como respuesta a los procesos de transferencia de competencias, sino que es necesario tener en cuenta otros factores. Los datos muestran, por ejemplo, una clara y positiva correlación entre las CC. AA. en las que más crece el empleo público y aquellas con mayores tasas de desempleo.

1.1. ¿Está sobredimensionada la Administración Pública española en términos de personal?

El gráfico 4 muestra cómo, en los últimos diez años, la plantilla del sector público, a todos los niveles, ha experimentado una tendencia al crecimiento, con un ligero receso del 2010 al 2011, de unas 8.500 personas (de 2.698.628 a 2.690.099).

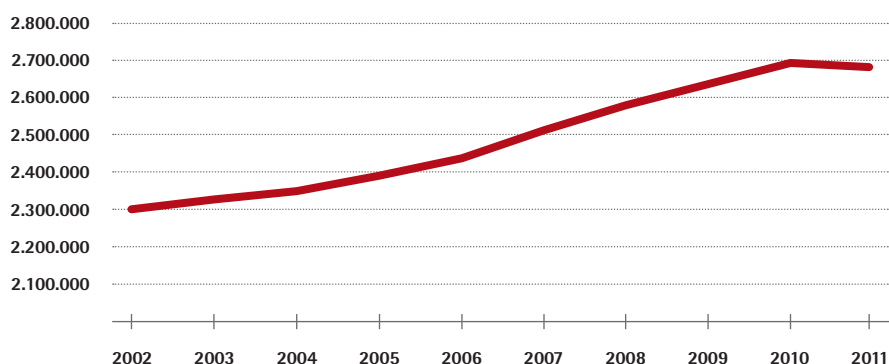
En el 2011, el sector público registraba 592.531 de los empleados en la Administración Pública estatal (el 22% del total), 1.347.835 en las administraciones de las CC. AA. (50,1%)⁴ y 646.627 en la Administración Local (24,1%)⁴.

El objetivo de este apartado es analizar en detalle las diferentes dimensiones que han de ser consideradas a la hora de valorar la dimensión de la Administración Pública española en lo que respecta al volumen de empleados. Diferentes niveles administrativos, diferentes categorías profesionales y diferentes formas de relación laboral son los principales factores a considerar. Las afirmaciones del tipo «en la Administración sobra gente» nos hacen perder con demasiada frecuencia el marco de la enorme complejidad que entraña la organización del personal al servicio de la Administración Pública. Puesto que uno de los objetivos de esta investigación es proponer alternativas para una mejora de la eficiencia en la gestión de estas personas, parece imprescindible dedicar algunas páginas a conocer mejor la composición y la distribución de la plantilla que hace funcionar el sector público en España.

El Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que comenzó a publicarse en 1990, facilita información sobre la diversidad de la plantilla que se puede encontrar en la Administración Pública central y, para llevar a cabo su estudio, utiliza fuentes como los Presupuestos Generales del Estado, la Intervención General de la Administración del Estado y la Encuesta de Población Activa (EPA)⁵. Para profundizar en la cuestión del posible exceso de personal en la Administración Pública es necesario

Gráfico 4.
Evolución del número de personas al servicio de la Administración Pública (2002-2011)

Fuente:
Registro Central de Personal



hacer una breve referencia a las diferentes categorías de personal del sector público. Esta información resulta relevante a la hora de analizar cuestiones relacionadas con el gasto y el ajuste de las plantillas. En la actualidad, las categorías profesionales en la Administración Pública son las siguientes:

a. Funcionarios de carrera

Personal vinculado a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el derecho administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

b. Personal laboral

Individuos que, en virtud de un contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las administraciones públicas.

c. Personal eventual

Tiene carácter no permanente y solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial,

siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

d. Funcionarios interinos

Por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las circunstancias recogidas en el artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público (por ejemplo, la sustitución transitoria de titulares o la ejecución de programas de carácter temporal).

e. Funcionarios de plazas no escalafonadas (extinguidos por la Ley 30/1984, de 2 de agosto).

f. Contratados y personal vario

Esta categoría comprende, fundamentalmente, al personal del ámbito de la docencia en las universidades, contratado bajo el régimen del de derecho administrativo u otro tipo de contrato laboral. Esta categoría no entra en el ámbito de análisis del presente informe.

⁴ El 3,8% restante para completar el 100% representa los empleados en universidades.

⁵ Informe elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/servicios/empleo_publico/boletin/boletin/Bol_estad_pers-juli11-INTERNET)

Tabla 1.
Distribución de efectivos por clase de personal y Administración Pública (2011)

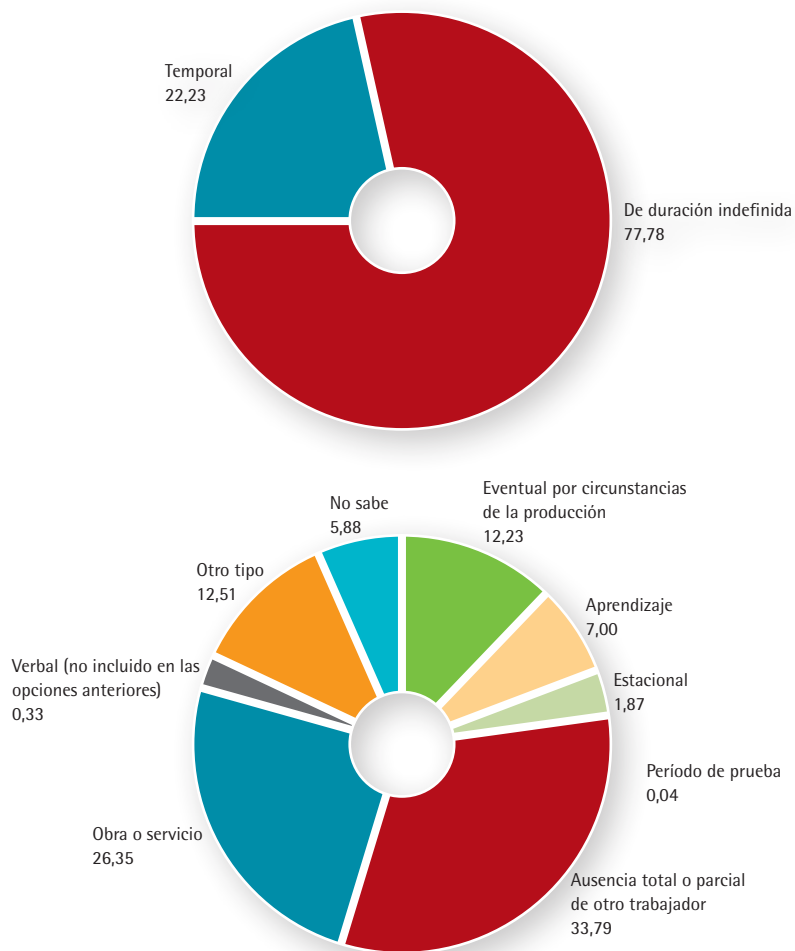
Entre paréntesis,
% respecto del total

Fuente:
Registro Central de Personal

	Funcionario	Personal laboral	Otro personal	TOTAL
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	457.127	124.116	11.288	592.531
	(77)	(20.9)	(1.9)	(100)
ADMINISTRACIÓN GENERAL	164.022	67.991	5.381	237.394
Ministerios, OO.AA. y áreas vinculadas	153.678	60.754	4.571	219.003
Ministerios y OO.AA.	76.230	47.076	3.046	128.352
Docencia no universitaria	2.965	3.406	925	7.296
Centros penitenciarios	21.027	2.106	285	23.420
Administración de la Seguridad Social	25.354	4.200	269	29.823
Patrimonio nacional	222	1.181	37	1.440
Agencia Estatal de la Admón. Tributaria	25.880	2.783	9	28.672
Agencias estatales (Ley 28/2006)	7.999	7.236	164	15.399
Instituciones sanitarias S.S./Defensa	2.345	1	646	2.992
FF.CC. DE SEGURIDAD DEL ESTADO	146.906			146.906
Guardia Civil	80.415			80.415
Policía Nacional	66.491			66.491
FUERZAS ARMADAS	127.421			127.421
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	18.055	704	5.907	24.666
Magistrados y jueces	5.019		1.397	6.416
Fiscales	2.209		871	3.080
Otro personal	10.827	704	3.639	15.170
ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES	723	55.421		56.144
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	912.893	146.098	288.844	1.347.835
	(67.7)	(10.8)	(21.4)	(100)
ADMINISTRACIÓN GENERAL	858.994	144.962	278.823	1.282.779
Consejerías y sus OO. AA.	124.315	87.707	30.996	243.018
Docencia no universitaria	422.703	39.079	76.793	538.575
Instituciones sanitarias S.N.S.	311.976	18.176	171.034	501.186
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	28.177	1.136	10.021	39.334
FUERZAS DE SEGURIDAD	25.722			25.722
ADMINISTRACIÓN LOCAL	219.998	384.273	42.356	646.627
	(34)	(59.4)	(6.6)	(100)
AYUNTAMIENTOS	189.739	346.577	33.632	569.948
DIPUTACIONES, CABILDOS Y CONSEJOS	30.259	37.696	8.724	76.679
UNIVERSIDADES	63.480	35.791	3.835	103.106
	(61.6)	(34.7)	(3.7)	(100)
TRASFERIDAS	61.849	34.570	3.663	100.082
Docentes	47.683	23.469	1.240	72.392
No docentes	14.166	11.101	2.423	27.690
NO TRASFERIDAS	1.631	1.221	172	3.024
Docentes	781	688		1.469
No docentes	850	533	172	1.555
TOTAL DE LAS ADMINISTRACIONES	1.653.498	690.278	346.323	2.690.099
	(61.5)	(25.7)	(12.9)	(100)

Gráfico 5.
Asalariados del sector público por tipo de contrato o relación laboral (% del total)

Fuente:
EPA, INE



La tabla 1 muestra la distribución de los efectivos del sector públicos según clase de personal y Administración. En total, el 25,7% del personal es laboral. Esta proporción se incrementa de manera espectacular en el caso de las administraciones locales, donde alcanza casi un 60%.

En lo que a la tipología de contrato se refiere, un 77,78% de los asalariados del

sector público mantienen una relación contractual de duración indefinida (el 99% permanente a lo largo del tiempo y el 1% restante de forma discontinua) y para un 22,23%, la vinculación es legalmente temporal. Dentro de este subgrupo, predominan los trabajadores que cubren la ausencia total o parcial de otro trabajador (33,79% de los contratados temporalmente) y los que tienen contrato por obra o servicio

determinado (26,35%) o eventual por circunstancias de la producción (12,23%).

Como se puede observar, todos los ámbitos analizados en el gráfico 6 experimentan crecimiento a excepción de tres: la Administración de Justicia, la Administración General del Estado (AGE) y las entidades públicas empresariales y organismos públicos con régimen específico (en esta última categoría se encuentran, entre otras, ADIF, AENA, la CNMV, el ICO, el ICEX o la SEPI). En términos porcentuales, en los últimos diez años, han reducido su plantilla un 15,27%, 1,82% y 1,61%, respectivamente. Las instituciones que han aumentado personal en la última década han sido las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (variación positiva del 27,74%), las CC. AA. (22,31%), los ayuntamientos (19,25%), las diputaciones (9,88%) y las Fuerzas Armadas (5,30%)⁶.

A la hora de valorar el tamaño del sector público en términos de personal y su evolución, especialmente a nivel autonómico, es interesante tener en cuenta la población de cada una de las CC. AA. En otras palabras, ¿cuál es el ratio ciudadanos/funcionario por comunidad autónoma?

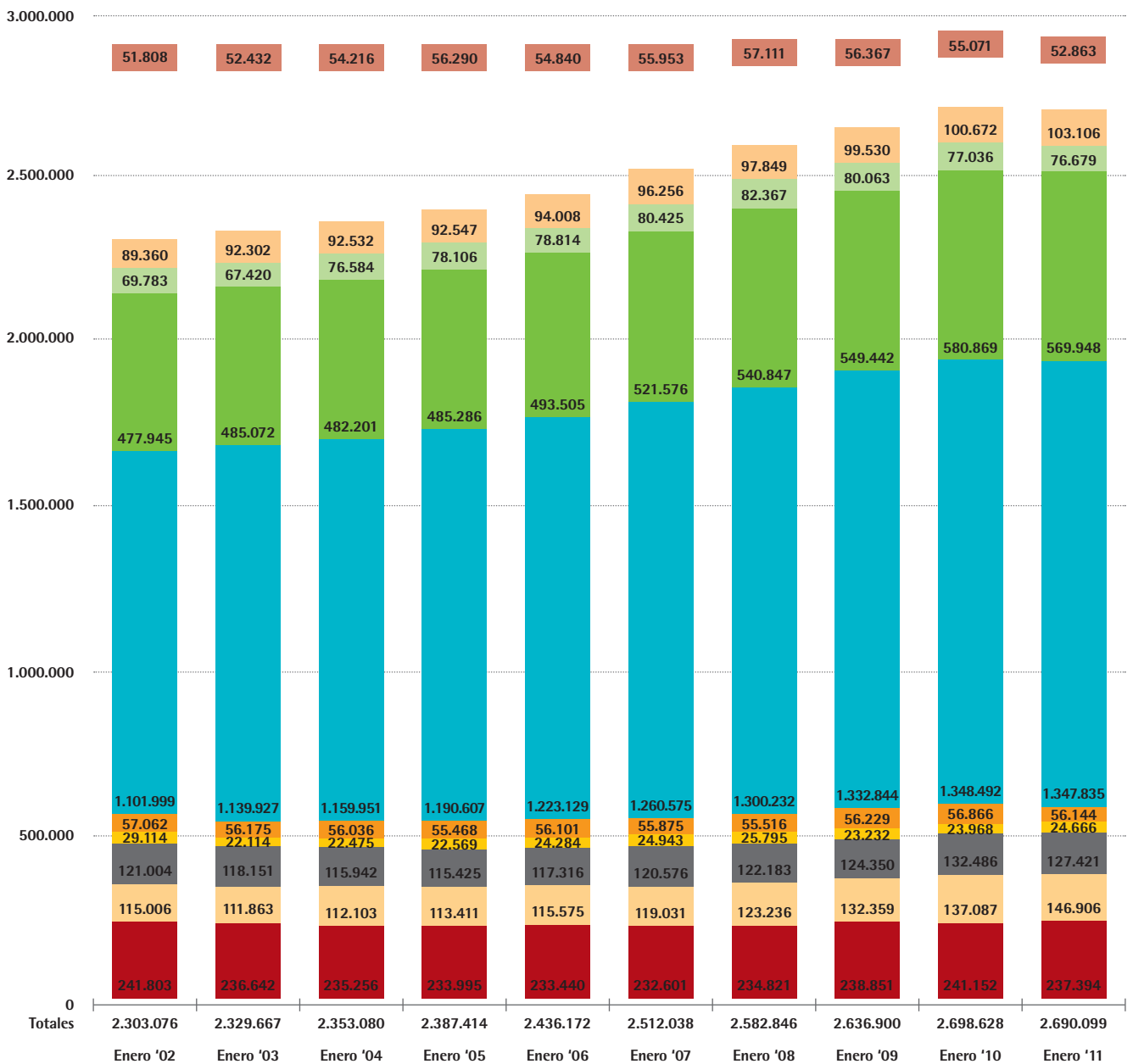
En los gráficos 7 y 7 bis se sobrepone el porcentaje de empleados públicos distribuido por CC. AA. con el peso que tiene cada una de las mismas en términos de población. Ahí, se puede elaborar una clasificación de las regiones que cuentan, relativamente, con más representatividad de personal en el sector público del peso que le corresponde en términos de habitantes. Así, la Comunidad de Madrid, Castilla y León, Extremadura y Galicia encabezan este listado (con excedentes de 2,13, 0,83, 0,54 y 0,52 puntos porcentuales, respectivamente) mientras que cuentan con un balance positivo las comunidades de Murcia (-0,39), Baleares (-0,51), Valencia (-1,53) y Cataluña (-2,86) (gráficos 7 y 7 bis).

⁶ A efectos de este estudio, queda fuera la variación de la plantilla en las universidades (+15,38%).

Gráfico 6.
Evolución del personal al servicio de las administraciones públicas

- Administración General del Estado
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
- Fuerzas Armadas
- Administración de Justicia
- Entidades Públicas Empresariales y O.P. con Régimen Específico. Ámbito Estatal
- Administraciones de las CC. AA.
- Administración Local
- Ayuntamientos
- Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares
- Universidades
- S.E. Correos y Telégrafos S.A.¹

Fuente:
Registro Central de Personal



Notas:

El análisis cronológico de esta serie de datos requiere tener en cuenta las modificaciones del ámbito considerado por variaciones normativas.

¹ La Sociedad Estatal a la fecha de referencia es de 52.863, de los cuales 23.066 son funcionarios de carrera que permanecen inscritos en el R.C.P.

Gráfico 7.
Representatividad de los empleados públicos respecto a la población de cada comunidad autónoma

■ Población
 ■ Empleados públicos

Fuente:
 INE

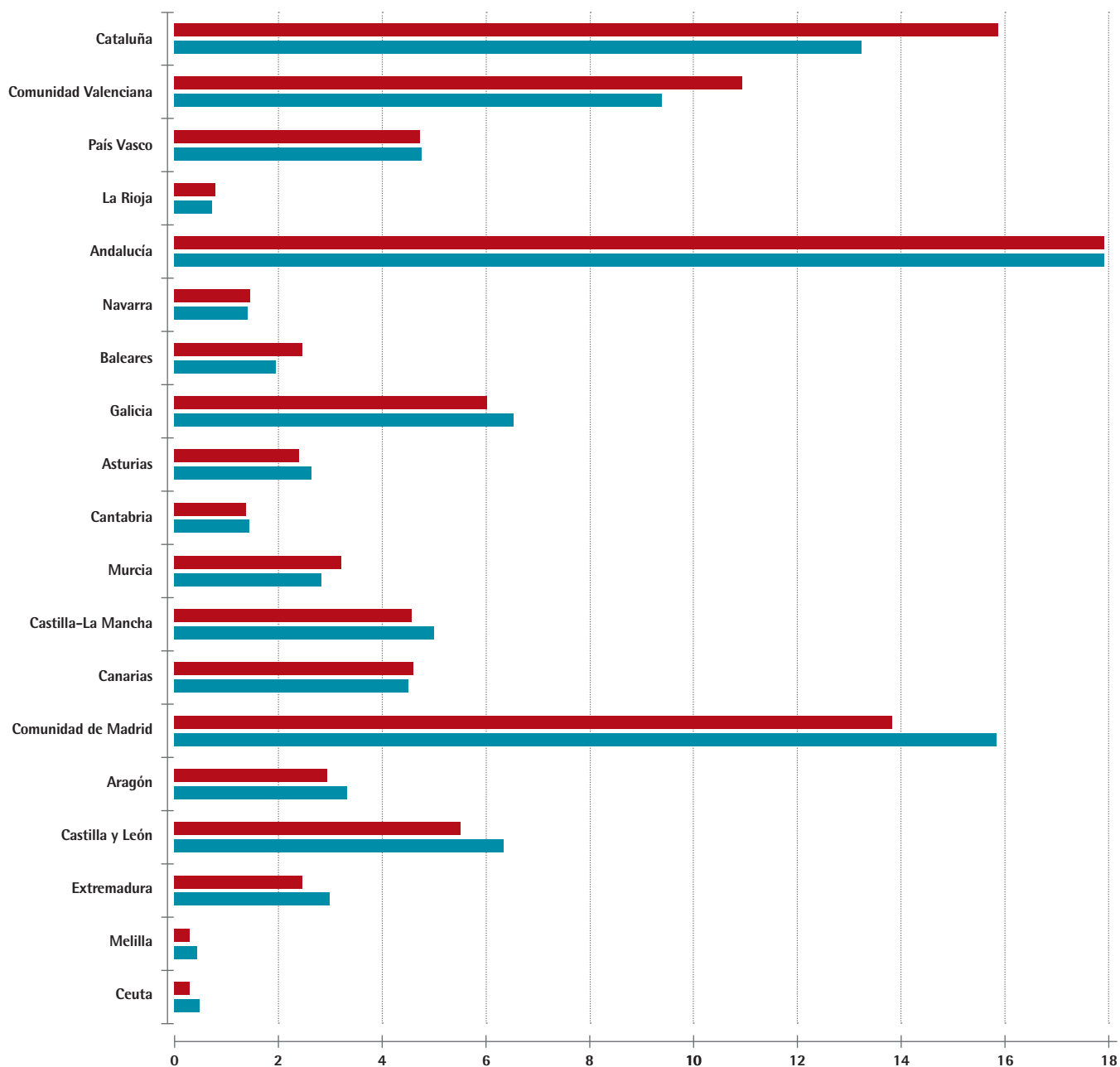
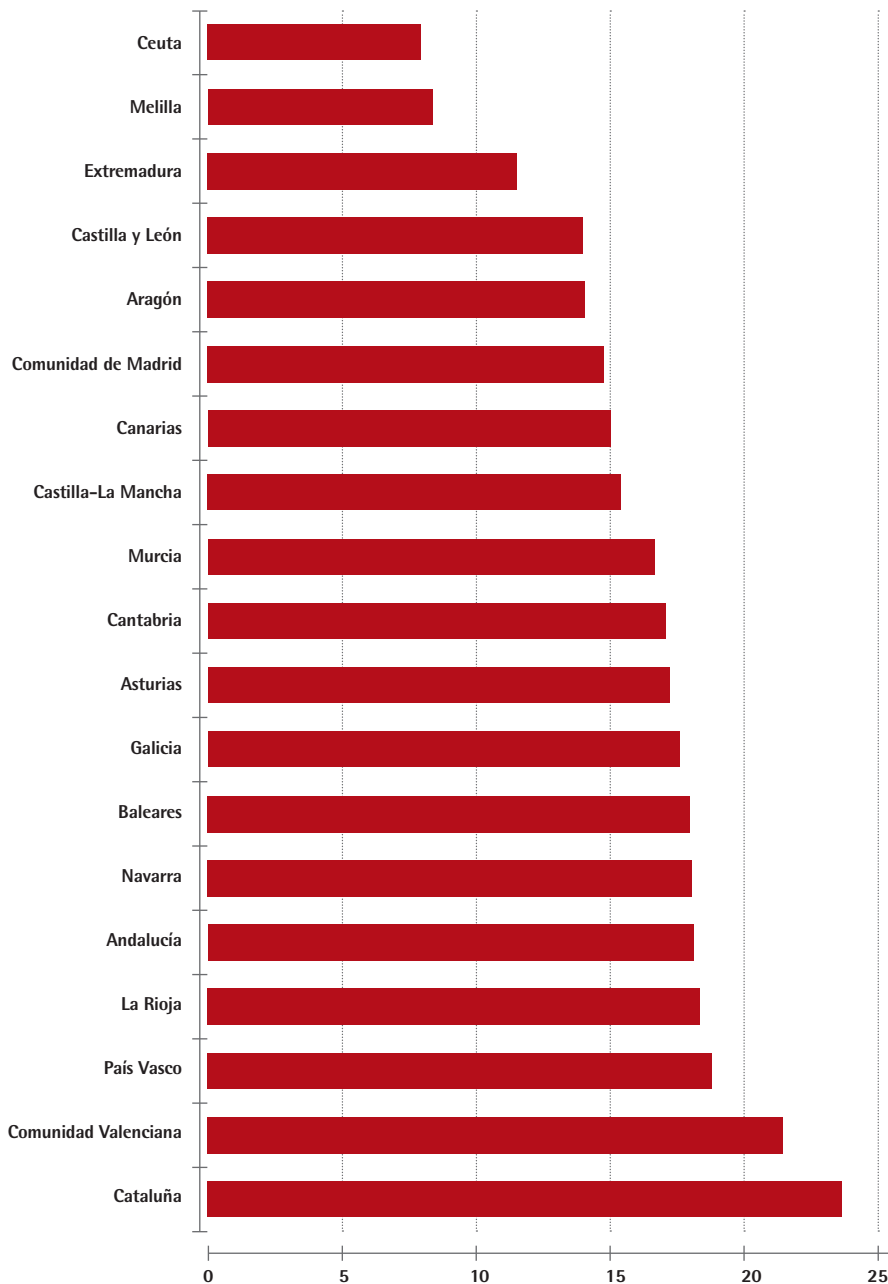


