

Diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la AGE



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la Administración General del Estado

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2014

La evaluación de las políticas y programas públicos se revela como un adecuado instrumento, entre otros, para potenciar la eficacia y eficiencia en las intervenciones públicas. A su vez, esta acción de evaluación contribuye de manera notable a facilitar la transparencia y el ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía. Con ese doble propósito, el Gobierno crea la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), cuyo Estatuto fue aprobado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre.

Este diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la Administración General del Estado forma parte del sexto Plan de Trabajo de la AEVAL, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 12 de julio de 2013, en el que, por primera vez, junto a la evaluación de políticas públicas, se incluye la realización de análisis, estudios y desarrollos metodológicos.

Primera edición: 2014

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

www.aeval.es

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E37-2013

Diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la Administración General del Estado.

Edita: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Madrid, septiembre de 2013

Presidenta de la AEVAL: Ana Ruiz Martínez

Dirección del informe:

Celia Casillas Barral

Elaboración del informe:

Celia Casillas Barral

Mónica Macía González

Mercedes Paja Fano

Luis Castro Pérez

Catálogo de Publicaciones Oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-14-010-7

Índice

1. INTRODUCCIÓN	15
1.1. Mandato.....	15
1.2. Objeto del Estudio.....	16
1.3. Objetivo, Justificación y Utilidad.....	17
2. MARCO TEÓRICO.....	21
2.1. Las Administraciones Públicas: una Organización, un Sistema Complejo.....	21
2.2. La Estructura de la AGE: Desde la Constitución a la LOFAGE	24
2.3. El Reparto de Competencias en un Estado Multinivel.....	26
3. METODOLOGÍA DE COMPARACIÓN.....	29
3.1. Identificación y Delimitación de la Unidad de Comparación.....	29
3.2. Las Categorías de Funciones Genéricas	30
3.3. La Complejidad de las Funciones	34
3.4. El Cuestionario De Funciones.....	54
3.5. Programas de Gasto Asignados en los Presupuestos Generales del Estado	56
3.6. Puestos de Trabajo Asignados a las Unidades de Comparación	57
4. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EN LOS MINISTERIOS OBJETO DE ESTUDIO	59
4.1. Análisis del Conjunto.....	59
4.2. Análisis de las Unidades Agrupadas en <i>Clusters</i>	69
4.3. Análisis por Ministerios.....	74
5. APLICACIÓN ESPECÍFICA DE LA METODOLOGÍA: DEFINICIÓN DE UN MODELO DE ESTIMACIÓN DE PERSONAL.....	85
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	107
Conclusiones sobre la Metodología.....	107
Conclusiones sobre los Resultados de Aplicar la Metodología	111
Sistema de Información de la Actividad de los Servicios Centrales de la Administración General del Estado	113

Índice de cuadros y tablas

<i>Ilustración 1. Los subsistemas organizativos.</i>	22
<i>Ilustración 2. Los principios constitucionales sobre la función pública española.</i>	24
<i>Ilustración 3. Categorías de funciones y subfunciones de las unidades de servicios centrales de los Ministerios.</i>	32
<i>Cuadro 1. Criterios de complejidad de cada función e indicadores de actividad.</i>	37
<i>Cuadro 2. Factores de ponderación para los indicadores de actividad.</i>	39
<i>Cuadro 3. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones: Planificación.</i>	40
<i>Cuadro 4. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones: Relaciones internacionales.</i>	40
<i>Cuadro 5. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones: Relaciones institucionales.</i>	41
<i>Cuadro 6. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones: Fomento.</i>	42
<i>Cuadro 7. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones. Revisión y control.</i>	43
<i>Cuadro 8. Factor de ponderación por interacción de funciones en una misma competencia.</i>	44
<i>Tabla 1. Ejemplo de matriz de complejidad de unidades a nivel de competencias y subfunciones. DGA1.</i>	45
<i>Gráfico 1. Distribución de frecuencias de la subfunción “autorizaciones”.</i>	46
<i>Gráfico 2. Rango de variación de los índices de las subfunciones.</i>	47
<i>Gráfico 3. Distribución de frecuencias de índice de complejidad de la subfunción “autorizaciones” tras la transformación logarítmica.</i>	48
<i>Gráfico 4. Rango de variación de los logaritmos de las subfunciones.</i>	48
<i>Cuadro 9. Correlación entre número de funciones coincidentes y valores de ponderación.</i>	49
<i>Gráfico 5. Ponderación por complejidad de las competencias.</i>	50
<i>Gráfico 6. Rangos de variación de los índices de complejidad transformados y ponderados.</i>	50
<i>Tabla 2. Matriz de complejidad de unidades a nivel de subfunciones.</i>	52
<i>Tabla 3. Matriz de complejidad de funciones, por unidades y ministerios.</i>	53
<i>Ilustración 4. Estructura de la primera parte de un cuestionario.</i>	55
<i>Tabla 4. Ficha de personal de un programa de gasto.</i>	58
<i>Cuadro 10. Complejidad de las funciones de las DDGG, ordenadas por la complejidad total, de mayor a menor.</i>	60
<i>Cuadro 11. Complejidad de las funciones y subfunciones de las unidades, ordenadas por la complejidad total, de mayor a menor.</i>	61
<i>Gráfico 7. Relación entre plantilla total y la complejidad de las unidades estudiadas ordenadas de mayor a menor complejidad.</i>	62
<i>Gráfico 8. Relación entre plantilla total y complejidad. Diferencias a la media.</i>	63
<i>Gráfico 9. Relación entre plantilla del GTEC y la complejidad de las unidades estudiadas ordenadas de mayor a menor complejidad.</i>	64
<i>Gráfico 10. Dispersión en la relación entre la complejidad y personal del GTEC.</i>	65
<i>Gráfico 11. Relación entre plantilla del GAP y la complejidad de las unidades estudiadas ordenadas de mayor a menor complejidad.</i>	66
<i>Gráfico 12. Dispersión en la relación entre la complejidad y el personal del GAP.</i>	67
<i>Gráfico 13. Plantilla, presupuesto y complejidad de las unidades objeto de estudio.</i>	68
<i>Gráfico 14. Detalle de la distribución de plantilla, presupuesto y complejidad en algunas unidades objeto de estudio.</i>	68
<i>Gráfico 15. Composición del cluster 1.</i>	69
<i>Gráfico 16. Composición del cluster 2.</i>	70