Gráfico 7 bis.
Habitantes por empleado público,
por comunidad autónoma

Fuente:
 INE



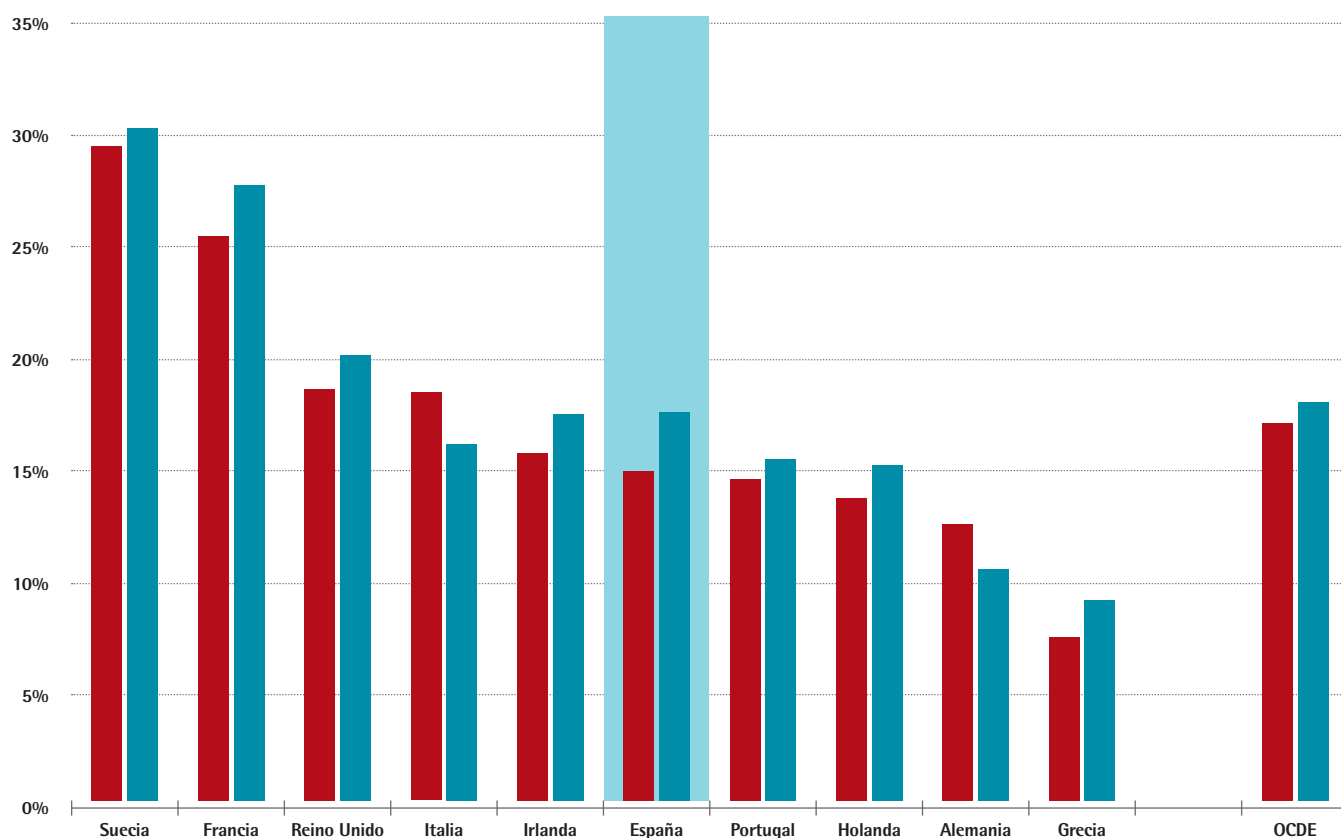
Finalmente, para contrastar los datos obtenidos, se puede calcular el ratio de cuántos habitantes hay en cada comunidad autónoma por cada empleado contratado por el sector público y que ejerce sus funciones en ese ámbito territorial. Ceuta, Melilla y Extremadura pasan a ser las regiones que cuentan con más empleados públicos por ciudadanos, con ocho ceutíes, ocho melillenses y doce extremeños por empleado público, respectivamente. En contraposición, Cataluña, la Comunidad Valenciana y el País Vasco, además de tener una diferencia negativa entre el porcentaje de empleados públicos y su peso relativo respecto a la masa poblacional española, también son las que cuentan con menos empleados públicos por cada ciudadano de su autonomía. Invertiendo los datos, se comprueba que por cada mil catalanes, valencianos y vascos hay 40, 45 y 51 trabajadores en el sector público, respectivamente.

Otra posible aproximación a la valoración del tamaño de la Administración Pública es su comparación con la de otros países de nuestro entorno. Este cotejo (gráfico 8) permite afirmar que el tamaño del sector público español es medio en comparación con países como Suecia, Alemania, Portugal y otros del entorno europeo.

Gráfico 8.
Empleo en el sector público en países de la Unión Europea
(Gobierno general, % de la población ocupada)

■ 2000
 ■ 2010

Fuente:
 Longo, F. (2011)



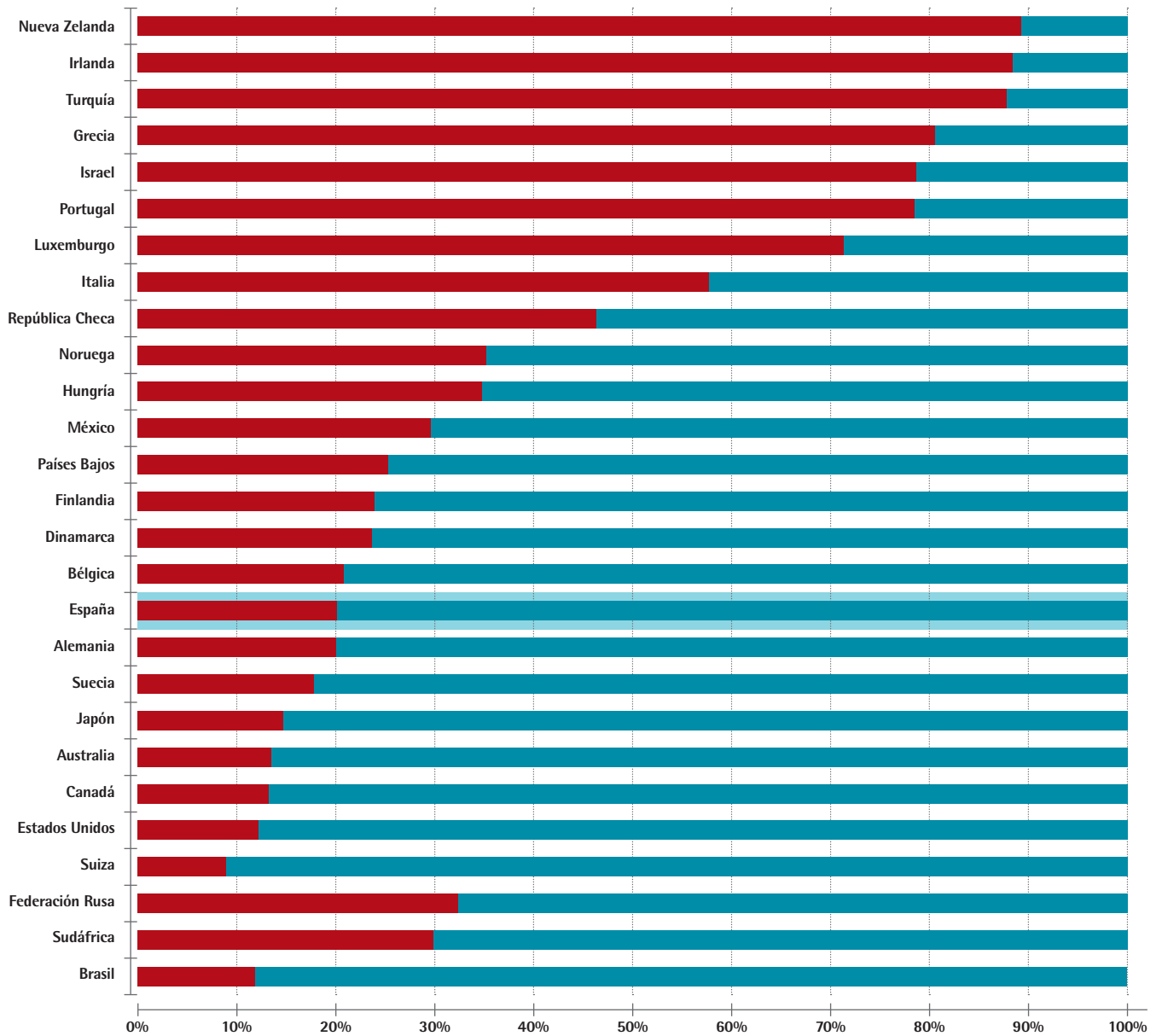
La comparación internacional también resulta útil para analizar la distribución del personal empleado en la Administración Pública española entre la Administración Central y las administraciones subcentrales (autonómicas y locales). El gráfico 9 muestra dicha distribución para un amplio conjunto de países de la OCDE. España, sin tener una estructura federal, refleja que el ámbito subcentral cuenta con un peso muy importante, en comparación con otros países.

La cuestión parece estar, por tanto, no ya en el tamaño de la Administración en un momento concreto, sino en la evolución seguida en los últimos años. Desde el año 2000, España ha seguido una tendencia contraria a la de varios países europeos (Dinamarca, Alemania e Italia, entre otros), aumentando el tamaño del sector público, en lugar de disminuirlo. Y esa es una de las causas del déficit público sufrido en el 2012.

Gráfico 9.
Distribución del empleo en la Administración Central y Subcentral (2008): comparación internacional

■ Central
 ■ Subcentral

Fuente:
 OCDE (2011b)



1.2. ¿Cuánto cuesta el personal de la Administración Pública?

El gasto público español en personal debe considerarse en el contexto general del gasto público de nuestro país y su evolución en los últimos años. Así, desde el año 2000 (gráfico 10), y especialmente desde el 2007, se ha producido en España un incremento del gasto público que, en el 2009, se mantenía aún muy próximo a la media de la OCDE. En ese período, algunos países como Rusia, Israel o Austria habían iniciado ya una tendencia a la contención que, en el período 2009-2012, va a ser seguida por un conjunto más amplio de países, aunque no por España.

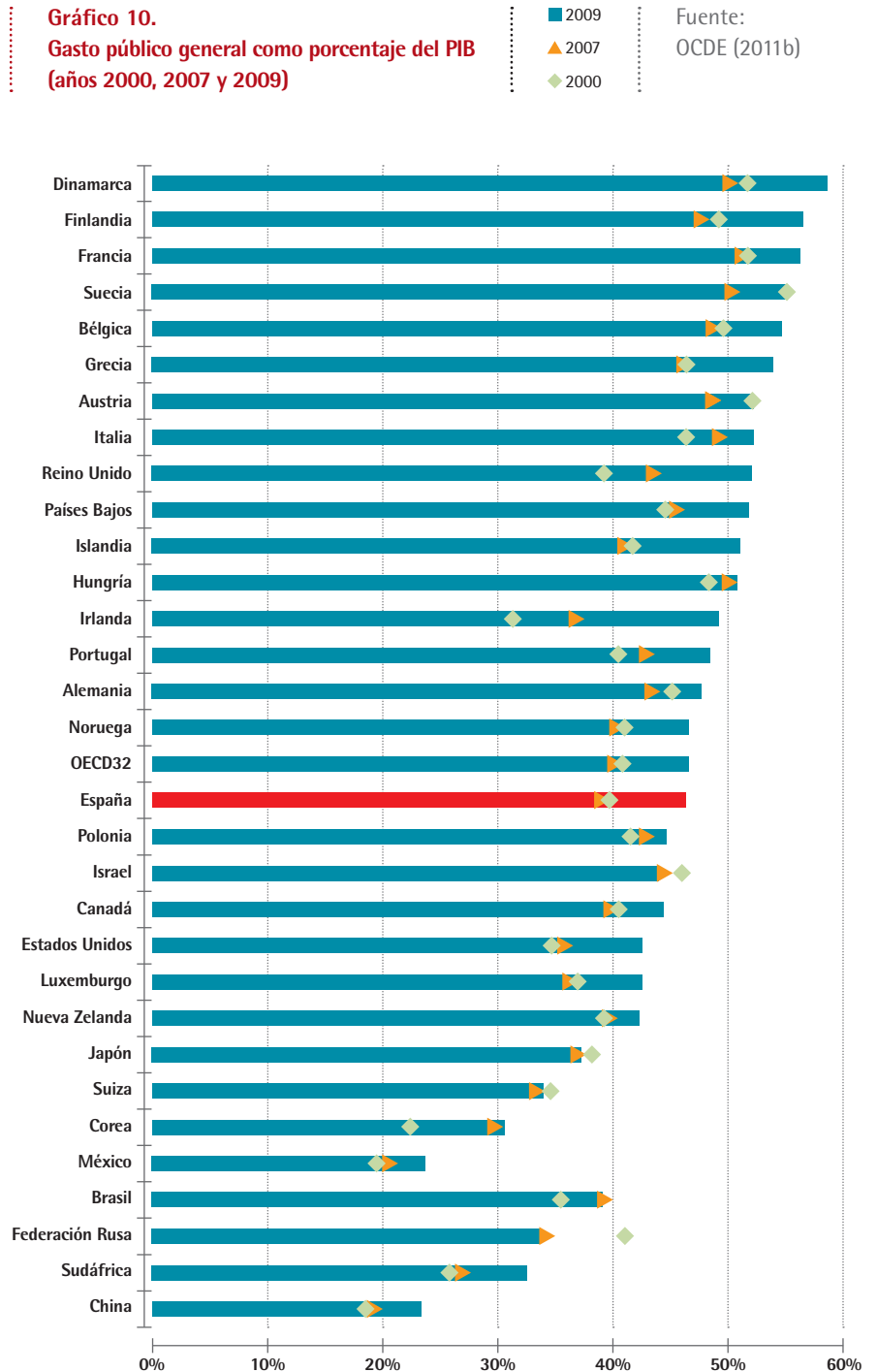
En el contexto de la lucha contra el déficit, la gestión de los costes de personal de la Administración Pública adquiere una enorme relevancia. Como se ha mencionado anteriormente, el empleo público representa el 12% del PIB y constituye la mayor parte del gasto público corriente, de manera más acusada hasta 1999, año en que puede darse por finalizado el proceso de transferencia de competencias a las CC. AA. El gráfico 10 muestra claramente esta situación, común a todos los años analizados. No obstante, desde el 2005 se observa una tendencia a la reducción de esta desproporción entre el gasto público laboral y el no laboral.

Para afrontar su gestión es necesario tener en cuenta dos componentes: la evolución de las plantillas y la de los salarios. Siguiendo el análisis de Longo, comprobamos que, hasta el 2010, ambos componentes han crecido (gráfico 12), pero el salarial lo ha hecho en mayor medida⁷.

De hecho, entre el 2004 y el 2009, el componente salarial ha crecido muy por encima del componente de empleados.

Gráfico 10.
Gasto público general como porcentaje del PIB (años 2000, 2007 y 2009)

Fuente:
OCDE (2011b)



⁷ Longo, F. (2011).

Gráfico 11.
Gasto público en España, diferenciando
laboral y no laboral (% del PIB)

Consumo público
Gasto público laboral
Gasto público no laboral

Fuente:
Longo, F. (2011)

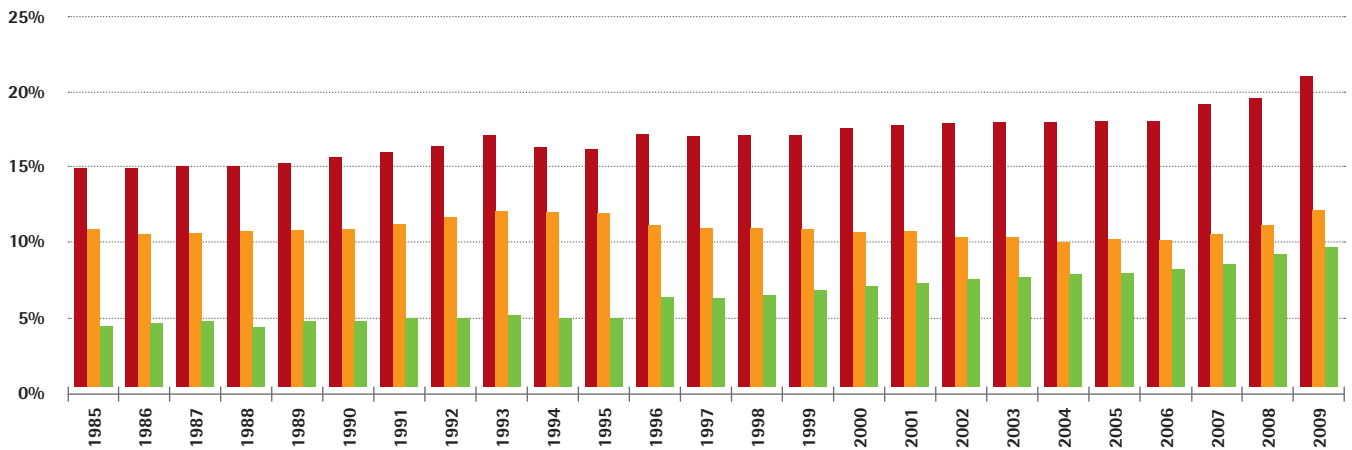
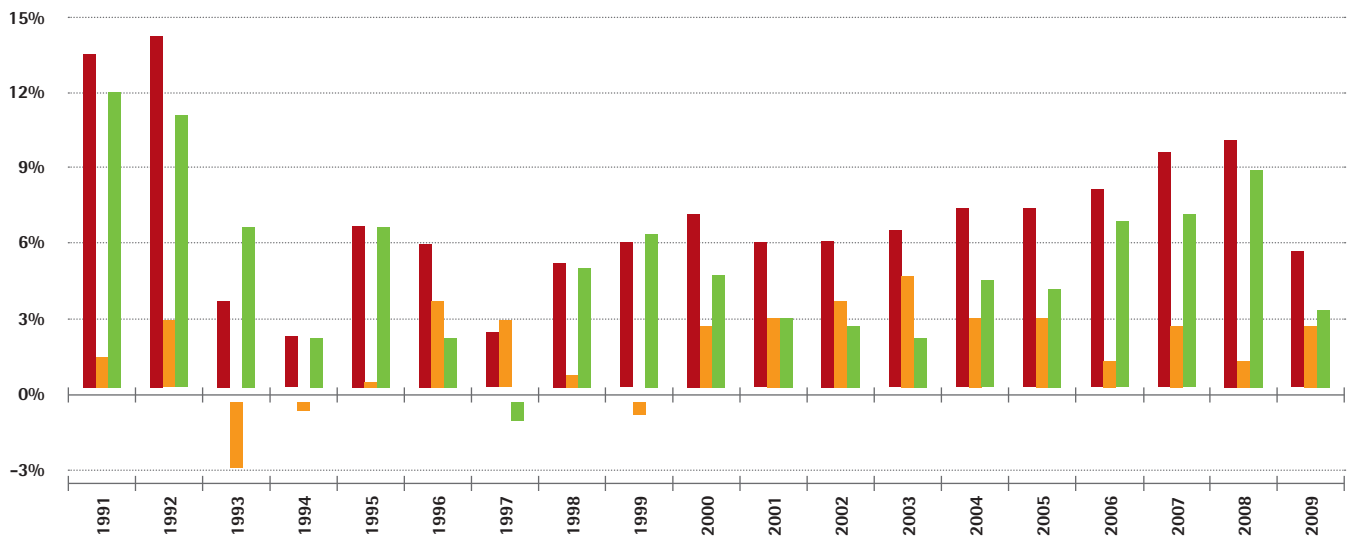


Gráfico 12.
Descomposición de la tasa de crecimiento
del componente laboral del gasto público (%)

Crecimiento del gasto público laboral
Parte atribuible al incremento de empleados
Parte atribuible al incremento salarial

Fuente:
Longo, F. (2011)



1.3. ¿Es productiva la plantilla pública española?

Tras analizar la composición de la plantilla de la Administración Pública española y la evolución y composición de su coste, es el momento de analizar la variable crucial de la productividad. La valoración de la productividad de un colectivo implica, generalmente, ciertos sesgos, derivados de los componentes sobre los que se mida dicha productividad. En este caso, seguiremos el argumento y el análisis de Longo⁸, que concluye, entre otras cuestiones, las siguientes:

- En términos agregados, el empleo público español se halla bien retribuido, con salarios por encima de la media de los países de la OCDE.

- En general, y sin entrar a analizar diferencias territoriales, segmentos de cualificación del trabajo u otros factores, el sector público español remunera el empleo por encima del sector privado. De hecho, la diferencia de compensación entre uno y otro sector es una de las más destacadas a nivel comparativo.
- Lo anterior se debe, en buena medida, a la evolución de los salarios en los últimos años, que ha favorecido con claridad al empleo público en relación con el empleo privado (gráfico 12).
- En el mismo período, la jornada de trabajo en el sector público ha tenido reducciones significativas. En promedio, un empleado

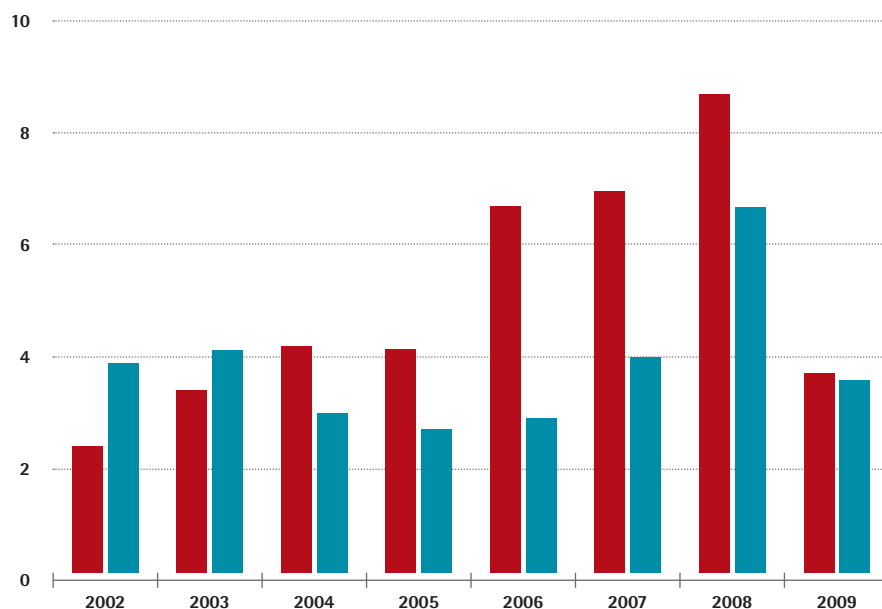
público español trabaja casi 8 horas semanales menos que un alemán, y más de 300 horas anuales menos que uno británico (gráfico 13)⁹.

Además de la remuneración y la jornada laboral, no hay duda de que existen otras variables que producen impacto en la baja productividad del empleo público en España. Una de ellas es el grado de implantación de los principios y las políticas de DRH estratégica en el sector público. La situación de la Administración Pública española respecto a esta dimensión será analizada en profundidad en el siguiente capítulo, en el marco de los principales retos a los que se enfrenta la Administración.

Gráfico 13.
Evolución del salario público medio y el salario medio de la economía (2002-2009)

■ Tasa de aumento del salario medio del sector público
■ Tasa de aumento del salario medio de la economía

Fuente:
Longo, F. (2011)



⁸ Longo, F.: Óp. cit., pp. 18-36.

⁹ Longo, F.: Óp. cit., p. 25.

Desde el 2004, la proporción entre los salarios de los sectores público y privado se invierte, y los primeros se benefician de un crecimiento muy notable en los años de bonanza económica. Durante este período, además, se implantaron acuerdos sobre reducción de jornada no vinculada a productividad.

Todo ello ha conducido a un deterioro importante de la productividad del sector público español, explicado, en parte, por el gran poder de los sindicatos de funcionarios en las negociaciones colectivas.

En conclusión, no parece que el volumen de personal que trabaja en la Administración Pública sea, en sí, un grave problema, si se compara con la dimensión de esta variable en países de nuestro entorno. Sí en cambio

parece más grave la evolución del gasto público laboral en los últimos años: el crecimiento experimentado contrasta con las estrategias de contención implantadas en esos mismos países. El crecimiento aparece concentrado de manera muy notable en las CC. AA., que multiplicaron por cuatro sus plantillas, incorporando a más de 1,3 millones de nuevos empleados. Los municipios, por su parte, aumentaron su cifra de empleados un 50 por ciento.

Incluso en un entorno de crisis económica y crecimiento del déficit, el empleo público se ha seguido incrementando en España, en concreto, en 240.000 personas, entre el 2008 y el 2011, afectando a los tres niveles de la Administración. Aparecen, por otra parte, diferencias muy notables –y difíciles

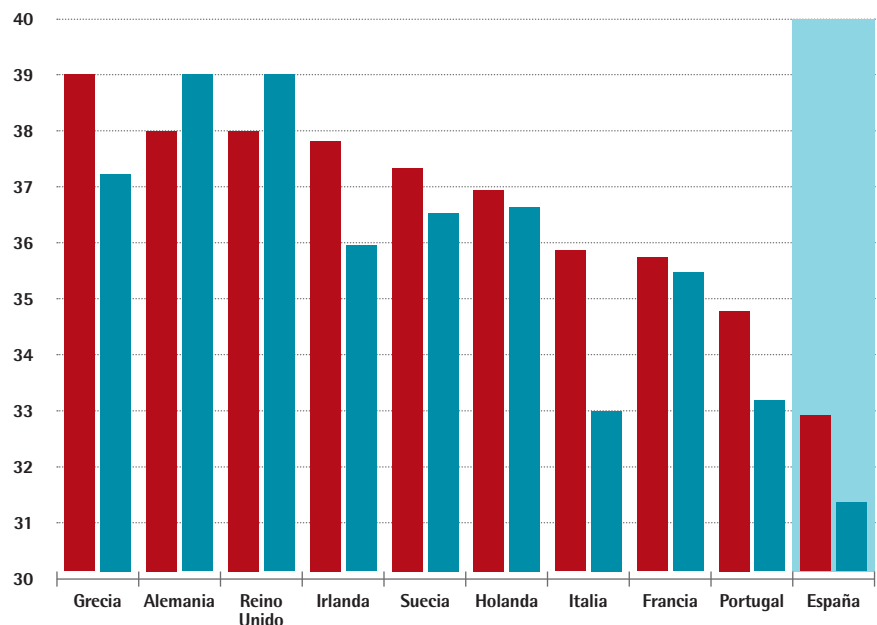
de justificar- en el volumen de empleados públicos por CC. AA. Parte de la explicación a esta situación se encuentra, sin duda, en las políticas de contratación pública, especialmente expansivas en las CC. AA. con menor actividad económica privada¹⁰.

El citado problema de la evolución del gasto público laboral en los últimos años se ha agravado por la confluencia de otro factor: la reducción de jornadas. La concurrencia de ambos factores da lugar a un progresivo deterioro de la productividad del empleo público. Por tanto, cualquier estrategia dirigida a impulsar la eficiencia del sector público, como motor para la mejora de la competitividad española, debería tener en cuenta estas circunstancias.

Gráfico 14.
Horas trabajadas en el sector público (por semana): comparación internacional

■ 2000
■ 2008

Fuente:
F. Longo (2011)



¹⁰ Longo, F. (2011).

- La gestión de los recursos humanos del sector público es clave en la capacidad de los Gobiernos para equilibrar el presupuesto y en la capacidad futura para generar eficiencia y competitividad en las administraciones públicas.
- El gasto en empleo público en España supone el 12% del PIB y es la parte mayoritaria del gasto público corriente.
- La plantilla pública representaba, en el primer trimestre del 2012, el 18% de la población ocupada.
- El empleo público aumentó, entre el 2008 y el 2010, un 7,4%; el empleo privado, en ese mismo período, cayó un 12%.
- Las comunidades autónomas concentran el 96% del aumento de empleo en el sector público en este período de crisis económica.
- La tasa de desempleo de las entidades locales y el gasto público en personal tienen una clara relación positiva.
- El 25,7% del personal es personal laboral; en el caso de las administraciones locales, alcanza casi el 60%.

- El tamaño del sector público español es medio en comparación con el de los países de nuestro entorno.
- El problema parece estar en la evolución seguida en los últimos años. Desde el 2000, España ha seguido una tendencia contraria a la de varios países, aumentando el tamaño del sector público en lugar de disminuirlo.
- El afrontamiento de su gestión exige tener en cuenta dos componentes: la evolución de las plantillas y la de los salarios.
- Hasta el 2010, ambos componentes han crecido, pero el salarial lo ha hecho en mayor medida.
- En términos agregados, el empleo público español está bien retribuido, con salarios por encima de la media de los países de la OCDE.
- La jornada de trabajo en el sector público ha tenido reducciones significativas.
- Se comprueba un progresivo deterioro de la productividad del empleo público.



2

**La Administración Local en España:
el nuevo protagonismo
de las unidades locales de gestión**

La tendencia al crecimiento del gasto público en personal se concentra de manera relevante en las CC. AA. Tal como se ha expuesto, parte de esta concentración puede explicarse como consecuencia de la transferencia de competencias producida como parte de la constitución del Estado de las autonomías. Pero además, se ha producido, en especial desde el 2004, un aumento en la oferta pública de empleo en aquellas autonomías con una menor actividad económica.

El origen del traspaso de competencias reside en la Constitución española de 1978. Los acuerdos de traspaso de competencias producidos desde esa fecha han conllevado un traspaso de personal de algo más de 800.000 personas (tabla 2).

También es relevante considerar que existen importantes diferencias en el tipo de personal que trabaja en cada una de las administraciones. Así, en la Administración Pública Central, el grupo mayoritario es el de funcionarios, mientras que en la Local, el personal laboral supera el 60% (gráfico 15).

La cuestión de la distribución del personal en las administraciones autonómicas y locales es importante no solo por el volumen que supone, sino también por el protagonismo que, desde un punto de vista de gestión, están ganando las unidades locales. Esta tendencia se aprecia no solo en España, sino en todos los países de nuestro entorno. Una de las consecuencias de la globalización es, precisamente, que las ciudades ganan peso económico y protagonismo frente a los países. En tanto que unidad de gestión, las ciudades y los municipios pueden alcanzar con mayor facilidad índices de eficiencia y sostenibilidad superiores a los de la unidad «nación».

España es uno de los países más descentralizados de la UE-15, al menos si se mide la descentralización en términos del peso del gasto público central dentro del total de gasto público. La media de los países de la UE se sitúa en el 71%, mientras que en España, este concepto supone un 52%, tan solo superado por Dinamarca (41%)¹¹. Por número de municipios, España es el país de la UE con mayor minifundismo municipal: el tercer país con mayor número de municipios de menos de 5.000 habitantes (85%), después de Francia y Austria.

El gobierno de los ayuntamientos y, de manera especial, la gestión de sus recursos humanos, es un tema emergente y de indudable importancia a la hora de mejorar las condiciones de competitividad de ciudades, corporaciones territoriales, regiones y países. El famoso arquitecto Norman Foster afirma que «El futuro del mundo está ligado de modo inextricable a las ciudades. Hace algunos años pasamos ya el punto en que, por primera vez en la historia, vive más gente en las ciudades que fuera de ellas».

Estas circunstancias hacen que el análisis de las administraciones locales y, en especial, de la gestión de sus recursos humanos, sea de especial interés y relevancia. En palabras de Fernando Bermejo, coordinador general de recursos humanos del Ayuntamiento de Madrid, «Las razones que llevan a una ciudad a triunfar tienen mucho más que ver con su capital humano que con sus infraestructuras físicas. Mucho más que los edificios, lo que constituyen los pueblos y ciudades son las personas»¹².

¹¹ OCDE, 2011.

¹² Bermejo, F.

Tabla 2.
Acuerdos de trasferencias de competencias

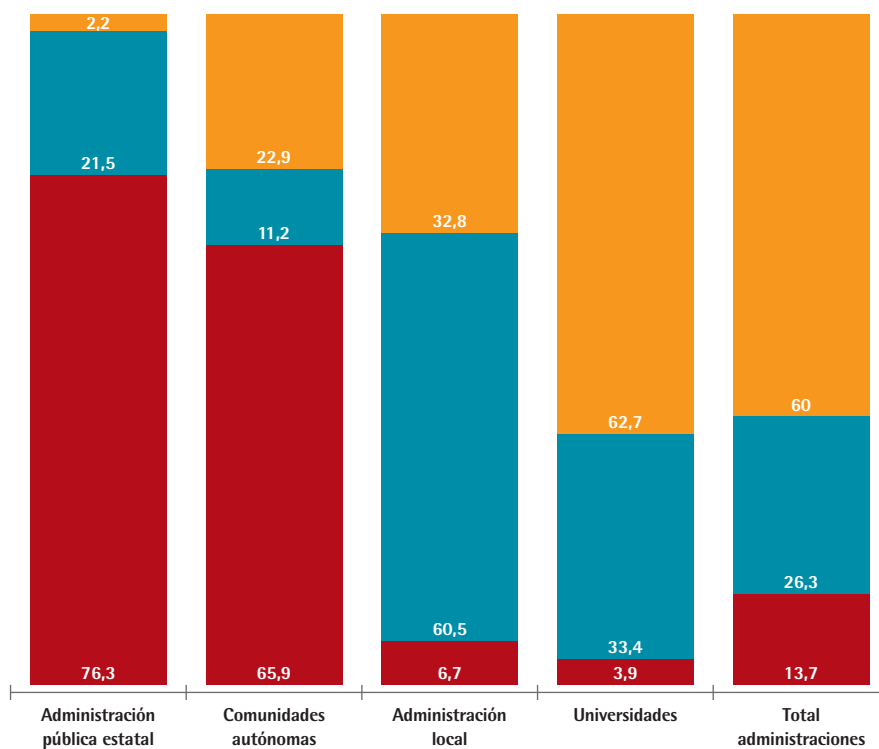
Fuente:
F. OCDE (2011b)

LEGISLATURAS	ACUERDOS DE TRASPASO	PERSONAL TRASPASADO
1ª. 01/03/79 a 28/10/82	285	114.090
2ª. 28/10/82 a 22/06/86	686	217.272
3ª. 22/06/86 a 29/10/89	98	45.808
4ª. 19/10/89 a 06/06/93	52	28.014
5ª. 06/06/93 a 03/03/96	303	35.408
6ª. 03/03/96 a 12/03/00	279	192.271
7ª. 12/03/00 a 01/04/04	82	150.158
8ª. 01/04/04 a 01/04/08	107	4.567
9ª. 01/04/08 a 13/12/12	86	3.769
TOTALES	1.978	821.357

Gráfico 15.
Distribución del personal de las administraciones públicas por tipo de contrato (2010)

■ Funcionarios
■ Personal laboral
■ Otro personal

Fuente:
CEOE (2011a)



2.1. Los retos de la gestión de recursos humanos en la Administración Pública

El análisis de la evolución y la composición de la plantilla de la Administración Pública española plantea una difícil cuestión en lo que se refiere a su gestión: en un entorno de crisis y de imperiosa necesidad de reajuste del déficit público, la reducción del gasto es imprescindible. Y, como se ha visto, el gasto en personal de la Administración es una de las partidas más relevantes. Por tanto, entre los retos de gestión se ha de tener en cuenta la limitación presupuestaria y la necesidad de acudir a estrategias de motivación y búsqueda de la eficiencia que realmente funcionen y sean innovadoras.

El presente estudio se centra en la gestión de recursos humanos en el nivel administrativo local. Además de la mencionada relevancia que este nivel está ganando en los países de nuestro entorno, la composición de la plantilla de ayuntamientos y cabildos presenta una peculiaridad: casi el 60% de la misma es personal laboral, mientras que el porcentaje de funcionarios apenas supera el 30%. La reciente reforma laboral aprobada por el Gobierno (Real Decreto-ley [RDL] 3/2012) abre la puerta al despido colectivo de estos trabajadores y genera un importante campo de estudio y análisis. Las causas que podrían afectar a este tipo de despido, en principio, son similares a las que sirven para justificarlo si se trata del personal del sector privado. Pero el RDL distingue entre personal laboral del sector público que presta sus servicios, por un lado, en sociedades y fundaciones públicas y, por otro, en administraciones públicas. Aquel sigue el régimen general; en cambio, las causas de despido de este último deben adaptarse a la singularidad del sujeto para

el que trabajan. Las causas técnicas aluden a los «cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate», y las causas organizativas a los «cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público».

Las dificultades aparecen cuando se plantea la causa económica que justifica el despido colectivo. En el caso de una empresa privada, se determina con cierta facilidad: «cuando de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa, en casos tales como la existencia de pérdidas actuales o previstas, o la disminución persistente de su nivel de ingresos o ventas». Pero en el caso de la Administración Pública no existe la referencia de mercado. La posibilidad de poner en marcha despidos colectivos en la Administración Pública, que afectarían únicamente al personal laboral, como medida de recorte y de flexibilización de plantillas, ha traído la cuestión legal a primera línea de interés.

No obstante, son muchas las políticas y acciones que pueden y deben llevarse a cabo antes de iniciar un proceso de este tipo. Es necesario implantar un cambio de cultura en las administraciones locales, asumiendo definitivamente un proceso de profesionalización de la gestión. La evaluación del desempeño ligada al trabajo por objetivos y los programas de formación necesarios para su diseño e implantación son las herramientas más adecuadas para generar eficiencia y competitividad en las entidades locales españolas.