Gráfico 17. Composición del cluster 3.	71
Gráfico 18. Composición del cluster 4.	72
Gráfico 19. Composición del cluster 5.	73
Gráfico 20. Composición del cluster 6.	74
Cuadro 12. Complejidad total, ordenada de mayor a menor, de las unidades del MA distribuidas por secretarías de estado y generales.	75
Gráfico 21. Índice de complejidad por categorías de funciones y direcciones generales del MA.	75
Gráfico 22. Relación entre plantilla total y la complejidad de las unidades estudiadas en el MA ordenadas de mayor a menor complejidad.	76
Gráfico 23. Relación entre plantilla del GTEC y la complejidad de las unidades estudiadas en el MA ordenadas de mayor a menor complejidad.	76
Gráfico 24. Relación entre plantilla del GAP y la complejidad de las unidades estudiadas en el MA ordenadas de mayor a menor complejidad.	76
Gráfico 25. Plantilla, presupuesto, complejidad y clusters del MA.	77
Cuadro 13. Complejidad total, ordenada de mayor a menor, de las unidades del MB distribuidas por secretarías de estado y generales.	78
Gráfico 26. Índice de complejidad por categorías de funciones y direcciones generales del MB.	78
Gráfico 27. Relación entre plantilla total y la complejidad de las unidades estudiadas en el MB ordenadas de mayor a menor complejidad.	79
Gráfico 28. Relación entre plantilla del GTEC y la complejidad de las unidades estudiadas en el MB ordenadas de mayor a menor complejidad.	79
Gráfico 29. Relación entre plantilla del GAP y la complejidad de las unidades estudiadas en el MB ordenadas de mayor a menor complejidad.	79
Gráfico 30. Plantilla, presupuesto, complejidad y clusters del MB.	80
Cuadro 14. Complejidad total, ordenada de mayor a menor, de las unidades del MC distribuidas por secretarías de estado y generales.	80
Gráfico 31. Índice de complejidad por categorías de funciones y direcciones generales del MC.	81
Gráfico 32. Relación entre plantilla total y la complejidad de las unidades estudiadas en el MC ordenadas de mayor a menor complejidad.	82
Gráfico 33. Relación entre plantilla del GTEC y la complejidad de las unidades estudiadas en el MC ordenadas de mayor a menor complejidad.	82
Gráfico 34. Relación entre plantilla del GAP y la complejidad de las unidades estudiadas en el MC ordenadas de mayor a menor complejidad.	83
Gráfico 35. Plantilla, presupuesto, complejidad y clusters del MC.	83
Gráfico 36. Diferencias a los valores medios de complejidad y plantilla.	86
Tabla 5. Valores de ajuste del modelo.	87
Gráfico 37. Diferencia de dotación de personal entre los PGE 2012 y la estimada por el modelo.	88
Cuadro 15. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades estudiadas y estimación del modelo para cada uno de ellos.	90
Gráfico 38. Dotación de A1. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.	91
Gráfico 39. Dotación de A2. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.	92
Gráfico 40. Dotación de C1. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.	92
Gráfico 41. Dotación de C2. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.	93
Cuadro 16. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 1 y estimación del modelo para cada uno de ellos.	93

<i>Gráfico 42. Cluster 1. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.....</i>	<i>94</i>
<i>Cuadro 17. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 2 y estimación del modelo para cada uno de ellos.....</i>	<i>95</i>
<i>Gráfico 43. Cluster 2. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.....</i>	<i>95</i>
<i>Cuadro 18. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 3 y estimación del modelo para cada uno de ellos.....</i>	<i>96</i>
<i>Gráfico 44. Cluster 3. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.....</i>	<i>96</i>
<i>Cuadro 19. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 4 y estimación del modelo para cada uno de ellos.....</i>	<i>97</i>
<i>Gráfico 45. Cluster 4. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.....</i>	<i>98</i>
<i>Cuadro 20. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 5 y estimación del modelo para cada uno de ellos.....</i>	<i>98</i>
<i>Gráfico 46. Cluster 5. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.....</i>	<i>99</i>
<i>Cuadro 21. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 6 y estimación del modelo para cada uno de ellos.....</i>	<i>99</i>
<i>Gráfico 47. Cluster 6. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.....</i>	<i>100</i>
<i>Cuadro 22. MA: Dotación de los subgrupos de personal de los PGE 2012 para las unidades estudiadas y estimación del modelo para cada uno de ellos.....</i>	<i>101</i>
<i>Gráfico 48. MA. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.....</i>	<i>101</i>
<i>Cuadro 23. MB: Dotación de los subgrupos de personal de los PGE 2012 para las unidades estudiadas y estimación del modelo para cada uno de ellos.....</i>	<i>102</i>
<i>Gráfico 49 MB. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.....</i>	<i>103</i>
<i>Cuadro 24. MC: Dotación de los subgrupos de personal de los PGE 2012 para las unidades estudiadas y estimación del modelo para cada uno de ellos.....</i>	<i>104</i>
<i>Gráfico 50. MC. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.....</i>	<i>105</i>