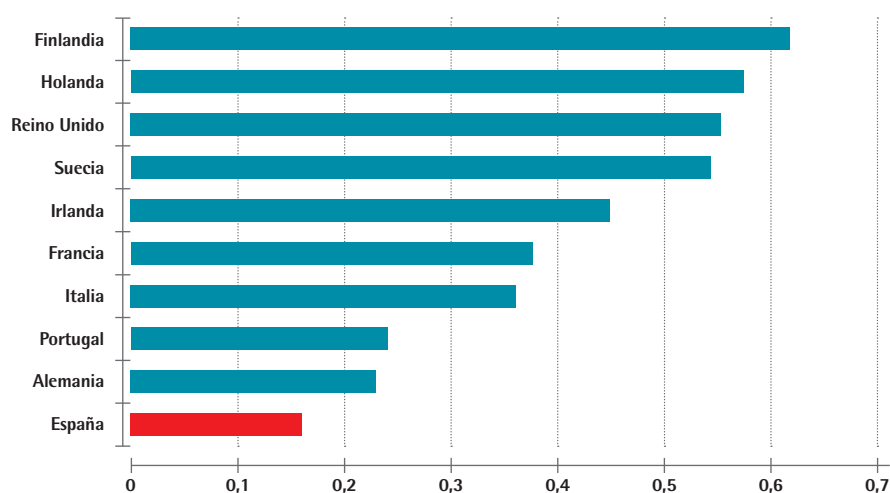
La definición de objetivos claros y la evaluación del desempeño según estos objetivos pueden convertirse en una poderosa herramienta de motivación. Chan Su Jung demuestra que, cuando a los empleados públicos les falta información respecto a sus objetivos de desempeño, desciende radicalmente su satisfacción laboral y, como consecuencia, su motivación¹³. La ambigüedad en la definición de los objetivos personales y de la organización influye negativamente en la actitud, el comportamiento y la motivación de los empleados públicos. Los gestores públicos deben esforzarse para reforzar la comunicación efectiva de la misión y los valores de su organización – ayuntamiento, en este caso –, así como las metas y objetivos a corto, medio y largo plazo. Deben ser capaces de diseñar y transmitir un plan estratégico de gobierno. En otras palabras, deben utilizar el liderazgo y la planificación estratégica para mejorar la actitud y el desempeño de los empleados.

La orientación a resultados en la gestión de los empleados públicos en España es claramente insuficiente, tal como señala la OCDE (gráfico 16). Es indudable que esta infrautilización de la orientación del desempeño y de la evaluación está muy relacionada con el mencionado déficit de productividad de los recursos humanos del sector público.

¹³ Jung, Chan Su (2012).

Gráfico 16.
Orientación al rendimiento
de las decisiones presupuestarias

Fuente:
OCDE (2009)



La extensión del modelo burocrático de función pública ha dado lugar a un modelo homogéneo y encorsetado de gestión de recursos humanos que, en estos momentos, resulta difícilmente asumible. Por otro lado, la tasa de cualificación del empleo público es aún muy baja. En nuestro país, a diferencia de lo ocurrido en otros países de nuestro entorno, no se ha producido la institucionalización de una dirección pública profesional, imprescindible para movilizar el capital humano disponible, y que tan caro sale a la sociedad española.

En conclusión, los principales retos en la gestión de los recursos humanos en la Administración Local española son los siguientes:

1. Profesionalización de la gestión, especialmente a través del diseño y la implantación de herramientas de evaluación del desempeño y dirección por objetivos.
2. Impulso del liderazgo en los niveles más altos de la jerarquía municipal, incluyendo a los alcaldes, como responsables de la definición del plan estratégico de cada ayuntamiento.
3. Delimitación de un nuevo espacio de negociación colectiva.
4. Desarrollo y adaptación de la nueva normativa laboral (RDL 3/2012).

Acudir al análisis de buenas prácticas es un buen sistema para encontrar nuevas vías de actuación. A continuación se muestran algunos ejemplos de este tipo.

2.2. La dirección estratégica de recursos humanos (DRH) en la Administración Pública española

La DRH estratégica es una herramienta clave para alinear la dirección de personas con los objetivos estratégicos de las administraciones públicas. Entre otras cosas, permite a los Gobiernos ajustar el tamaño de la plantilla y la distribución de las capacidades y los conocimientos en los diferentes niveles de la organización. Las prácticas de DRH estratégica impulsan la eficiencia, la sensibilidad y la calidad del servicio a los ciudadanos. Además, favorece la visión estratégica de los Gobiernos a largo plazo, ajustando el volumen y las competencias de la plantilla pública a las futuras necesidades sociales. Todo ello tiene, sin duda, una influencia directa en la productividad y la eficiencia de los recursos humanos del sector público.

Consciente de la importancia de contar con una adecuada y eficiente gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas, para impulsar la competitividad de los países, la OCDE realiza periódicamente un estudio comparativo, *Government at a Glance*, que recoge, entre otras cuestiones, el grado de desempeño de los Gobiernos respecto a la DRH estratégica.

El informe de la OCDE mide la utilización de diferentes prácticas de DRH estratégica en los Gobiernos centrales. El índice compuesto integrado por estas variables (gráfico 17) sitúa a España por debajo de la media de los países de la OCDE y por detrás, también, de la mayoría de países de la UE. Australia, Canadá y el Reino Unido son los países que encabezan el uso de las políticas y actividades propias de la DRH estratégica.

Entre las prácticas que componen este índice aparecen, por ejemplo, la vinculación de los objetivos de RR. HH. a los objetivos de desempeño de los altos cargos y mandos intermedios, la valoración periódica de la plantilla en ministerios y departamentos y la inclusión de variables directamente relacionadas con la gestión de los recursos

humanos en la planificación estratégica. La tabla 3 muestra la implantación de estas políticas en los países de la OCDE. España muestra, como era de esperar a la vista de su posicionamiento en el ranking general, un uso muy limitado de estas actividades vinculadas a la DRH estratégica en la Administración Pública.

Gráfico 17.
Uso de prácticas de DRH estratégica en los Gobiernos centrales OCDE (2011)

■ Índice compuesto
— OECD 31
Fuente: OCDE (2011b)

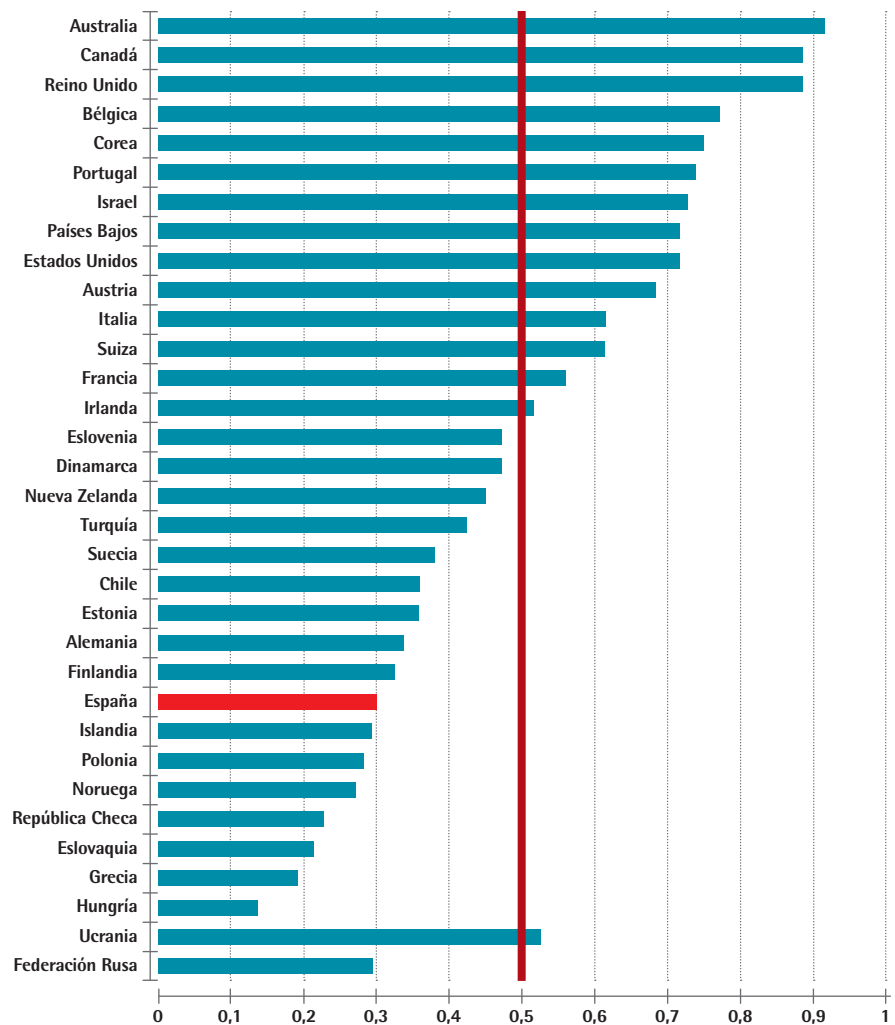


Tabla 3.
Aspectos de la DRH estratégica
en países de la OCDE (2010)

Fuente:
OECD (2011b)

	Los objetivos de la DRH están vinculados a los objetivos de desempeño de los directivos públicos y los mandos intermedios	Se revisa y evalúa periódicamente a capacidad de los ministerios y departamentos, en términos de RR. HH.	La composición de la plantilla pública se tiene en cuenta en la planificación	Las posibilidades de <i>outsourcing</i> se tienen en cuenta en la planificación
Australia	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●
Bélgica	●	●	●	●
Canadá	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●
Rep. Checa	●	●	●	●
Dinamarca	●	●	●	●
Estonia	●	●	●	●
Finlandia	●	●	●	●
Francia	●	●	●	●
Alemania	●	●	●	●
Grecia	●	●	●	●
Hungría	●	●	●	●
Islandia	●	●	●	●
Irlanda	●	●	●	●
Israel	●	●	●	●
Italia	●	●	●	●
Japón	●	●	●	●
Corea	●	●	●	●
México	●	●	●	●
Países Bajos	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	●
Polonia	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●
Eslovaquia	●	●	●	●
Eslovenia	●	●	●	●
España	●	●	●	●
Suecia	●	●	●	●
Suiza	●	●	●	●
Turquía	●	●	●	●
Reino Unido	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	●
Fed. Rusa	●	●	●	●
Ucrania	●	●	●	●
Total OECD 33				
● Sí	16	12	17	10
● No	17	21	16	23

2.3. Buenas prácticas en la gestión local

I. La unión de esfuerzos municipales en Finlandia

Finlandia, uno de los países nórdicos de Europa, cuenta con una extensa superficie, en total, 33.703.000 hectáreas, pero con una población de tan solo 5,4 millones de habitantes, lo que hace que la densidad de población sea inferior a veinte personas por kilómetro cuadrado y que la mitad de los municipios tengan poblaciones inferiores a 5.000 habitantes. Por ello, su población siempre se ha caracterizado por ser eminentemente rural, aunque eso no ha evitado que el país haya desarrollado un amplio sistema de servicios públicos locales.

La Administración Pública finlandesa está organizada únicamente por dos ámbitos de gobierno: el Gobierno central y los municipios, sin ningún nivel de gobierno intermedio¹⁴. Debido a esta fuerte descentralización, los municipios finlandeses asumen un gran volumen de servicios de bienestar social y de atención sanitaria, así como la mayoría de los servicios de educación, cultura, infraestructuras técnicas y medioambiente. Para hacer frente a ello, los ayuntamientos cuentan con unas rentas públicas muy fuertes, pero el bajo nivel de población de cada municipio ha hecho que las entidades hayan unido sus fuerzas establecer una nueva planificación regional que les permita coordinar y reforzar sus esfuerzos de desarrollo mediante el aprovechamiento de sinergias entre corporaciones locales.

Un ejemplo de ello es la región de Kainuu, al este del país. En el 2005, se estableció una autoridad experimental a escala regional para la cooperación y la toma de decisiones, y el experimento durará hasta finales del 2012. Esta unión de localidades tiene a su cargo el 60% de todas las actividades municipales de la región, incluyendo los servicios sociales (salvo las guarderías), la asistencia sanitaria, la enseñanza secundaria y la planificación.

Kainuu está gobernada por un consejo electo y su financiación proviene de los nueve municipios miembros (Hyrnsalmi, Kajaani, Kuhmo, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi y Vaala), cada uno de los cuales aporta el 60,1% de sus ingresos tributarios y subvenciones del Gobierno estatal a la autoridad regional. Los informes de evaluación más recientes señalan que el experimento de Kainuu ha sido exitoso en la reducción de costes y en la mejora de la eficiencia.

II. El modelo de organización funcional de la Diputación de Guipúzcoa

La Diputación Foral de Guipúzcoa, institución que gobierna toda la provincia con capital en San Sebastián, cuenta en este momento con 1.785 puestos de trabajo, con un total de 1.714 funcionarios de carrera, 71 laborales y ningún trabajador eventual. La tasa de interinidad se mantiene por debajo de 5%¹⁵.

En octubre del 2009 nació el Proyecto de Análisis Funcional (PAF), con la creación de la Oficina de Análisis Funcional, cuyos objetivos estratégicos consisten en la modernización de los instrumentos de gobierno y administración, la implicación y el desarrollo de todas las personas en la transformación, la gestión del conocimiento, la mejora de la comunicación -tanto interna como externa-, y el fomento de la participación ciudadana.

El proyecto empieza por un proceso de análisis funcional de todos los puestos de trabajo de la Diputación Foral de Guipúzcoa, mediante el que se pretende lograr la determinación de las diferentes funciones y tareas de todos y cada uno de los puestos de trabajo y el ajuste a la realidad de la estructura de la Diputación, para así evitar la incorporación a la organización de puestos temporales vinculados a necesidades puntuales y no

permanentes o de carácter estructural. En otras palabras, los objetivos del PAF son mejorar la gestión de las personas, aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios ofrecidos mediante la gestión por procesos y lograr un mayor compromiso de los trabajadores con la organización.

Una vez analizados, actualizados y redefinidos todos los puestos de la plantilla de la entidad provincial, se procede a estudiar comparativamente las retribuciones complementarias (complemento destino y específico) de los mismos. Con estos datos, se diseñará una estructura administrativa acorde a la realidad y a las necesidades propias de la Diputación, que suponga una simplificación organizativa mediante la agrupación de puestos, de modo que permita una mejora de los procesos, un alineamiento de la formación (con el establecimiento de la carrera administrativa horizontal) y el desarrollo profesional y la progresiva implantación de sistemas de evaluación del desempeño.

Trascurridos dos de los tres años de trabajo previstos, a finales del 2011, se han encontrado dos obstáculos que están dando lugar a importantes cambios en la marcha del proyecto:

- a. La resistencia al cambio encontrada, cuando se empezaron a producir los primeros resultados del análisis de puestos, debido al miedo a las consecuencias que se puedan producir.
- b. El cambio de Gobierno en la Diputación Foral debido a las elecciones municipales y forales del 22 de mayo del 2011, que ha debilitado el liderazgo político que debe acompañar un cambio de estas dimensiones.

Por ello, finalmente, se decidió realizar una prueba piloto con una muestra más pequeña, la Dirección General de Euskera,

¹⁴ Furlan, J.L.: «Los servicios públicos a escala local. La vía finlandesa». <http://actualidadlocal.blogspot.com.es/2011/01/los-servicios-publicos-escala-local-la.html>

¹⁵ Moriones García, X. (2011): «Del análisis de puestos a la gestión por procesos: otro camino es posible». Banco de Buenas Prácticas, INAP.

una de las cinco direcciones generales que dependen de la Diputación, lo que permitirá adelantar y visualizar los resultados del análisis funcional propuesto para toda la estructura foral.

III. El modelo de excelencia del Ayuntamiento de Villanueva de la Cañada

Los procesos de mejora continua en la gestión pública hace más de veinte años que han sido aplicados por los ayuntamientos españoles, con el fin de optimizar sus procesos, para ofrecer servicios públicos de mayor calidad y más eficientes. Un ejemplo de ello es el caso de la localidad madrileña de Villanueva de la Cañada, con su alcalde Luis Partida a la cabeza¹⁶. Haciendo uso de su experiencia como presidente de la Comisión de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Partida ofreció su municipio como experiencia piloto para la aplicación de la Norma UNE-66182, la cual tiene como fin la evaluación integral del gobierno municipal.

El modelo de gestión integrado debía presentar una visión globalizada y orientada al cliente, tanto interno (empleado público), como externo (ciudadano), puesto que toda la actividad local que desarrollan influye de forma decisiva en la calidad de vida de los ciudadanos. Así, como punto de partida para examinar global, sistemática y regularmente las actividades y resultados del Ayuntamiento de Villanueva de la Cañada, se eligió establecer un sistema de autoevaluación dividido en dos partes: la evaluación directiva y la operativa.

La evaluación directiva es el primer paso, y para llevarla a cabo se toman a las personas que componen el equipo de gobierno (el alcalde y los doce concejales) y se posiciona al ayuntamiento frente a cada uno de los 33 indicadores elegidos. Tras ello, se hace necesaria la búsqueda de evidencias que contrasten si la percepción que tienen los autoevaluados se ajusta a la realidad. Consecuentemente, se realiza la autoevaluación operativa, donde los cargos directivos y los técnicos de cada área, buscando evidencias, posicionan la organización frente a cada uno de los 135 subindicadores.

Finalmente, tras la evaluación operativa, se puede observar una serie de disfunciones internas que deben ser tenidas en cuenta para futuras reestructuraciones organizativas y que, una vez corregidas, deben mejorar el nivel de eficiencia del ayuntamiento.

Los beneficios aportados por la experiencia en la aplicación de este modelo son, en primer lugar, la visión global que se adquiere de la organización, así como el conocimiento práctico sobre los sistemas de la gestión municipal desde un punto de vista técnico. Por otro lado, y en combinación con otras informaciones, se pueden formar nuevas políticas y proyectos que mejoren los desempeños, la eficacia y la eficiencia de la planificación estratégica municipal. Por último, también se ha experimentado una mejora en la comunicación interdepartamental dentro de la entidad municipal, al poner en común distintas opiniones y contrastar diversos datos.

IV. El plan de modernización del Ayuntamiento de Cádiz

El Ayuntamiento de la localidad andaluza de Cádiz debe servir a una población de casi 125.000 habitantes, lo que ha provocado que, como en la mayoría de entidades que deben atender a tal número de clientes externos, haya implantado un proceso de organización muy burocratizado para poder mantener el más alto nivel de control posible, tanto a nivel decisorio político (personalizado en el elevado número de acuerdos de la Junta de Gobierno local) como administrativo, con la falta de comunicación y coordinación que ello supone¹⁷.

Por ello, se diseñó un Plan de Mejora que se centrara en la introducción de una cultura de procesos que, a su vez, permitiera, de modo progresivo, la reestructuración interna de los procesos desde una perspectiva externa que permitiera facilitar los trámites al ciudadano, cliente último del servicio. Para ello, se procedió a establecer un desarrollo continuo de medidas de formación a los empleados, encaminadas a incidir en la cultura de mejora, y por otro lado a analizar, simplificar y racionalizar algunos procesos administrativos concretos para facilitar el proceso de mejora que se enseñaba.

Más concretamente, la política de formación a implantar debía aportar un valor añadido para la promoción interna de los empleados de base y configurarse como un elemento de cohesión entre los niveles directivos (facilitando la coordinación y comunicación directiva).

¹⁶ Pin, J.R. y Yera, T. (2010): «La demanda social de la responsabilidad pública. Marco de referencia sobre RSC y buen gobierno». Documento de Investigación DI-851, IESE.

¹⁷ Rosado Arroyal, J.A.: «Plan de Mejora de Procesos: Ayuntamiento de Cádiz». Banco de Buenas Prácticas, INAP.

Para ello, la formación se centró en aspectos relativos a la modernización administrativa y a la incorporación de experiencias prácticas, y se exigió la asistencia a los cursos a todo el personal que promocionara internamente.

En cuanto a la racionalización de procesos, se buscaba implicar a todos los empleados que trabajaran habitualmente en cada procedimiento. Para ello, se crearon doce equipos de mejora, uno por cada proceso, en el que estaban los responsables de cada fase y el personal de base que trabajaba habitualmente en él, lo cual facilitó el análisis de procesos, la elaboración de propuestas de mejora y el posible rediseño de los mismos.

Los resultados logrados gracias a este plan han desembocado en una serie de propuestas de mejora, unas de carácter general y otras más concretas, para cada departamento. Algunas consisten en la ampliación de los horarios de atención al ciudadano, el incremento de la oferta formativa de las personas que se encargan de la atención al público, el desarrollo y la implementación de indicadores de satisfacción ciudadana, la concesión de licencias de obra menor en el acto y la facilitación de los trámites de expedientes a los gaditanos, solicitándoles menos información y modificando sus datos del padrón sobre la marcha.

V. La dirección por objetivos en la Dirección General de Relaciones Laborales del Ayuntamiento de Madrid

A finales del 2004, la Dirección General de Relaciones Laborales, una de las cuatro que integran el Área Delegada de Personal del Ayuntamiento de Madrid, que cuenta con 25.000 empleados –entre el propio ayuntamiento y sus organismos autónomos–, encargó corregir las áreas de mejora que se habían puesto de manifiesto en una autoevaluación realizada siguiendo el método CAF (Marco Común de Evaluación), herramienta de gestión de calidad inspirada en el Modelo EFQM de Excelencia diseñada especialmente para el sector público de los países de la UE¹⁸.

Los resultados de este autoexamen ponían de manifiesto que la organización utilizaba un sistema de gestión orientado a los recursos y no a los resultados, en otras palabras, se primaba hacer las cosas correctamente antes de eficientemente (ahorrando recursos y eliminando trabajo). A raíz de esto, la meta a alcanzar fue lograr la evolución de una eficiencia aparente a otra real, usando como canal la implantación de la dirección por objetivos.

En primer lugar, se creó un comité integrado por el director general, los subdirectores y el responsable de planificación, contando con la participación de los jefes de unidad, los cuales tienen contacto directo con los procesos de la dirección general de relaciones laborales y son, consecuentemente, las piezas indispensables para el logro de los objetivos asignados a cada procedimiento.

Una vez constituido el equipo de trabajo, se definió el marco estratégico para la elaboración de un plan operativo anual que permitiera establecer los objetivos a alcanzar y la vía de difusión de los mismos. Paralelamente, se diseñó un plan de formación que iría destinado tanto al personal directivo como al administrativo, para construir una cultura enfocada a la orientación a resultados.

En conclusión, lo que se buscaba con la introducción de este sistema era establecer una planificación estratégica que fuera la base de las actuaciones desarrolladas por la organización, tener un mayor control de las operaciones realizadas, lograr una mejor transmisión de la misión y los valores, entre otros objetivos, para lograr el fin último: mejorar la eficiencia de la organización (con la consecuente mejora del resultado de la autoevaluación CAF que eso supondría).

¹⁸ Alemany Haro, M.Á.: «Plan de mejora: dirección por objetivos. Implementación en la dirección general de relaciones laborales del Ayuntamiento de Madrid». Banco de Buenas Prácticas, INAP.

- Las administraciones locales han ganado protagonismo en los últimos años, desde dos perspectivas: su importante peso relativo en la distribución del gasto público y del personal, por una parte, y como unidades de gestión susceptibles de generar eficiencia, por otro.
- Casi el 60% de la plantilla de las administraciones locales lo forma personal laboral. La reciente reforma laboral aprobada por el Gobierno abre la puerta a los despidos colectivos de este tipo de personal, aunque con ciertas dificultades normativas. En caso necesario, este puede ser un factor de flexibilización importante.
- Uno de los principales retos de la gestión de recursos humanos en la Administración Local es la aplicación de los fundamentos de la dirección estratégica de recursos humanos. Este es también un reto de la Administración Central pero, por dimensión, su aplicación parece más fácil, en primera instancia, en el nivel subcentral.
- Existe un buen número de casos de buenas prácticas que demuestran que la modernización y la aplicación de ciertas técnicas de gestión privada a la gestión local puede dar muy buenos resultados en términos de eficiencia.





3

**La formación
en dirección de recursos humanos
en la Administración Pública**

Los capítulos anteriores de este estudio han puesto de manifiesto, entre otras cuestiones, que uno de los grandes retos a los que se enfrentan las administraciones públicas y los Gobiernos de todos los países es la modernización de la dirección de las personas que trabajan en estas organizaciones públicas. Ganar en eficiencia, en calidad y en motivación del personal empleado por las administraciones públicas es esencial para avanzar en competitividad y desarrollo. En el caso de España, este reto es especialmente importante y desafiante. Con una Administración Pública muy descentralizada y burocrática, que ha crecido en gastos de personal en los últimos años –siguiendo una tendencia opuesta a la mayoría de los países de su entorno–, la necesidad de introducir el pensamiento estratégico y las prácticas eficientes en la gestión de los recursos humanos se hacen esenciales.

El fortalecimiento de las capacidades del Gobierno para la prospectiva estratégica y la gestión de riesgos será importante para atenuar la crisis actual y, sobre todo, las futuras, porque permitirá adaptarse mejor a los cambios del entorno. Los estudios realizados por la OCDE al respecto muestran que, en general, pocos son los países que aplican los fundamentos y las estrategias de la planificación estratégica a la dirección de los recursos humanos.

La aplicación de las iniciativas características de la DRH estratégica precisa de la existencia de unos cuadros de mando con categoría de directivos y una sólida formación, no solo en áreas típicamente propias de la Administración Pública, sino también en temas de gestión y planificación. La formación de los responsables públicos que asumen las funciones de dirección de personal es la piedra angular sobre la que pivota cualquier posibilidad de aplicación en el futuro del pensamiento estratégico a la gestión pública.

En los momentos actuales, de recesión económica prolongada, la formación adquiere un importante papel como herramienta de anticipación a los cambios que está experimentando el entorno económico, laboral y social para afrontar las dificultades impuestas por los mercados, tanto en el ámbito nacional como internacional. Los planes de formación representan un paso adelante en la mejora de la cualificación profesional, competencial y de habilidades, tanto en el puesto de trabajo como en la interrelación con otras funciones de la Administración Pública.

En este sentido, el diseño de nuevas estrategias formativas puede dar respuesta a los *gaps* encontrados antes y durante la crisis económica mundial, funciones no cubiertas que los

trabajadores deben cubrir utilizando con la máxima eficiencia los recursos existentes.

El análisis se ha dividido en dos partes. En primer lugar, se ha realizado un estudio empírico destinado a conocer las necesidades y preferencias en materia de formación de los responsables de personal de la Administración. Para ello, se ha realizado una encuesta a dicho colectivo, cuyos resultados se analizan a continuación. En segundo lugar, se ha llevado a cabo una recopilación de la oferta formativa del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), principal proveedor de la formación en el sector público.

Las áreas de conocimiento consideradas en la encuesta han sido las siguientes:

Formación técnica especializada en su área de actividad	Puesta al día legal
Idiomas	Relaciones laborales
Gestión de equipos	Nueva legislación en contratación pública
Liderazgo	Orientación a resultados
Evaluación del desempeño	Negociación colectiva
Procesos de regulación de empleo	Comunicación interna
Sistemas retributivos	Gestión de la diversidad
Prevención de riesgos laborales	Igualdad de oportunidades

3.1. Estudio empírico: necesidad, relevancia e interés

Resumen ejecutivo de los resultados

Más del 85% de los encuestados considera imprescindible o muy necesaria la formación en:	Liderazgo Orientación a resultados Gestión de equipos Evaluación del desempeño
Respecto a sí mismos, consideran que su nivel de conocimiento es notable respecto a:	Formación técnica especializada en su área de actividad Puesta al día legal
Se suspenden a sí mismos en:	Idiomas Gestión de la diversidad
Valoran su conocimiento en las materias calificadas de imprescindibles o muy importantes sin llegar al notable en ningún caso:	Liderazgo: 6,7 Orientación a resultados: 6,3 Gestión de equipos: 6,5 Evaluación del desempeño: 6
Se muestran mayoritariamente interesados en profundizar su formación en:	Orientación a resultados Evaluación del desempeño Procesos de regulación de empleo
No tienen interés en profundizar su formación en:	Igualdad de oportunidades PRL Liderazgo Contratación electrónica Negociación colectiva Comunicación interna Nueva legislación de contratación pública
Metodología de formación más valorada:	Método del caso
Valoración de la formación seguida actualmente en los cursos selectivos:	5,17

La metodología para realizar el diagnóstico de la formación recibida en la actualidad por los directores de personal de la Administración Pública, el grado de satisfacción de la misma y las necesidades detectadas por ellos ha sido la utilización de una encuesta distribuida entre quienes desempeñan en puestos de trabajo de las administraciones públicas, tanto Central como autonómicas (véase Anexo 1).

En primer lugar, se ha preguntado a los responsables de personal de la Administración Pública sobre el grado de importancia que otorgan a diferentes áreas de conocimiento ligado al desempeño de sus funciones. Como puede observarse en el gráfico 18, el liderazgo, el trabajo en equipo y la orientación a resultados se sitúan a como imprescindibles, por delante incluso de la formación técnica especializada del área de actividad. En el extremo contrario, entre los conocimientos señalados como menos necesarios, se sitúan los idiomas y la nueva legislación de contratación pública.

Más del 90% de los encuestados considera, efectivamente, que la formación en liderazgo y en orientación a resultados es imprescindible o muy necesaria, y alrededor del 70% opinan de esta manera respecto a la gestión de equipos y la evaluación del desempeño (gráfico 19).

¿Qué grado de conocimiento tienen los directores de personal de cada una de estas habilidades? Se ha pedido a los encuestados que valoren su propio conocimiento al respecto, y los resultados muestran que en liderazgo, gestión de equipos, evaluación del desempeño y orientación a resultados, los responsables de personal del sector público se sitúan en el aprobado alto, es decir, rondando el 6,5 (tabla 4). Más elevados consideran sus conocimientos técnicos específicos de su área de actividad y su nivel de puesta al día en materia legal. En el extremo contrario, se suspenden a sí mismos en gestión de la diversidad y en idiomas.

Gráfico 18.
Grado de necesidad de formación específica
en diferentes áreas de conocimiento¹⁹

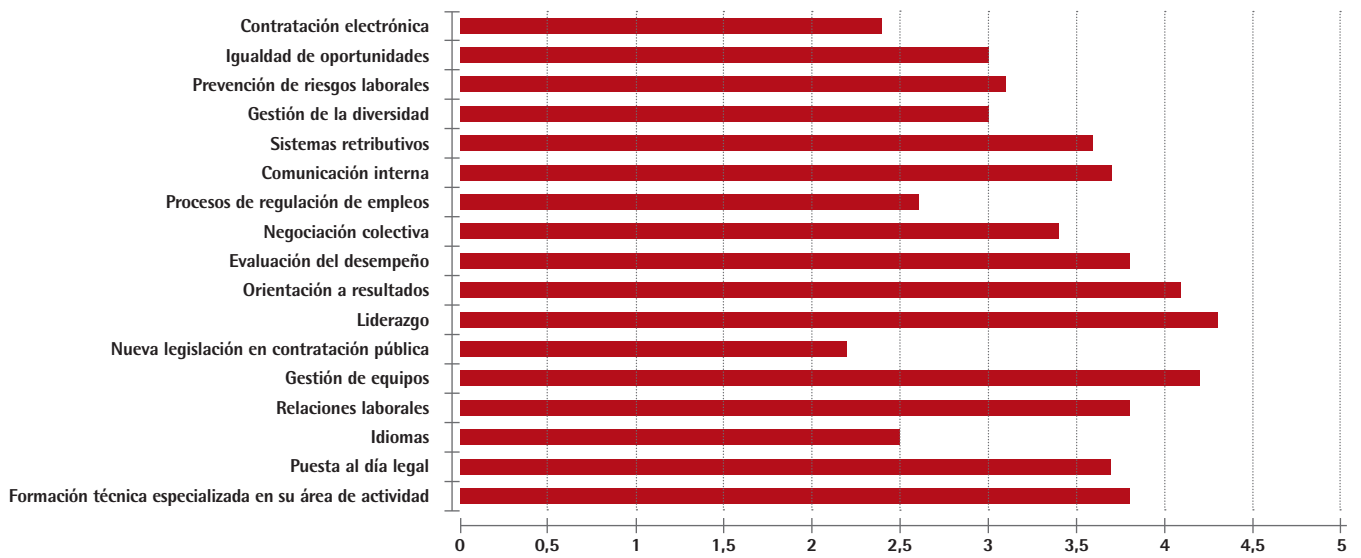
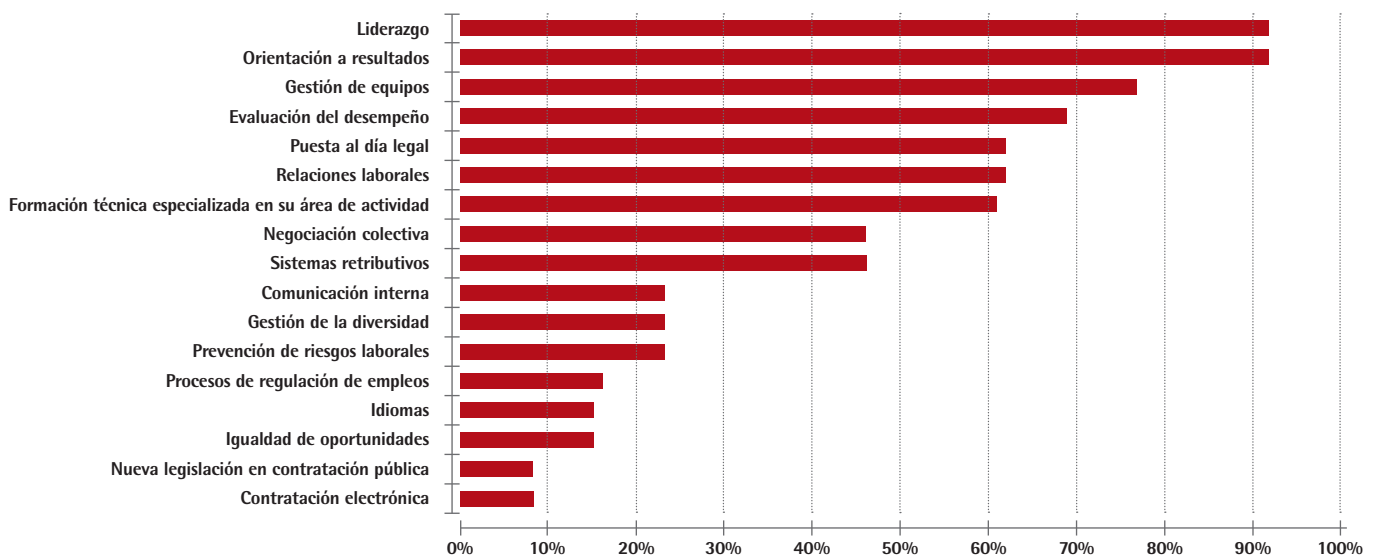


Gráfico 19.
Áreas en las que se considera imprescindible
o muy necesaria la formación



¹⁹ Puntuación media, correspondiendo el valor 1 a «Nada necesaria» y el valor 5 a «Imprescindible».

Tabla 4.
Autoevaluación de conocimientos

Formación técnica especializada en su área de actividad	8
Puesta al día legal	8
Sistemas retributivos	7
Liderazgo	6,7
Comunicación interna	6,7
Relaciones laborales	6,5
Gestión de equipos	6,5
Negociación colectiva	6,5
Orientación a resultados	6,3
Igualdad de oportunidades	6,1
Evaluación del desempeño	6
Prevención de riesgos laborales	6
Nueva legislación en contratación pública	5,3
Procesos de regulación de empleo	5
Idiomas	4,8
Gestión de la diversidad	4,5

Estos datos permiten analizar la relación entre los conocimientos de estos funcionarios públicos en las materias planteadas –según su propia valoración– y el grado de relevancia otorgado a las mismas. En caso de valorar su propio conocimiento con puntuaciones bajas en aquellas áreas o especialidades que han calificado como muy importantes o imprescindibles para el desempeño de su tarea, parecería claro que se debería ofrecer más formación. La tabla 5 muestra la relación entre la evaluación de los conocimientos sobre cada una de las materias y la puntuación media obtenida en relación a su importancia.

Según estos datos, una de las áreas prioritarias de formación para los responsables de personal de la Administración Pública sería la evaluación del desempeño, puesto que le adjudican una gran importancia, pero sus conocimientos se quedan en el «aprobado» justo. Para la mayoría de las materias valoradas como imprescindibles o muy importantes, el colectivo objeto de estudio considera que posee unos conocimientos notables.

Además, se ha preguntado a los responsables de personal en qué materias de las presentadas estarían más interesados en recibir formación adicional. El gráfico 20 recoge los resultados, mostrando que la formación en orientación a resultados, evaluación del desempeño y procesos de regulación de empleo son las materias en las que se concentra el interés de los funcionarios encuestados.

Tabla 5.
Importancia vs. autoevaluación de conocimientos

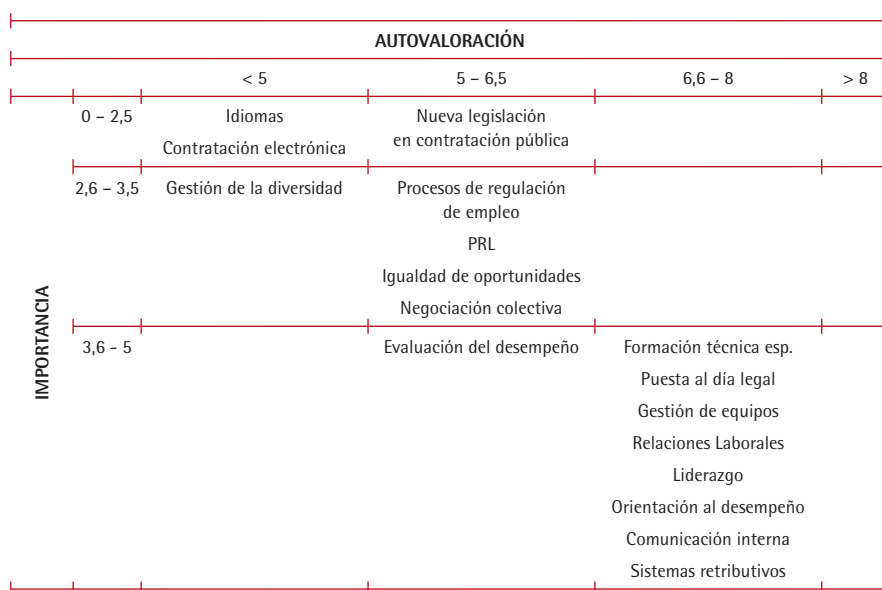
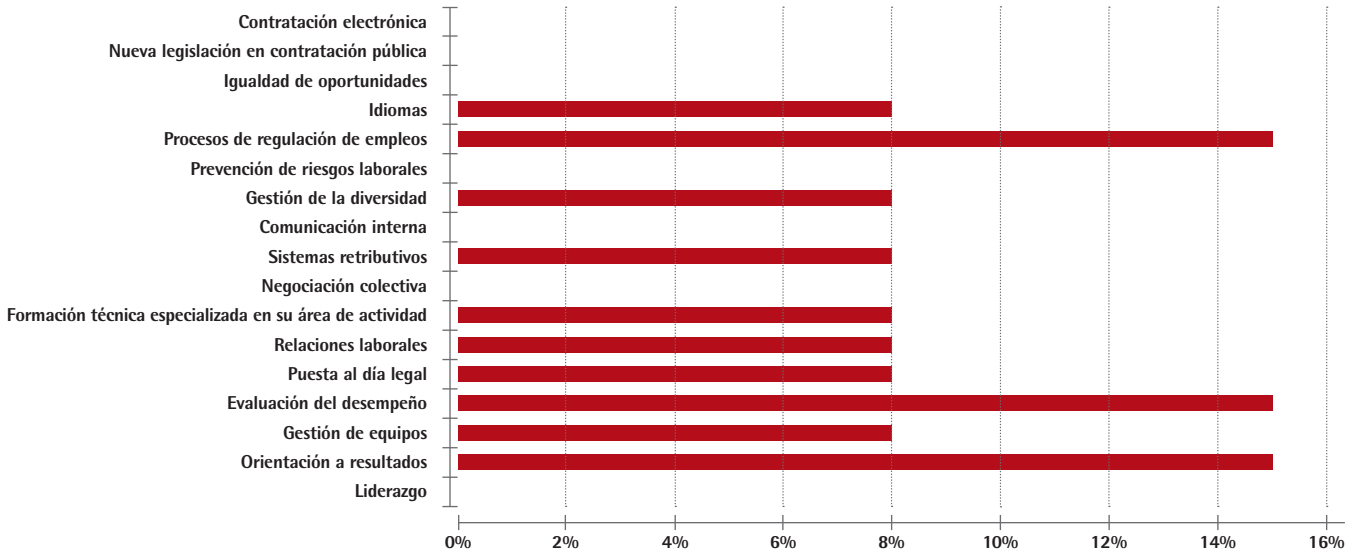


Gráfico 20.
Desearía completar formación...

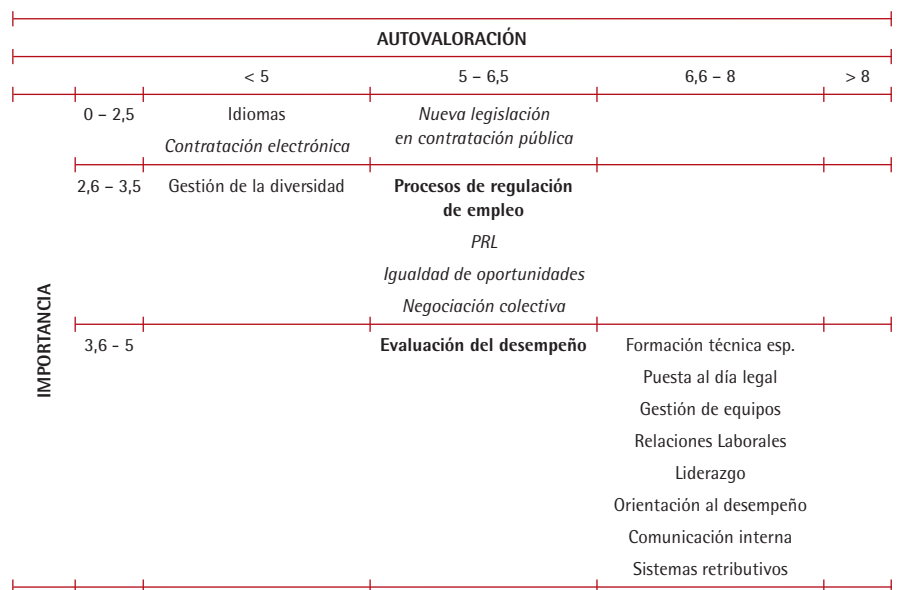


Como puede verse, ninguno de los encuestados ha mostrado interés por recibir más formación en liderazgo, una de las áreas de conocimiento valoradas como imprescindible o muy necesaria por más del 90%. Podría pensarse que este desinterés obedece al hecho de que ya se sabe suficiente de liderazgo, pero la calificación media de la autoevaluación ronda solo el 6,5. Otra posible razón es que este desinterés por recibir más formación sobre este tema se deba a un cierto descontento con el enfoque o la metodología de la formación sobre liderazgo ofrecida.