Glosario de Siglas

AGE	Administración General del Estado
C(C)A(A)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CORA	Comisión para la Reforma de la Administración Pública
DG	Delegación del Gobierno
DG	Dirección General
DGFP	Dirección General de Función Pública
EELL	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
O(O)A(A)	Organismo(s) Autónomo(s)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEP	Oferta de Empleo Público
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PGE	Presupuestos Generales del Estado
R(R)D(D)	Real(es) Decreto(s)
RCP	Registro Central de Personal
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
RRHH	Recursos humanos
SDG	Subdirección General
SE	Secretaría de Estado
SEAP	Secretaría de Estado de Administraciones Públicas
SG	Secretaría General
SGT	Secretaría General Técnica
SSCC	Servicios centrales
UE	Unión Europea

NOTA METODOLÓGICA

- *Las funciones, actividades o competencias asignadas por los Reales Decretos de estructura orgánica básica de los ministerios a cada órgano superior, directivo o unidad se denominan en este informe “COMPETENCIAS”, para evitar confusiones con el concepto “CATEGORÍAS DE FUNCIONES” que se ha creado para la caracterización de estas competencias. La justificación teórica de esta denominación se puede leer en el epígrafe 3.2. de este informe.*
- *El objetivo de la metodología es proporcionar información sobre las funciones y actividades que en la actualidad se desarrollan en los servicios centrales de la Administración General del Estado. No se pretende valorar lo que se debería hacer o a lo que se debería dedicar la AGE en el marco del Estado Autonómico, cuestión que obviamente queda fuera del alcance de este estudio.*
- *La utilización de datos reales de ministerios tampoco tiene la pretensión de servir de base para la elaboración de conclusiones y recomendaciones acerca de dichos ministerios. Su utilización deriva de la necesidad de testar la metodología diseñada con el fin de comprobar el funcionamiento del modelo y contrastar la caracterización de competencias sobre la base de datos y mediciones reales.*
- *No es objeto de este informe la medición de cargas de trabajo ni tampoco establecer estándares en relación con las variables contempladas en el diseño metodológico, tales como el presupuesto, el personal o las propias funciones ejercidas por los ministerios seleccionados para el estudio.*
- *La aplicación de la metodología genera una clasificación de las unidades analizadas en función de su posición relativa respecto de la media de las distintas variables utilizadas. Esta posición, en esta fase del estudio, debe entenderse como meramente convencional y nunca como su posición definitiva, en el conjunto de la AGE, porque obviamente dichas posiciones cambiarán, al extender esta metodología al conjunto de ministerios y organismos dependientes.*

1. INTRODUCCIÓN

1.1. MANDATO

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013 se aprueba el Plan de Trabajo de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) para dicho año. En dicho Acuerdo y, como novedad, junto a evaluaciones de políticas y programas públicos se incluye un bloque de análisis, estudios y desarrollos metodológicos vinculados a actuaciones a desarrollar por la Administración General del Estado (AGE), en el que se aborda el relativo al diseño de una metodología que permita caracterizar las funciones desarrolladas por sus servicios centrales. En concreto, se encomienda a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios el siguiente encargo:

“la elaboración de una metodología que permita conocer y clasificar el conjunto de funciones y actividades que se desarrollan en los Servicios Centrales de la Administración General del Estado –excluidas las que se desarrollan en las áreas horizontales de los Ministerios-, con el objetivo de establecer un sistema de comparación entre los distintos Departamentos ministeriales así como de sus unidades, actividades y recursos asignados, aportando criterios objetivos para la toma de decisiones tanto en materia de recursos humanos -planificación de las ofertas de empleo público, itinerarios formativos, determinación de áreas funcionales, etc.- o de estructuras y recursos compartidos”¹.

El encargo coincide plenamente con el Plan Nacional de Reformas (PNR), que tiene entre sus objetivos estratégicos el de la modernización de las Administraciones Públicas y de los Servicios Públicos.

El trabajo se desarrolla en dos fases, según se indica en el citado Acuerdo del Consejo de Ministros. En la primera, se efectúa el diseño de la metodología a partir del análisis de las competencias y actividades desarrolladas en tres ministerios objeto de selección. Una vez validada la metodología y sus herramientas de desarrollo, se procederá, en una segunda fase, a su aplicación a los restantes departamentos ministeriales.