Para comprobar si esta situación se diera con otras materias de formación, se recogen en la tabla 6 los resultados de las tres cuestiones mencionadas hasta el momento: importancia percibida de la materia, autoevaluación del conocimiento y deseo de profundizar a través de la formación en cada una de ellas:

Tabla 6.
Importancia, autoevaluación de conocimientos e interés en formación posterior

Cursiva: ningún interés
Negrita: máximo interés
Resto: interés medio



De estos datos cabe destacar que, aun siendo de gran interés, tampoco existe ningún deseo de profundizar en formación en comunicación interna. Las causas de este desinterés tendrán que ser analizadas con mayor detalle, al analizar el contenido de la formación ofrecida a los responsables de dirección de personas en la Administración Pública y también la metodología empleada.

Otra manera de medir el interés real por la formación en determinadas áreas de conocimiento consiste en comparar la oferta de formación en los últimos dos años y la que, efectivamente, se ha seguido.

En este sentido, se observa que la formación técnica especializada en área de actividad es la más alta en ambas variables, con la puesta al día legal en segundo lugar. En los dos casos, la diferencia entre el aprendizaje brindado y el usado es muy poca, lejos de las brechas más largas que suponen el conocimiento en igualdad de oportunidades, prevención de riesgos laborales o los idiomas. Algunos de los datos presentados en el gráfico 21 merecen una consideración más detallada, a la luz de los resultados obtenidos en las preguntas anteriores:

Orientación a resultados: los encuestados valoran la formación en esta materia como imprescindible o muy importante para su función, y muestran un interés elevado en profundizar en ella. Sin embargo, a pesar de que el 77% asegura haber recibido oferta de formación por parte de la Administración en esta área, solo la ha seguido algo más del 30%.

Liderazgo: en este caso, los datos sobre el escaso interés en profundizar en formación sobre liderazgo ya hacían sospechar que la formación ofrecida iba a ser seguida en un grado muy limitado, a pesar de considerar que es una materia imprescindible o muy importante.

Procesos de regulación de empleo: en este caso, la diferencia entre la oferta de formación y los cursos seguidos es aún más grande, a pesar de estar entre las áreas de conocimiento que generan mayor interés.

Estos resultados parecen indicar que puede existir una cierta pérdida de eficiencia en la oferta de formación por parte de la Administración Pública. De manera general, parece que, a pesar de existir interés en ciertas áreas de conocimiento y de considerar su relevancia para el ejercicio de sus funciones, los responsables de personal del sector público no acceden a la formación ofrecida. Es necesario, por tanto, analizar si este comportamiento guarda relación con su satisfacción respecto a la formación recibida y a la metodología empleada.

Respecto a los métodos de formación (gráfico 22), se han considerado los siguientes: clases magistrales, conferencias, método del caso,

e-learning, talleres y debates. Casi un 77% de los encuestados consideran que el método del caso es el sistema idóneo o muy útil para la formación, situándose esta metodología claramente a la cabeza de las preferencias de los responsables de personal de la Administración Pública. A continuación, con casi un 70% de las valoraciones, se sitúa la metodología *e-learning*, y los talleres y debates se consideran muy útiles o útiles. En cuanto a los métodos de formación menos valorados, se trata de las clases magistrales y las conferencias.

Por último, se ha pedido a los encuestados que valoren de forma global la formación que actualmente se está impartiendo en los cursos selectivos. La valoración, en una escala de 1 a 10, ha sido de 5,17. La distribución de las puntuaciones pone de manifiesto esta baja valoración de la formación impartida en la actualidad.

Gráfico 21.
Comparación entre la oferta de formación recibida y seguida en los últimos dos años

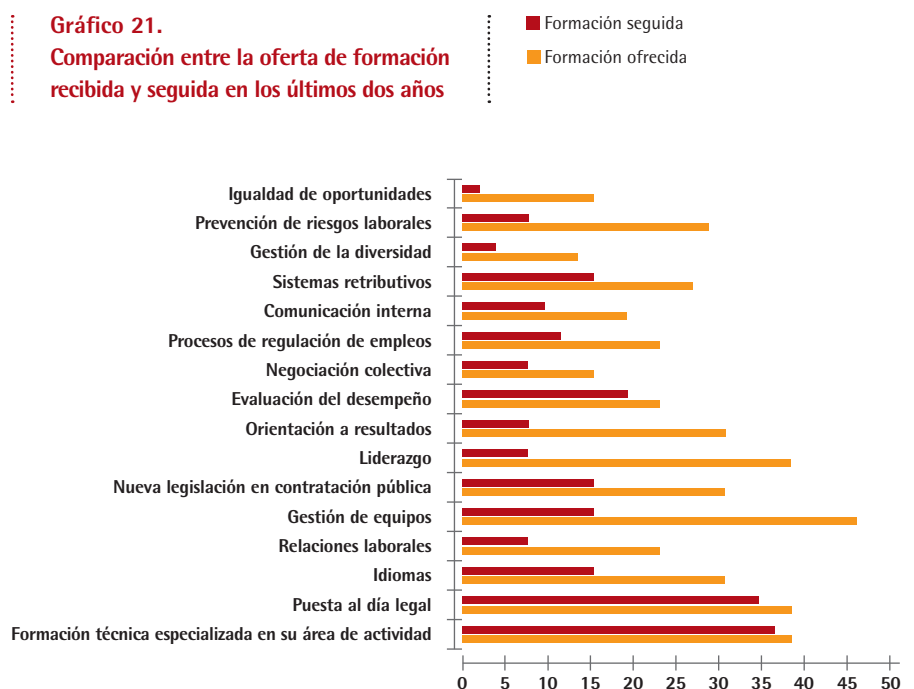


Gráfico 22.
Utilidad de los diferentes métodos de formación

- Idóneo
- Muy útil
- Útil
- Poco útil
- Inútil
- NS/NC

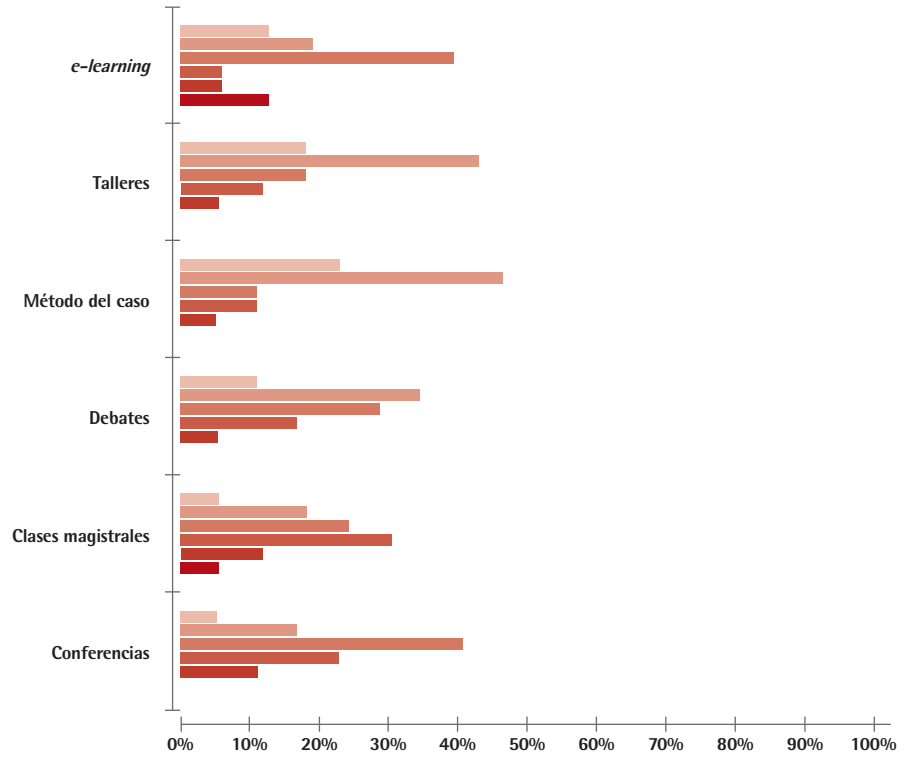
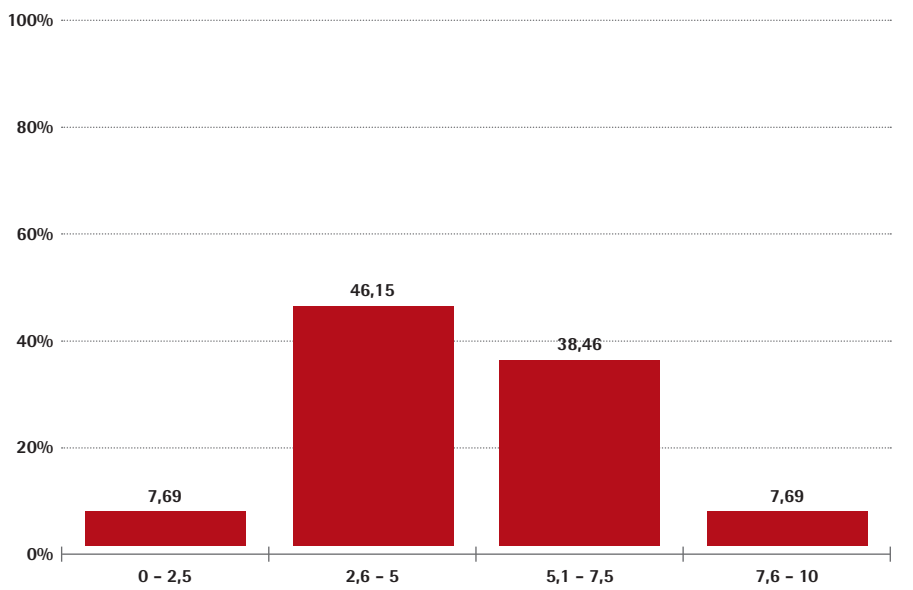


Gráfico 23.
Calificación global de la formación recibida en los cursos selectivos



3.2. Mapa de la formación ofrecida por la Administración Pública española

Desde su fundación, el INAP es el organismo responsable de la formación de los empleados públicos, por lo que a la hora de analizar la oferta formativa para estos empleados, constituye la referencia obligada. El INAP es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de la Función Pública. Sus orígenes se remontan al Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), creado en 1940.

3.2.1. Programas formativos del INAP: Contenidos

La oferta formativa del INAP en el 2012 pretende favorecer la actualización permanente de los conocimientos y de las capacidades de los empleados públicos, preferentemente en horario laboral, garantizando el derecho a la formación continua que recoge el Estatuto Básico del Empleado Público (art. 14).

Según la Memoria de Actividades del 2011 de esta institución, el número de alumnos de dicho año fue de 24.778, y las horas lectivas impartidas, 46.736. Esta actividad formativa se ordena en torno a una serie de programas formativos que se detallan a continuación:

FORMACIÓN PARA DIRECTIVOS PÚBLICOS

Las actividades formativas de este programa se articulan en torno a cuatro áreas:

- Dirección pública
- Unión Europea
- Gestión pública
- Habilidades directivas

FORMACIÓN PARA EMPLEADOS PÚBLICOS EN FUNCIONES DE GESTIÓN, DE ADMINISTRACIÓN Y AUXILIARES

Las acciones formativas del INAP en este campo se centran en cuestiones transversales a toda la Administración o, al menos, que exceden un ámbito concreto de actividad.

FORMACIÓN EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Los cursos del INAP dirigidos a los directivos públicos locales han tenido una demanda importante. Las áreas en las que se ha impartido formación en el 2011 han sido las siguientes:

- Urbanismo y medioambiente
- Jurídico-procedimental
- Recursos humanos
- Económico-financiera
- Tecnología de la información y las comunicaciones
- Dirección y gerencia
- Unión Europea

FORMACIÓN EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Este programa se dirige no solo a profesionales de la tecnología, sino a todos los empleados, y supone un paso definitivo en la implantación del Plan de Formación en Administración electrónica. El Plan incluye un amplio catálogo formativo *online* y las diferentes acciones formativas han sido seguidas en el 2011 por 7.187 alumnos, de los que casi el 80% realizaron los cursos *online*.

FORMACIÓN EN IDIOMAS Y LENGUAS OFICIALES

Se trata de un área prioritaria para el INAP, ante la creciente necesidad de que los empleados públicos puedan desenvolverse tanto en lenguas extranjeras como en las diferentes lenguas oficiales de España, fomentando la cooperación entre las diferentes administraciones. En el ámbito de las lenguas extranjeras, la formación se concentra en tres idiomas: inglés, alemán y francés.

CURSOS SELECTIVOS PARA FUNCIONARIOS EN PRÁCTICAS

El INAP es competente para la realización de los cursos selectivos destinados a funcionarios en prácticas de los cuerpos y escalas de la Administración General del Estado adscritos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el área de Administración Pública. Los cursos selectivos complementan los conocimientos teóricos demostrados por los alumnos en la fase de oposición con la visión práctica de la realidad administrativa o la adquisición de competencias profesionales.

3.2.2. Programas formativos del INAP: metodología

a) Modelo de aprendizaje: desarrollo de competencias profesionales.

La formación para directivos ofrecida por el INAP responde a una clara necesidad de adaptar la metodología y los contenidos formativos para la dirección pública. Se incorpora así la perspectiva europea, la metodología del caso y un modelo de desarrollo de competencias acorde con

las necesidades impuestas por un entorno dinámico en el que los profesionales del sector público deben desarrollar capacidades que les permitan afrontar continuamente nuevos retos.

El desarrollo de competencias profesionales se ha convertido, desde hace ya algunos años, en uno de los motores de la eficiencia formativa en el sector privado y, más recientemente, el INAP ha incorporado este modelo a su estrategia formativa. Más que la trasmisión de conocimientos, el modelo

de competencias profesionales busca utilizar la formación como herramienta de transformación personal a través de la adquisición o el desarrollo de determinadas competencias. Esta formación está claramente dirigida a la acción y, como se verá más adelante, aparece ligada al uso de metodologías de tipo experiencial, como el método del caso.

El directorio de competencias profesionales que delimita el uso del modelo formativo del INAP se estructura del siguiente modo:

A. Grupo de competencias profesionales

Orientación estratégica: capacidad para determinar, y tener presentes, los principales objetivos de la organización y los criterios que presidirán la adquisición, el uso y la disposición de recursos en cuanto a la consecución de los referidos objetivos.

Planificación: ordenación temporal de los objetivos y de las acciones para conseguirlos. Implica decidir con anticipación lo que hay que hacer, quién tiene que hacerlo, y cómo deberá hacerse. La adecuada gestión del tiempo también va asociada a esta competencia.

Toma de decisiones: habilidad que implica el proceso de, a la vista de los objetivos existentes, identificación de las alternativas para lograrlos, y la propia elección de la alternativa más adecuada o toma de la decisión propiamente dicha. Se encuentra muy relacionada con la planificación, la organización, la dirección y el control, así como con la resolución de problemas.

Delegación: destreza consistente en la asignación de autoridad a otra persona de la organización para que lleve a cabo actividades específicas. Implica la asignación de deberes o tareas, la delegación de autoridad, la supervisión, la asignación de responsabilidad, así como la creación de confianza.

Innovación: proceso por el cual se desarrollan ideas nuevas a partir de la detección de una necesidad previa; esta puede ser personal, grupal u organizativa. La consecución de objetivos económicos y la competitividad son factores muy relacionados con la innovación.

B. Grupo de competencias técnicas

Conocimientos sobre la Unión Europea: la permanente y progresiva interrelación de la realidad administrativa nacional y de la comunitaria exige que el empleado público mantenga actualizados sus conocimientos sobre la UE y sobre las herramientas y vías de colaboración entre ambas administraciones.

Dirección y gestión económica y financiera, y control de gestión (responsabilidad): competencia que incide en el necesario conocimiento técnico y habilidades para una eficaz dirección y gestión económica y financiera de las organizaciones públicas, así como para el control de dicha gestión: *accountability* o responsabilidad.

Organización y recursos humanos: esta competencia implica el conocimiento y la permanente actualización de la normativa específica y de las técnicas que en materia de organización y gestión de recursos humanos rigen en la Administración Pública.

Administración electrónica: los conocimientos en esta materia se exigen, ya no solo de los funcionarios con perfiles tecnológicos, sino de todos los empleados públicos.

Conocimientos sobre políticas públicas: engloba, por una parte, el proceso técnico del diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas y, por otra, el conocimiento de políticas públicas en ámbitos materiales específicos, como por ejemplo el del urbanismo o la inmigración.

C. Grupo de competencias interpersonales

Orientación al ciudadano: actitud enfocada a ayudar o servir a los ciudadanos, satisfaciendo sus necesidades, y descubriendo estas cuando fueran desconocidas. Puede implicar también una comunicación fluida y un compromiso personal.

Orientación a la consecución de resultados: es la preocupación por realizar bien el trabajo encomendado, orientando la acción al cumplimiento de los estándares y resultados predefinidos.

Liderazgo: predisposición para asumir el rol de líder de un grupo o equipo de trabajo, entendiendo estos en un sentido amplio. Lleva implícita la asunción de otras competencias como la autoconfianza, las habilidades de comunicación, el trabajo en equipo, la gestión del cambio, o la gestión y el desarrollo de personas.

Trabajo en equipo y motivación: supone la intención de colaboración y cooperación con los otros (miembros de un grupo de trabajo con los que trabajar juntos) y con los que se comparte un objetivo común. Asimismo, implica predisponer a los demás a la acción y/o a la realización de un comportamiento.

Impacto de influencia y generación de redes: implica la intención de persuadir, convencer, influir o impresionar a los demás para que contribuyan a alcanzar los objetivos predefinidos. También es el deseo de causar un efecto específico en los demás, una impresión determinada o una actuación concreta, cuando se persigue un objetivo.

Habilidades de negociación: estas habilidades conllevan la voluntad o la búsqueda de acuerdos entre actores independientes de la misma o distinta organización. La búsqueda de compromisos o la creación de nuevas alternativas son algunos de sus rasgos caracterizadores.

Habilidades de comunicación: implica la capacidad para transmitir la información en la organización de una manera ascendente y/o descendente, así como hacia fuera de la propia organización. Las habilidades de comunicación son un factor de éxito en cualquier modelo de dirección y de desarrollo organizativo.

D. Grupo de competencias personales

Compromiso con la organización: capacidad y voluntad de orientar los propios intereses y comportamientos hacia las necesidades, prioridades y objetivos de la organización. La misión de la organización se sitúa por delante de las preferencias individuales.

Integridad y ética pública: predisposición a la actuación honesta y respetuosa con los principios éticos y de conducta de la organización. La actuación individual persigue la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamenta en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común.

Autoconfianza: convencimiento de la persona de su capacidad para realizar con éxito una tarea o de elegir el enfoque adecuado para realizar un trabajo o resolver un problema. También implica el mostrar confianza en las propias capacidades, decisiones y opiniones.

Iniciativa: es la predisposición a actuar de forma proactiva. También implica el hecho de que, una vez identificado un problema, obstáculo u oportunidad, se lleven a cabo las acciones dirigidas a darles respuesta.

Fortalecimiento ante las adversidades (*resilience*): se entiende por «resiliencia» la capacidad que permite a un individuo, grupo o comunidad, prevenir, minimizar o superar los efectos perjudiciales de la adversidad. Es la capacidad para desarrollarse positivamente, pese a las condiciones adversas, saliendo fortalecidos e incluso transformados. También se conoce por la expresión «crecer en la adversidad».

b) Metodología: el método del caso y la formación *online*

El método del caso resulta muy adecuado para la formación enmarcada en un modelo de desarrollo de competencias profesionales. Un caso plantea un dilema al alumno²⁰, es decir, un problema al que no se ajustan las decisiones tradicionales. La tarea del instructor es acompañar y ayudar al alumno a analizar el problema y generar alternativas de solución. El instructor debe evitar la tentación, sin embargo, de hacer preguntas de forma que encamine al alumno hacia la solución «correcta», entre otras cosas porque un caso nunca tiene una única solución. Como afirma Rodríguez Porras, profesor experto en el uso de este método, «toda sesión es única y siempre aporta algo nuevo para cualquier profesor. Incluso en el difícil supuesto de que aportase poca novedad para el profesor, representa una situación nueva para el alumno y que él debe explorar por sí mismo, ya que en todo hombre existe una necesidad de búsqueda, de una búsqueda que nadie puede hacer por él»²¹.