El plazo para la presentación de esta primera fase del estudio es octubre de 2013.

¹ Acuerdo por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en 2013. Aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del 12 de julio de 2013.

1.2. OBJETO DEL ESTUDIO

El objeto del estudio es la estructura organizativa y las competencias asignadas a los servicios centrales de tres de los trece ministerios actuales - denominados en esta metodología MA, MB y MC- , en los reales decretos de estructura orgánica básica vigentes en 2012, así como la dotación presupuestaria y de personal de cada departamento asignada en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para el mismo año.

1.2.1. Ámbito

Se analizan las unidades orgánicas de los servicios centrales de los tres ministerios de forma desagregada a nivel de Dirección General (DG) o equivalente, sin tener en cuenta las Subsecretarías ni las Secretarías Generales Técnicas (SGT), servicios comunes de todos los departamentos.

También quedan excluidas las Subdirecciones Generales (SDG) que tengan atribuidas competencias y dependan directamente de las Secretarías de Estado o Secretarías Generales.

1.2.2. Alcance

Los ministerios objeto de estudio se han seleccionado de común acuerdo con la Dirección General de Función Pública (DGFP), dada la utilidad inicialmente prevista de este diseño metodológico en el ámbito de los recursos humanos.

Como se ha indicado, el estudio se centra en las unidades de servicios centrales *sectoriales* de estos tres ministerios, no en *servicios comunes* ni en servicios periféricos (integrados o no en las Delegaciones del Gobierno).

También quedan fuera organismos autónomos (OOAA), agencias estatales y demás organismos públicos dependientes o adscritos compartan o no la gestión de algún programa económico de los asignados en los presupuestos a los ministerios seleccionados.

Este estudio no tiene el propósito de realizar una medición de cargas de trabajo, ni tampoco valorar la adecuación o no de la dotación de personal y presupuestaria en relación con las actividades que desarrollan las unidades analizadas².

² La Junta de Extremadura sí ha abordado recientemente esta temática en su estudio “*Medición de cargas de trabajo por puestos de trabajo tipo en cada servicio o unidad asimilada*” en el ámbito de la Administración General de la Junta de Extremadura, a partir del Plan de Reorganización, Simplificación y Transparencia. El informe tiene como objetivo “valorar las necesidades de personal de cada servicio o unidad asimilada analizada para la eficiente realización de las funciones asignadas, identificando posibles déficit o excedentes de efectivos”.

1.2.3. Grado de complejidad

Se trata de un análisis de elevada complejidad, por una parte debida a que los reales decretos reguladores de la estructura orgánica básica de los Ministerios no tienen un lenguaje ni un nivel de detalle homogéneo en la descripción de sus competencias. Por otra parte, la naturaleza de estas competencias es muy diversa: generalista en unos casos y con gran carga técnica en otros, lo que incrementa la dificultad en la comparación entre unidades.

Algunos de los departamentos, por la especificidad técnica de muchas de sus actividades, tienen puestos de trabajo desempeñados por cuerpos especiales (específicos), o se requiere alguna titulación específica.

La valoración técnica de la actividad es compleja *per se* y requiere la ineludible participación de los responsables de las unidades para poder analizarla y encontrar elementos comunes que permitan su comparación.

1.2.4. Limitaciones

La metodología y el proceso de clasificación de competencias y actividades se han creado *ad hoc* para este estudio.

La ausencia de uniformidad en el nivel de detalle y en la propia conceptualización y redacción de los reales decretos de estructura orgánica básica de los ministerios dificulta en ocasiones la comparación, aún cuando se trate de funciones similares o idénticas.

Lo mismo sucede con los contenidos que recoge la Ley de Presupuestos Generales del Estado³, en los que existen diferentes grados de desagregación, complicando la recogida de la información necesaria (que debe ser homogénea) para efectuar el análisis comparativo.