Los casos se pueden utilizar de tres modos diferentes:

- a. Para el desarrollo de una cierta intuición directiva.
- b. Como método de construcción inductiva de la teoría, partiendo de los datos sobre lo que funciona y lo que no en el mundo real.
- c. Como método para aplicar y verificar la teoría.

El uso más recomendado parece ser el primero, según recoge la Kennedy School of Government de Harvard²²: sirven para que, al trabajar sobre un problema, se produzca un mayor aprendizaje mediante la experiencia

práctica. En todo caso, estos diferentes usos no son incompatibles, pues es posible compatibilizar el tercero con el segundo.

El INAP dispone de una biblioteca de casos sobre experiencias en el sector público: los protagonistas son empleados del sector público que se enfrentan a problemas propios de la Administración.

Por otra parte, este organismo está apostando de manera contundente por la formación *online*, que no solo aporta flexibilidad al sistema sino que, además, esta metodología está perfectamente alineada con los objetivos de implantación de la Administración electrónica.

3.2.3. Formación específica en recursos humanos

La formación necesaria para ejercer la función de dirección de recursos en la Administración Pública es una pieza clave para mejorar la eficiencia. El modelo de competencias profesionales del INAP recoge esta competencia, organización y recursos humanos, bajo el epígrafe de competencias técnicas, señalando que implica el conocimiento y la permanente actualización de la normativa y las técnicas específicas que en materia de organización y gestión de recursos humanos rigen la Administración Pública.

En la oferta del INAP, las acciones formativas especialmente dirigidas a los responsables de recursos humanos son las siguientes (en el anexo 3 se recoge una descripción detallada):

1. La nueva legislación en contratación pública, dentro del área de Gestión Pública, en el programa de formación directiva. Es un programa de 18 horas lectivas, con los siguientes objetivos:

- Estudiar las reformas introducidas en la legislación de contratos, tanto desde un punto de vista teórico como práctico.
- Analizar las novedades, haciendo partícipes a los alumnos, así como las razones que han llevado a esos cambios.
- Conocer las últimas reformas de la legislación en materia de concesiones, en constante avance, que ha cobrado gran protagonismo en el ámbito de los contratos públicos, debido a la actual situación económica.
- Estudiar el expediente de contratación, con los problemas prácticos que acarrea y el conocimiento necesario del mismo por parte de quienes pueden trabajar en estos temas.

2. Gestión de equipos eficaces, dentro del área de Habilidades Directivas, en el programa de formación directiva. El curso, de 18 horas lectivas, tiene los siguientes objetivos:

- Establecer los principios básicos del funcionamiento de los verdaderos equipos de trabajo.
- Conocer los pilares en los que se asienta la competencia directiva en la gestión de calidad.
- Diferenciar los departamentos tradicionales de los equipos de calidad.
- Incidir en la necesidad de personalizar el clima laboral y la motivación de sus equipos.
- Detectar los principales focos de conflicto en el seno de los equipos de trabajo para prevenir su aparición.

²⁰ Rodríguez Porras, J.M. (1979): «Sobre el método del caso», FHN-124, IESE Publishing, Madrid.

²¹ Óp. cit.: 4.

²² «Learning by the case method», N15-86-1136.0, Kennedy School of Government, Harvard University.

3. Liderazgo y gestión de equipos, acción formativa englobada en el mismo grupo de cursos que el anterior, y también con 18 horas lectivas, tiene los siguientes objetivos de formación:

- Formar en técnicas gerenciales y habilidades directivas a los funcionarios.
- Crear y fomentar una cultura de dirección de la Administración.
- Abrir un foro de debate y de intercambio de experiencias entre responsables de los diversos aspectos de las políticas públicas.
- Conocer las bases de la dirección estratégica y del cambio organizacional en el seno de las organizaciones públicas.
- Lograr la asunción de métodos de trabajo de colaboración y comunicación entre personas y equipos de trabajo.
- Alcanzar el dominio de técnicas de trabajo que faciliten la resolución de problemas y la toma de decisiones eficaz.
- Conocer el marco de actuación y las habilidades necesarias para un mejor control del tiempo, así como de las reuniones de trabajo en las instituciones en las que se desarrolla la gestión pública.
- Aprender técnicas de motivación, liderazgo y trabajo en equipo que faciliten el desarrollo de la labor de dirección de recursos humanos.

Además de estos cursos de corta duración, el INAP ofrece el **Curso Superior de Dirección de Recursos Humanos en la Administración Local**, que pretende dar respuesta a las necesidades de formación de los empleados públicos que desempeñan puestos de responsabilidad en las áreas de organización y recursos humanos en las administraciones locales.

Se trata de un curso de 300 horas lectivas, de las que, al menos el 20%, deben ser presenciales. El programa en la convocatoria de 2012 se ha estructurado según los siguientes contenidos:

MÓDULO	TEMA	H. LECTIVAS
1	Los recursos humanos en las administraciones públicas	40
2	Técnicas y habilidades directivas	40
3	Dirección, planificación estratégica y control de gestión	35
4	La ordenación de los recursos humanos	35
5	Análisis, descripción y valoración de los puestos de trabajo	35
6	Ingreso en el empleo público local	30
7	Formación y carrera profesional. La evaluación del desempeño y la política retributiva	Sin especificar
8	Relaciones laborales y negociación colectiva	30
9	Elaboración de un plan de mejora de gestión de recursos humanos en la Administración Local	20
10	Presentación y evaluación de los planes de mejora de gestión	Sin especificar

CONCLUSIONES

Asistentes:

Ana Pancorbo, Directora General de RR. HH., Ayuntamiento de Alcobendas

Marisol Serrano, Subdirectora de Formación, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Luis Barbado, Jefe de Coordinación de Gestión Pública, Observatorio de Recursos Humanos

Fernando Bermejo*, Coordinador General de RR. HH., Ayuntamiento de Madrid

Maite Sáenz, Directora, Observatorio de Recursos Humanos

Trinidad Yera*, Directora General de Políticas Locales, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) de Madrid

Iñigo Sagardoy, Presidente, Sagardoy Abogados

Ana María Pérez del Castillo, Abogada, Sagardoy Abogados

José Ramón Pin, Profesor y titular de la Cátedra José Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública, IESE

Pablo García-Manzano, Director Ejecutivo, Center for Public Leadership and Government (CPLG), IESE

Ángela Gallifa, Gerente, International Research Center on Organizations (IRCO), IESE

Andreu Peiró, Investigador, IESE

El objetivo de este *focus group* es debatir con los expertos asistentes algunas cuestiones relacionadas con la gestión de las personas en las administraciones públicas, a partir de las conclusiones extraídas de la investigación llevada a cabo por el IRCO-IESE, en colaboración con Sagardoy Abogados. Dichas conclusiones han llevado a los investigadores a plantear las siguientes preguntas abiertas:

1. ¿Está sobredimensionada la Administración Pública española, en términos de personal?
2. ¿Es productivo el personal de la Administración Pública?
3. ¿Son adecuadas las remuneraciones de la plantilla pública?
4. ¿Cuáles son los principales retos de los recursos humanos en el sector público?
5. ¿Encaja la formación seguida por el personal público con las necesidades actuales del trabajo que deben realizar, y está alineada con los retos a los que se hace referencia en la pregunta anterior?

1. ¿Está sobredimensionada la Administración Pública española, en términos de personal?

Respecto a la cuestión de la posible sobredimensión de la plantilla pública española, los expertos están de acuerdo en señalar que existen importantes dificultades a la hora de determinar el número exacto de empleados públicos: el término es ambiguo y se producen inconsistencias en los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y de las administraciones públicas. Por tanto, valorar la posible sobredimensión de la Administración no es tarea fácil.

Existe una reciente corriente de opinión que considera que las plantillas de empleados públicos de las administraciones están sobredimensionadas. Pero, en realidad, el tamaño no es excesivo en comparación con otros países de nuestro entorno, estando en una posición media, aunque sí se ha producido un aumento de los gastos de personal muy vertiginoso e importante desde el año 2000. (*Trinidad Yera*)

No obstante, este debate no puede separarse de otros dos con los que guarda una relación directa. En primer término, el propio modelo de prestación de los principales servicios públicos del Estado de bienestar (sanidad, educación, servicios sociales, etc.), cuya provisión, opina la mayoría de ciudadanos, debe realizarse mediante empleados públicos (ver las últimas series de encuestas sobre este punto del CIS, el Centro de Investigaciones Sociológicas); y, en segundo término, el grado de utilización en España de fórmulas de colaboración público-privada, con empresas y organizaciones no gubernamentales (ONG), donde los datos, comparados con los de otros países con análogo nivel de renta y producto interior bruto (PIB), muestran que España se encuentra aún por debajo. Solo recientemente parece romperse la tendencia a que la creación, revisión o reforma de un servicio público tenga que hacerse, necesariamente, mediante la ampliación de la plantilla pública. (*Fernando Bermejo*)

Existe una inclinación a la reducción de plantillas, que supone uno de los retos asociados a la modernización de la Administración Pública. En los Ayuntamientos es más sencillo aplicar esta reducción debido a su facilidad para la externalización de servicios. En otros niveles, la reducción afectará a los interinos. Las decisiones sobre posibles reducciones de plantilla, sin embargo, obedecerán principalmente a criterios políticos, más que de gestión, y a los políticos les resulta difícil poner a gente en la calle. Debido a esta tendencia es conveniente que los responsables de RR. HH. de las administraciones públicas reciban formación adicional en materia de legislación laboral y de procesos de reestructuración de plantillas.

* Excusa su asistencia y envía sus reflexiones por escrito, las cuales se incorporan en el texto de las conclusiones, señalando su procedencia.

2. ¿Es productivo el personal de la Administración Pública?

En cuanto a la productividad de los empleados públicos, nuevamente nos encontramos ante una variable que, por sí misma, ya es difícil de medir, y en la que se utilizan diferentes enfoques. Por ejemplo, el catedrático M. Beltrán (en su estudio clásico sobre la productividad del sector público), que utiliza datos de Eurostat, llega a la conclusión de que la Administración española es, conforme al indicador Gasto público gestionado/Número de empleados públicos, bastante productiva.

Sin embargo, F. Longo (ESADE), manejando datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), interpreta que, utilizando un indicador sencillo que relaciona salario medio y horas anuales trabajadas, las plantillas públicas son, comparativamente, poco productivas. No obstante, las últimas medidas aplicadas sobre ampliación de jornada, reducción de días libres y bajada de salarios seguramente habrán alterado este indicador.

Otros autores analizan la productividad de las plantillas públicas desde planteamientos más cualitativos, poniendo el foco de atención sobre la existencia o no de instrumentos de evaluación del desempeño, y no tanto en la utilización de datos globales o macroeconómicos. Si seguimos este criterio, y ante la falta de modelos de referencia, la Administración no dispone de datos fehacientes para llegar a una conclusión.

Aun con todo, y sin entrar en el fondo de la cuestión, debe partirse del hecho de que la medición de la productividad de la Administración y de sus empleados no puede realizarse, únicamente, utilizando parámetros de comparación propios del sector privado (rentabilidad, costes, etc.). Esto es porque, junto con los principios de eficiencia y productividad, que son perfectamente aplicables al sector público, aparecen otros de igual importancia, como los de igualdad o equidad, que son parte esencial de la actuación de las administraciones. Como ejemplo, es muy probable que los procesos selectivos que lleva a cabo una empresa privada de tamaño grande o mediano sean notoriamente más productivos o eficientes (duración del proceso, técnicas de selección, definición del perfil profesional del candidato, discrecionalidad en la selección, etc.) que los que realiza la Administración, pero esta no puede prescindir de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad al seleccionar a su personal. *(Fernando Bermejo)*

Los expertos consideran que sería interesante abrirse a la posibilidad de la evaluación del desempeño y de la dirección por objetivos. Si el objetivo que se persigue es mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas, desde luego hay que pasar por la necesidad de mejorar la eficiencia de la función pública, y para ello resulta imprescindible redefinir el concepto de desempeño del empleado público y ligarlo a la productividad de los trabajadores. *(Trinidad Yera)*

Una de las dificultades más claras es la de despedir a quien con evaluaciones negativas sistemáticas. Desde el punto de vista del superior, si no puede conseguir echar a una persona, ¿por qué realizar una evaluación negativa? Esta limitación, sin duda, sesga la propia evaluación del desempeño.

Una posible solución consiste en conceptualizar la evaluación del desempeño como una herramienta de mejora, que permita al empleado tener una idea más clara de sus objetivos, de cuáles van a ser los criterios por los que se valore su trabajo. La dirección estratégica, que incluye la dirección por objetivos y la evaluación del desempeño, es una palanca importante para la modernización de las administraciones públicas, pero no hay que olvidar la resistencia al cambio de estas organizaciones. Por ello, los pasos en este camino deben darse con cautela, mirando hacia el medio y el largo plazo, no el corto.

Para evaluar el desempeño es necesario un sistema de evaluación de competencias, porque, si no, la herramienta no funciona. La Administración Pública no se ha alineado con el sistema nacional de cualificaciones y, en general, no cuenta con un modelo de desarrollo de carrera. Hay algunas excepciones, como el Ejército, cuya gestión está muy profesionalizada.

En este sentido, los responsables de RR. HH. de las administraciones públicas deben disponer de formación adecuada sobre los procesos de evaluación del desempeño y sobre las modalidades, ventajas, inconvenientes, utilidades y dificultades de su implantación.

3. ¿Son adecuadas las remuneraciones de la plantilla pública?

Hacer de la política retributiva una herramienta de gestión organizativa es necesario para favorecer el compromiso de los empleados públicos. Y para abordarlo con seriedad debemos ver la utilización valorada de la remuneración en función del rendimiento como una de las palancas de la reforma de la Administración.

El problema, en opinión de los expertos, no es estrictamente cuantitativo, sino cualitativo; es decir: qué estructura tienen las retribuciones públicas y qué características tiene su proceso de negociación.

Actualmente, la estructura retributiva pública está basada, en su práctica totalidad, en quién es el empleado y no en cómo realiza su trabajo: categoría profesional de entrada (sueldo), puesto que ocupa (complemento de destino, específico, etc.) y antigüedad (trienios). No existe, por tanto, una parte de retribución ligada a su desempeño, y el actual complemento de productividad tampoco sirve, ni por su cuantía ni por su configuración, como criterio de reconocimiento o castigo por el desempeño profesional.

Por otro lado, los criterios generales sobre retribuciones deben ser pactados, por mandato legal, con las organizaciones sindicales, lo que convierte a los sindicatos en un poderoso actor para limitar el margen de maniobra que pueda tener la Administración a la hora de definir la estructura de sus retribuciones. Consecuencia de ello es que los colectivos profesionales de nivel medio e inferior están comparativamente mejor pagados que sus homólogos del sector privado (véanse los informes sobre salarios de la EPA y el INE, Instituto Nacional de Estadística). *(Fernando Bermejo)*

4. ¿Cuáles son los principales retos de los recursos humanos en el sector público?

Uno de los principales retos a los que debe hacer frente la Administración Pública es una reforma organizativa a través de la dirección estratégica. En ese proceso, el director de RR. HH. debería jugar un papel importante, no limitándose solo a seguir las políticas establecidas. Pero, posiblemente, en este punto chocaría con el entorno político. Por esta razón, es importante llegar a una definición de funciones y competencias. En estos momentos, la aplicación operativa de los instrumentos no es un problema, porque se conocen. Pero para participar en la construcción de una nueva organización haría falta formación adicional. El director de RR. HH. de una Administración Pública debería ser capaz de proporcionar a la dirección estratégica las fortalezas y los puntos de mejora que tiene la organización para abordar o no una determinada estrategia. En ese sentido, la formación en materia estratégica es también una de sus necesidades.

La función de RR. HH. debería incluir dos áreas diferenciadas. Por una parte, la administración de personal, dedicada a la gestión de nóminas y demás. Esto es lo que actualmente hacen, sobre todo, los responsables de RR. HH. en las administraciones públicas. Pero debería haber una segunda línea de acción: un área de desarrollo de personal, clima laboral y comunicación interna.

La gestión de los empleados públicos tiene que tener en cuenta las inercias dominantes en los contextos organizativos, que parten, en su origen, de la rigidez que impone el sistema de relaciones de puestos de trabajo (RPT), que dificulta la movilidad del personal según las cargas de trabajo existentes en cada momento. En este respecto, las políticas actuales en materia de plantillas públicas deben enfocarse hacia los principios de racionalización, optimización y redimensionamiento, cuyo objetivo básico es el aumento de la productividad, la potenciación de los recursos y la reducción de costes de personal a través de la redistribución interna del mismo. *(Trinidad Yera)*

En resumen, los retos a los que se enfrenta la Administración Pública española pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a) Conseguir desarrollar normativamente, y aplicar de forma eficaz, los principales instrumentos previstos ya en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) del 2007: dirección pública profesional, evaluación del desempeño, carrera profesional, etc.
- b) Situar la gestión de los recursos humanos en la «agenda política» de los distintos Gobiernos, evitando que la gestión de los recursos humanos quede limitada a un enfoque estrictamente presupuestario o económico o, simplemente, relegada al segundo plano.
- c) Facilitar que la sociedad española perciba al empleado público como un profesional que colabora en la mejora de la calidad de vida del ciudadano, para conseguir superar el estereotipo social de que son un colectivo de baja dedicación y productividad.
(Fernando Bermejo)

5. ¿Encaja la formación seguida por el personal público con las necesidades actuales del trabajo a realizar, y está alineada con los retos a que se hace referencia en la pregunta anterior?

Los expertos consideran que es fundamental la formación dirigida a los políticos, no solo sobre gestión, sino también en materia de comunicación: tienen que saber cómo comunicar las cosas dentro de la Administración. Los responsables de RR. HH. también deberían recibir formación en gestión del cambio y en temas estratégicos. La figura del directivo público, a caballo entre el nivel político y el técnico, es de enorme importancia.

Pero dicha figura sigue siendo ambigua; el EBEP la prevé dentro de la Administración, pero el proyecto ligado a la definición exacta de sus funciones, acceso, etc., se ve continuamente parado por la rotación política. Una clarificación de las funciones y los requisitos para ejercer de directivo público es algo que todas las leyes de la función pública anuncian, pero nunca acaba de concretarse. Un sistema de acreditación sería necesario para ejercer este trabajo.

Además de las necesidades de formación, los participantes consideran que sería muy útil disponer de una red de *benchmarking* que permitiera comparar las prácticas y experiencias de los diferentes ayuntamientos y administraciones, con parámetros homogéneos e indicadores de medida que facilitarían la comparación.

Otra cuestión del debate es la desconfianza que los empleados públicos sienten en general hacia los niveles políticos. Los cambios en política suponen una ruptura en las estrategias y las políticas, y este hecho supone una importante fuente de frustración para los funcionarios. Los puestos de confianza en las administraciones públicas suponen un obstáculo para la profesionalización del sector.

La comunicación es una de las habilidades más importantes, referida tanto al total de la plantilla como a los directivos.

En suma, la dirección estratégica de RR. HH., más aun hoy día, que requiere que las administraciones tengan una visión global de los recursos, es clave. Hay que planificar con anticipación, orientando las diferentes líneas de actuación hacia las necesidades, sin olvidar el corto y el medio plazo, conforme a las políticas públicas definidas por los Gobiernos de cada Administración.

ANEXO 1

Cuestionario

Target: responsables públicos con funciones relacionadas con la gestión de los recursos humanos en los tres niveles administrativos (AGE y autonómica).

Medio: realización de una versión HTML del cuestionario, para que los encuestados pudieran responderlo *online*.