1.3. OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD

Objetivo

El objetivo de este informe es proporcionar una metodología que permita, a través de un sistema de indicadores, la comparación entre unidades de características equivalentes, en cuanto a las actividades que desarrollan, que sustente las decisiones

³ Se analiza en este informe la relación entre los programas de gasto y el personal asignado a dichos programas de gasto en los Presupuestos Generales del Estado para 2012. En materia de personal siempre se referirá este informe al personal asignado en los citados programas de gasto de los PGE de 2012, sea cual sea la denominación que se utilice (efectivos, plazas dotadas, puestos de trabajo, plantilla, etc.).

“tanto en materia de recursos humanos -planificación de las ofertas de empleo público, itinerarios formativos, determinación de áreas funcionales, etc.- o de estructuras y recursos compartidos”⁴ en la Administración General del Estado.

Justificación y utilidad

El **Programa Nacional de Reformas (PNR) 2013**, dentro de su epígrafe dedicado a “Modernizar la Administración Pública”, se centra en dos grandes líneas de trabajo, ya adelantadas en el PNR de 2012⁵:

- Un primer grupo de medidas tiene como finalidad reducir la estructura administrativa en aquellos puntos donde las competencias atribuidas puedan ser simplificadas o bien se encuentran divididas o duplicadas entre distintos departamentos o niveles de la administración.
- Un segundo grupo que, reforzando las anteriores, van encaminadas a lograr una asignación más eficiente de los recursos humanos y materiales.

Así, se establecen objetivos como la racionalización y eficiencia del empleo público, que incluye el redimensionamiento de la plantilla de empleados públicos, con el fin de lograr un ahorro en gastos corrientes de personal y optimizar los recursos humanos de las Administraciones Públicas. A tal efecto, prevé medidas, algunas de ellas ya adoptadas, como la congelación de la oferta de empleo público, el incremento de la jornada laboral a 37,5 horas semanales y la reducción de órganos directivos en un 20% (en diciembre de 2011).

A su vez, en el **RD de estabilidad presupuestaria**⁶, el Gobierno determina que *“la actual coyuntura económica y la necesidad de reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales, hace necesario mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado del marco constitucional y de la Unión Europea”*. De nuevo, recoge medidas (basadas en el PNR 2012), como la congelación de los salarios, la congelación de la Oferta de Empleo Público, o el aumento de las horas de trabajo. Y además, insiste en que *“se deben adoptar medidas que ahorren gastos de personal e, incrementen la calidad y productividad del empleo público. Por ello, se adoptan diversas medidas que avanzan en la optimización de recursos, la mejora en la gestión y en la transparencia de la Administración y el incremento de la productividad de los empleados públicos”*.

En esta línea, el informe elaborado en junio de 2013 por la **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)**, creada con el objetivo de llevar a cabo un

⁴ Acuerdo por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en 2013. Aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del 12 de julio de 2013.

⁵ Junto al compromiso de consolidación fiscal y restauración de la sostenibilidad de las cuentas públicas, el PNR de 2012 incorporaba medidas relativas a reformas estructurales encaminadas a introducir disciplina y eficiencia en la Administración Pública. Así, la “Modernización de las Administraciones públicas y de los Servicios públicos” pasa a constituir uno de los objetivos estratégicos del PNR.

⁶ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

estudio integral de la reforma administrativa, contempla propuestas igualmente encaminadas a la racionalización del sector público y a la mejora de la eficiencia de las administraciones públicas; entre las primeras, destaca la supresión de algunos organismos públicos y, entre las segundas, junto a la ya citada congelación de la oferta de empleo público, se agrega la necesidad de implantar un sistema de medición de la eficiencia, el diseño de una herramientas de medición de cargas de trabajo y la articulación de mayores mecanismos de movilidad interna e interadministrativa.