1. Edad:

2. Género: H/M

3. Tiempo en la función pública:

4. ¿Ha trabajado alguna vez en el sector privado?: Sí / No

5. ¿En qué grado es necesaria la formación específica en cada una de las materias señaladas, para su propio desempeño?:

	Nada necesaria	Algo necesaria	Necesaria	Muy necesaria	Imprescindible	NS/NC
Formación técnica especializada en su área de actividad						
Puesta al día legal						
Idiomas						
Relaciones laborales						
Gestión de equipos						
Nueva legislación en contratación pública						
Liderazgo						
Orientación a resultados						
Evaluación del desempeño						
Negociación colectiva						
Procesos de regulación de empleo						
Comunicación interna						
Sistemas retributivos						
Gestión de la diversidad						
Prevención de riesgos laborales						
Igualdad de oportunidades						
Contratación electrónica						

6. Valore su conocimiento en cada una de las materias, entre 1 (escaso) y 10 (sobresaliente):

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Formación técnica especializada en su área de actividad • Puesta al día legal • Idiomas • Relaciones laborales • Gestión de equipos • Nueva legislación en contratación pública • Liderazgo • Orientación a resultados | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del desempeño • Negociación colectiva • Procesos de regulación de empleo • Comunicación interna • Sistemas retributivos • Gestión de la diversidad • Prevención de riesgos laborales • Igualdad de oportunidades |
|---|--|

7. Si deseara completar su formación, ¿en cuál de estas áreas lo haría?:

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Formación técnica especializada en su área de actividad • Puesta al día legal • Idiomas • Relaciones laborales • Gestión de equipos • Nueva legislación en contratación pública • Liderazgo • Orientación a resultados • Evaluación del desempeño | <ul style="list-style-type: none"> • Negociación colectiva • Procesos de regulación de empleo • Comunicación interna • Sistemas retributivos • Gestión de la diversidad • Prevención de riesgos laborales • Igualdad de oportunidades • Otro (por favor, especifique): |
|---|--|

8. ¿Cómo valoraría la utilidad de cada uno de los siguientes métodos de formación?:

	NS/NC	Inútil	Poco útil	Útil	Muy útil	Idóneo
Conferencias						
Clases magistrales						
Debates						
Método del caso						
Talleres						
<i>e-Learning</i>						

9. Por favor, valore de 1 (deficiente) a 10 (excelente) su percepción global sobre la formación que están recibiendo los futuros directivos públicos que en la actualidad están cursando los cursos selectivos:

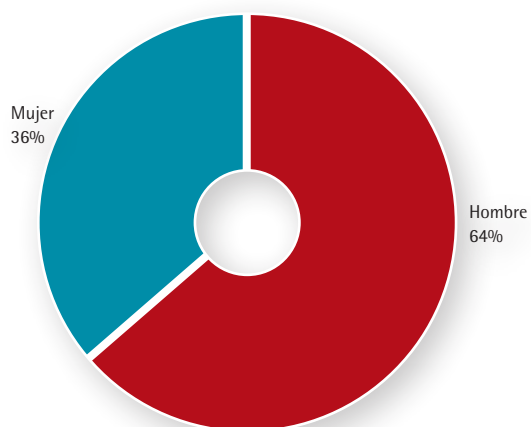
10. Indique si se le ha ofrecido formación sobre alguna de estas materias en los últimos dos años desde la Administración y si ha seguido o no cursos en alguna de ellas:

	Formación ofrecida	Formación seguida
Formación técnica especializada en su área de actividad		
Puesta al día legal		
Idiomas		
Relaciones laborales		
Gestión de equipos		
Nueva legislación en contratación pública		
Liderazgo		
Orientación a resultados		
Evaluación del desempeño		
Negociación colectiva		
Procesos de regulación de empleo		
Comunicación interna		
Sistemas retributivos		
Gestión de la diversidad		
Prevención de riesgos laborales		
Igualdad de oportunidades		

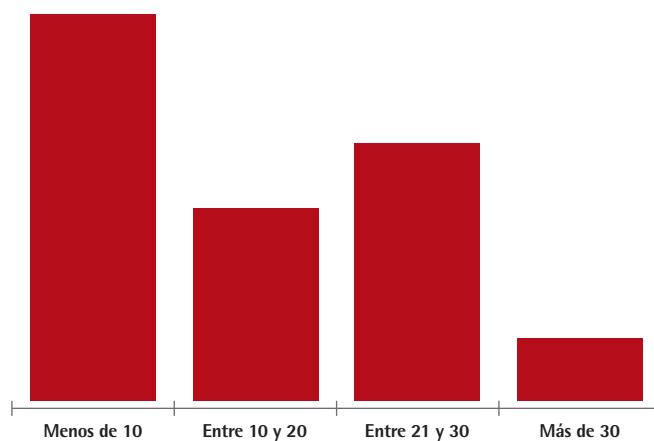
ANEXO 2

Variables demográficas de la muestra

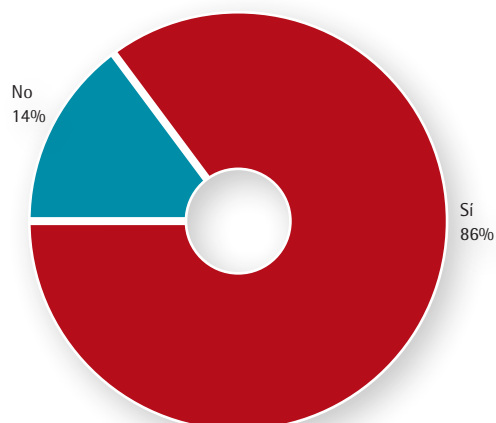
Género



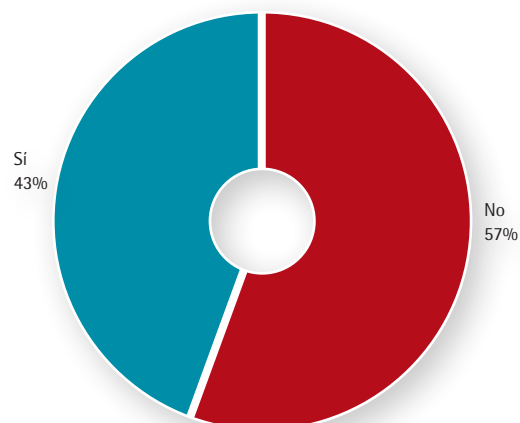
Años de experiencia en la función pública



Funcionario público



Experiencia previa en el sector privado



ANEXO 3

Actividades formativas de la subdirección de formación

Programas de formación 2011

Fuente: INAP

Programas de formación 2001	N.º de actividades formativas: modalidad presencial	N.º de actividades formativas: modalidad teleformación online	Total actividades formativas 2011 (presencial + online)	Colaboradores	N.º de horas lectivas actividades formativas: modalidad presencial	N.º de horas lectivas actividades formativas: modalidad teleformación online	Total n.º de horas lectivas en 2011 (presencial + online)	Alumnos en actividades formativas modalidad presencial	Alumnos en actividades formativas modalidad teleformación online	Total alumnos en actividades formativas 2011 (presencial + online)
Formación para directivos públicos	67	13	80	301	1.367	540	1.907	1.618	379	1.997
Formación en funciones de gestión, administración y auxiliares	213 (de ellas, 167 se realizaron de forma descentralizada)	35	248	801	3.483	875	4.358	5.037	2.099	7.136
Formación en Administración electrónica	123	83	206	535	2.720	3.070	5.790	2.247	4.940	7.187
Formación en idiomas	32	24	56	-	1.076	2.140	3.216	515	1.577	2.092
Formación en lenguas cooficiales	151	-	151	-	26.199	-	26.199	1.616	-	1.616
Total	586	155	741	1.637	34.845	6.625	41.470	11.033	8.995	20.028
Cursos selectivos	7	-	7	165	1.106	-	1.106	149	-	149
Total	593	155	748	1.802	35.951	6.625	42.576	11.182	8.995	20.177

N.º de actividades formativas: modalidad presencial	N.º de actividades formativas: modalidad teleformación online	Total actividades formativas 2011 (presencial + online)	Colaboradores	N.º de horas lectivas en 2011	N.º alumnos en actividades formativas modalidad presencial	N.º alumnos en actividades formativas modalidad teleformación online	Total alumnos en actividades formativas 2011 (presencial + online)
99	29	128	299	4.160	3.682	919	4.601

ANEXO 4

Oferta formativa del INAP 2011-2012²³

FORMACIÓN PARA DIRECTIVOS

1. DIRECCIÓN PÚBLICA

El diseño, implementación y evaluación de políticas públicas

- **Descripción:** profundizar en el enfoque de las políticas públicas, incidiendo en las fases de diseño, implementación y evaluación, proporcionando a los participantes conocimientos sobre la materia y analizando las herramientas de diseño y análisis de políticas públicas.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Gestión del conocimiento

- **Descripción:** analizar la gestión del conocimiento como herramienta que permite un uso eficiente de la información y de la experiencia acumulada en la organización.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Orientación del trabajo hacia resultados concretos

- **Descripción:** incidir en la ordenación correcta de los objetivos orientando las acciones para conseguir los resultados predefinidos. Se analizará la competencia de orientar el trabajo a resultados concretos.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Innovación para la resolución de problemas en la Administración Pública

- **Descripción:** entender la creatividad como una perspectiva concreta y efectiva sobre problemas cotidianos y profesionales, que conozcan una serie de técnicas de pensamiento innovador y creativo, y que sean capaces de aplicarlas en el marco de la Administración Pública.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

2. UNIÓN EUROPEA

El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia

- **Descripción:** profundizar, desde una visión práctica, en la situación actual del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, así como en los principales retos y novedades existentes en esta materia, con el objetivo de actualizar los conocimientos de los gestores públicos.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

La gestión de fondos estructurales de la Unión Europea

- **Descripción:** analizar la gestión de los fondos estructurales de la Unión Europea, prestando especial atención a las últimas novedades en la materia y a la coordinación entre los diferentes actores intervinientes: Comisión Europea, Departamentos ministeriales, CC. AA., etc.

- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Curso de formación en el contenido, funcionamiento y uso del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI). Versión 5.0

- **Descripción:** proporcionar a los participantes la formación jurídica y técnica necesaria para la adecuada utilización del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI).
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

El procedimiento de negociación en la Unión Europea

- **Descripción:** ayudar a los participantes a comprender el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea, así como el desarrollo de las habilidades necesarias para una efectiva negociación en este ámbito. El curso se impartirá en inglés.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

3. GESTIÓN PÚBLICA

La inspección de servicios en la administración actual: técnicas de control de la gestión, seguimiento de objetivos, planes y programas

- **Descripción:** Se centrará en las principales novedades de la Inspección de Servicios, con el objetivo de transmitir a los asistentes técnicas para el control de la gestión, en aras de un servicio público eficiente y responsable.

²³ Fuente: Memoria de Actividades 2011, INAP.

- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Jornada sobre reducción de cargas

- **Descripción:** dar a conocer las actuaciones más innovadoras que en materia de reducción de cargas administrativas se están llevando a cabo desde la UE y en el plano nacional.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Curso sobre gestión económica. Cuestiones avanzadas

- **Descripción:** abordar la dificultad de la gestión económica en las administraciones públicas, prestando especial atención a las novedades en la materia.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Responsabilidad patrimonial de la Administración

- **Descripción:** profundizar en la responsabilidad patrimonial de la Administración, prestando especial atención a los elementos caracterizadores del sistema, la tipología de daños, el debate doctrinal en la materia y los sujetos de la relación jurídica.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

La nueva legislación en contratación pública

- **Descripción:** perfeccionar y actualizar los conocimientos de los participantes en el procedimiento de gestión de la contratación, prestando especial atención a las principales novedades existentes en la materia.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Curso sobre subvenciones en el sector público

- **Descripción:** analizar la importancia de la actividad pública en materia de subvenciones, prestando especial atención a las experiencias existentes y a las novedades en esta materia.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Curso de producción normativa y elaboración de informes

- **Descripción:** proporcionar un conocimiento práctico de las técnicas encaminadas a la mejora de la producción normativa y elaboración de informes, prestando especial atención a las buenas prácticas existentes.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

4. HABILIDADES DIRECTIVAS

Presentaciones en público

- **Descripción:** ofrecer formación sobre la forma de realizar presentaciones en público, desarrollando las habilidades comunicativas y proporcionando las herramientas que permitan dinamizar una adecuada comunicación oral.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Gestión del tiempo

- **Descripción:** reflexionar sobre las consecuencias de una inadecuada gestión del tiempo a nivel personal y profesional y saber planificar algunas líneas maestras para optimizar la gestión del tiempo.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Ética pública

- **Descripción:** tratar las cuestiones más importantes de la ética pública, facilitando la reflexión, la difusión y el debate sobre los valores propios de la Administración Pública, los códigos de conducta y la repercusión de la ética en la esfera pública. Asimismo, se analizará el liderazgo y el compromiso ético en la Administración.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Jornada sobre dirección de reuniones

- **Descripción:** el éxito o fracaso de una reunión muchas veces depende de la preparación previa de la misma y de su correcta dirección. Esta jornada incidirá en estas cuestiones y analizará el papel que debe asumir el directivo en las reuniones.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Gestión de equipos eficaces

- **Descripción:** trabajar con algunas de las herramientas más importantes en la gestión de equipos, con la finalidad de perfeccionar la capacidad de liderar equipos de trabajo, mejorar la comunicación en la gestión de personas, proporcionar un conocimiento práctico sobre las técnicas de motivación de personas y desarrollar la habilidad de gestión de conflictos.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Toma de decisiones: gestión de la información y definición de alternativas en la toma de decisiones

- **Descripción:** favorecer una toma de decisiones oportuna y efectiva, analizando la información y teniendo en cuenta los objetivos y posibles consecuencias de las distintas opciones.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Comunicación escrita para directivos

- **Descripción:** dar a conocer las nuevas herramientas para la escritura, perfeccionar la escritura como medio para dar mayor rentabilidad al trabajo bien hecho y mejorar las habilidades de los participantes para elaborar discursos para altos cargos.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Liderazgo y gestión de equipos

- **Descripción:** facilitar a los participantes las herramientas necesarias para el desarrollo de las habilidades directivas imprescindibles para conseguir llegar a ser un buen directivo y motivar al personal teniendo en cuenta el entorno laboral y el perfil de los empleados.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

Dirigir bajo presión

- **Descripción:** proporcionar una serie de técnicas y dinámicas que previenen y contrarrestan el estrés, permitiendo una mayor eficacia en las situaciones en las que se trabaja bajo una gran presión.
- **Destinatarios:** funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

FUNCIONES DE GESTIÓN Y APOYO ADMINISTRATIVO

- Organización, actividad y procedimiento administrativo
- Gestión de los recursos humanos
- Administración económica
- Administración electrónica
- Políticas públicas
- Habilidades profesionales

FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Curso Superior en Gestión de la Innovación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Cursos en materia de seguridad de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en Administración Electrónica

en colaboración con el Centro Criptológico Nacional. Primer semestre 2012

Cursos presenciales en materia de seguridad

- IX curso acreditación STIC – Entornos Windows
- VII curso básico STIC – Infraestructura de red
- VII curso básico STIC – Bases de datos
- V curso STIC – Búsqueda de evidencias
- VII curso STIC – Inspecciones de seguridad
- III curso STIC – Seguridad en aplicaciones web

Curso semipresencial (*blendedlearning*) de Seguridad de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Curso semipresencial (*blendedlearning*) de Seguridad de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la herramienta PILAR

FORMACION EN IDIOMAS

- Inglés
- Francés
- Alemán

FORMACION ONLINE

Personal directivo y predirectivo

Cursos *online* sobre dirección pública

- Curso *online* sobre planificación estratégica
- Curso *online* sobre evaluación de calidad
- Curso *online* sobre evaluación del desempeño
- Curso *online* sobre Dirección Pública

Cursos *online* sobre Unión Europea

- Curso *online* sobre Unión Europea

Cursos *online* sobre gestión pública

- Curso *online* sobre contratación pública (curso aplazado)

Cursos *online* sobre habilidades directivas

- Funciones de gestión y apoyo administrativo
- Funciones auxiliares
- Administración Local
- Administración electrónica
- Idiomas

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1

Evolución del empleo en el sector público como porcentaje de la población ocupada (2005-2012)

Gráfico 2

Evolución del número de empleados por Administración (1976-2010)

Gráfico 3

Relación entre la tasa de desempleo y el gasto en personal de las entidades locales (2010)

Gráfico 4

Evolución del número de personas al servicio de la Administración Pública (2002-2011)

Gráfico 5

Asalariados del sector público por tipo de contrato o relación laboral (% del total)

Gráfico 6

Evolución del personal al servicio de las administraciones públicas

Gráfico 7

Representatividad de los empleados públicos respecto a la población de cada comunidad autónoma

Gráfico 7 bis

Habitantes por empleado público, por comunidad autónoma

Gráfico 8

Empleo en el sector público en países de la Unión Europea (Gobierno general, % de la población ocupada)

Gráfico 9

Distribución del empleo en la Administración Central y Subcentral (2008): comparación internacional

Gráfico 10

Gasto público general como porcentaje del PIB (años 2000, 2007 y 2009)

Gráfico 11

Gasto público en España, diferenciando laboral y no laboral (% del PIB)

Gráfico 12

Descomposición de la tasa de crecimiento del componente laboral del gasto público (%)

Gráfico 13

Evolución del salario público medio y el salario medio de la economía (2002-2009)

Gráfico 14

Horas trabajadas en el sector público (por semana): comparación internacional

Gráfico 15

Distribución del personal de las administraciones públicas por tipo de contrato (2010)

Gráfico 16

Orientación al rendimiento de las decisiones presupuestarias

Gráfico 17

Uso de las prácticas de DRH estratégica en los Gobiernos centrales OCDE (2011)

Tabla 1

Distribución de efectivos por clase de personal y Administración Pública (2011)

Tabla 2

Acuerdos de trasferencias de competencias

Tabla 3

Aspectos de la DRH estratégica en países de la OCDE (2010)

Resultados del estudio empírico

Gráfico 18

Grado de necesidad de formación específica en diferentes áreas de conocimiento

Gráfico 19

Áreas en las que se considera imprescindible o muy necesaria la formación

Tabla 4

Autoevaluación de conocimientos

Tabla 5

Importancia vs. autoevaluación de conocimientos

Gráfico 20

Desearía completar su formación...

Tabla 6

Importancia, autoevaluación de conocimientos e interés en formación posterior

Gráfico 21

Comparación entre la oferta de formación recibida y seguida en los últimos dos años

Gráfico 22

Utilidad de los diferentes métodos de formación

Gráfico 23

Calificación global de la formación recibida en los cursos selectivos

Bibliografía

Aleman, M.A. *Plan de Mejora. Dirección por Objetivos. Implantación en la Dirección General de Relaciones Laborales del Ayuntamiento de Madrid*. INAP.

Bermejo, F. (2012). «La Gestión de los Recursos Humanos de la Administración Local en los tiempos actuales». *Boletín electrónico de Observatorio de Recursos Humanos*, mayo.

CEOE (2011a). *Debate de la eficiencia del sector público: una contribución en el ámbito del número y coste del personal* (2011). Departamento de Economía, Servicio de Estudios, Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

CEOE (2011b). *El traspaso de las competencias en el sector público* (2011). Departamento de Economía, Servicio de Estudios, Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

François, P. (2000). «Public service motivation as an argument for government provision». *Journal of Public Economics*, 78:275-299.

Furlan, J.L. (2011) «Los servicios públicos a escala local. La vía finlandesa». actualidadlocal.blogspot.es.

Gómez-Ibáñez, J.A. y Kalt, J. (1986). «Learning by the Case Method». Caso, N15-86-1136.0, Kennedy School of Government, Harvard University.

IGAE (2010). *Personal al servicio del Sector Público Estatal 2010*. Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda.

INAP (2011). *Memoria de Actividades del Instituto Nacional de Administración Pública 2011*. INAP.

Jung, C.S. (2012). «La claridad en los objetivos y la satisfacción laboral en el sector público». *Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE*. ESADE Universidad Ramon Llull.

Kim, S. y otros (2010). «Measuring Public Service Motivation: Developing an Instrument for International Use». European Group for Public Administration.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. *Boletín Oficial del Estado*, 89:16.270-16.299.

Longo, F. (2011). «Claves de la Crisis del Empleo Público», presentación en las Jornadas Universitarias de Relaciones Laborales en las Administraciones Públicas, ESADE Universidad Ramon Llull.

Moriones, X. (2011). «Del análisis de puestos a la gestión por procesos: otro camino es posible». Diputación Foral de Gipuzkoa, INAP.

OECD (2009). *Government at a Glance 2009*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OECD (2011b). *Government at a Glance 2011*. «Strategic Human Resource Management». Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Pin, J.R. y Yera, T. (2010). «La demanda social de la responsabilidad pública. Marco de referencia sobre RSC y buen gobierno». Documento de investigación, DI-851, IESE Publishing.

Rodríguez-Porras, J.M. (1979). «Sobre el método del caso». Nota técnica, FHM-124, IESE Publishing.

Rosado, J.A. *Plan de mejora de procesos*. Ayuntamiento de Cádiz. 2006. INAP.

Suárez, J. (coord.), Bosch, N. y otros (2008). *La financiación local en España: radiografía del presente y respuestas de futuro*. Federación Española de Municipios y Provincias.

Fuentes estadísticas para el análisis del empleo en el sector público:

Encuesta de Población Activa (EPA), Instituto Nacional de Estadística (INE). (2011).

Boletín estadístico de personal al servicio de las Administraciones Públicas (2011). Registro Central de Personal, Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



DEVELOPING LEADERS
YOU CAN TRUST
www.iese.edu

Cátedra
José Felipe Bertrán
de Gobierno y
Liderazgo en la
Administración Pública

Camino del Cerro del Águila, 3
(Ctra. de Castilla, km 5,180)
28023 Madrid
Tel.: + 34 91 211 30 00

Av. Pearson, 21
08034 Barcelona
Tel.: + 34 93 253 42 00

165 W. 57th Street
New York, NY 10019-2201 USA