Para combinar esas restricciones y los requerimientos de los departamentos ministeriales, que siguen solicitando más medios para poder desempeñar las actividades que tienen encomendadas, la SEAP precisa de una metodología que permita comparar unidades en relación con esa actividad que desarrollan y valorar así a través de indicadores objetivos sus necesidades en recursos humanos. Esta herramienta también puede ser útil para la toma en consideración de las solicitudes de asignación de recursos humanos que efectúan las unidades dependientes en cada uno de los Departamentos.

Estas necesidades no son novedosas: ya la LOFAGE⁷ consideraba una necesidad el acometer procesos de supresión y simplificación administrativa desde una doble perspectiva: de una parte, atendiendo a la racionalidad y a la necesidad de evitar duplicidades en la gestión y, de otra, por la realidad del Estado autonómico (descentralización).

La política de recursos humanos en la AGE está centralizada en la SEAP, en coordinación con la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos en lo concerniente al régimen retributivo de la función pública. Ambas secretarías están adscritas en la actualidad al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP).

Dentro de la SEAP, la gestión de los recursos humanos corresponde a la DGFP⁸, con las siguientes funciones concretas:

- La elaboración de estudios, proyectos y directrices en materia retributiva y de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral de la AGE, sus organismos públicos y del sector público estatal, en coordinación con la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.
- La planificación y estudio de políticas de recursos humanos.
- La autorización y gestión, en su caso, de los procesos de movilidad, provisión de puestos de trabajo.
- La autorización de comisiones de servicio de funcionarios procedentes de otras administraciones públicas.
- La asesoría en materia de recursos humanos del sector público.
- El estudio, informe y propuesta de las medidas de ordenación y modernización de la función pública y del régimen jurídico de los empleados públicos.

⁷ Ley 6/1997, de 14 de abril, Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

⁸ Art. 15 del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda de Administraciones Públicas.

No obstante lo anterior, y a partir de estas directrices, cada departamento ministerial tiene cierta capacidad para realizar su propia planificación de RRHH según sus necesidades concretas.

2. MARCO TEÓRICO

El estudio de las Administraciones Públicas (AAPP) debe iniciarse a partir de un marco teórico que permita conceptualizar los elementos que después se utilizan para la construcción de la metodología de comparación de unidades. Así, se parte aquí de la teoría de la organización y la teoría de sistemas, considerando asimismo los postulados de la nueva administración y otros factores puestos de manifiesto por las diferentes disciplinas que estudian, desde distintos puntos de vista, las Administraciones Públicas⁹.

2.1. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UNA ORGANIZACIÓN, UN SISTEMA COMPLEJO

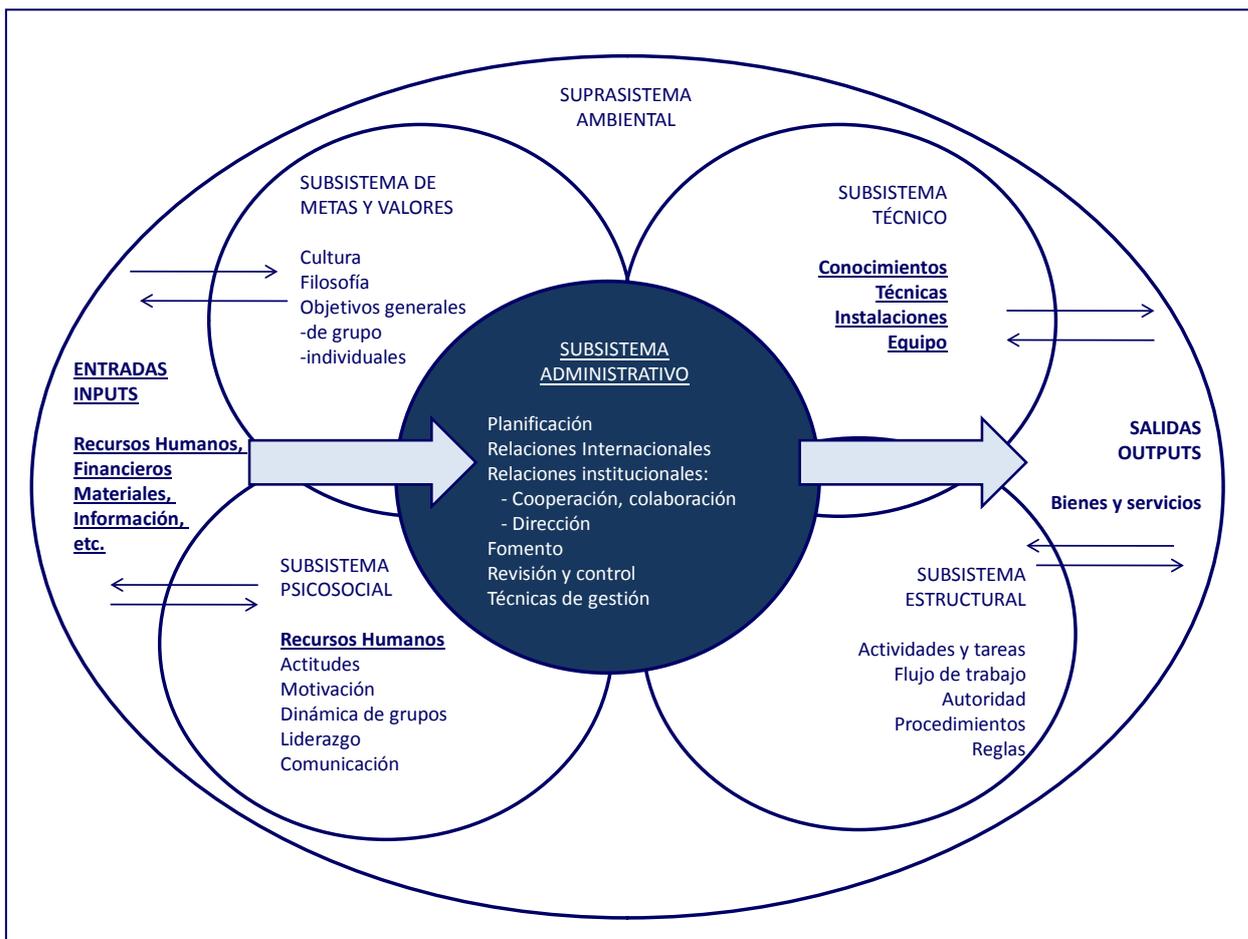
Siguiendo a Carles Ramió (2003) se definen las AAPP como “organizaciones a las que corresponde satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades”. Considerando una organización como “una estructura de elementos ordenados que presenta un alto grado de formalización, compuesta por individuos o grupos, y cuya finalidad es conseguir ciertos fines y objetivos por medio de funciones diferenciadas que deben estar racionalmente coordinadas y dirigidas” (Cicuendez Santamaría, 2009).

Este concepto de organización también es aplicable a las entidades que forman parte de las AAPP, sean independientes formalmente o no, y así se consideran en este informe: como organizaciones, comparables entre sí, además. Y, siguiendo de nuevo a Ramió, independientemente de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas, y que “sus objetivos y decisiones estén condicionadas por los criterios de instancias superiores”.

La mayoría de los autores parecen estar de acuerdo en que las AAPP son organizaciones complejas, con varias dimensiones que deben ser analizadas desde diferentes enfoques. En la ilustración siguiente se resumen las principales dimensiones de las AAPP como parte de un sistema.

⁹ Muchos autores han estudiado las organizaciones desde el pasado siglo. Los principales teóricos de esta disciplina son, entre otros, Gulick, Irwick, Fayol, Weber, Kast, Rosenzweig, Selznick, Mayo, Likert, Mc Gregor, Argyris, y, más recientemente, y en nuestro país, Baena del Alcázar, Arenilla, Villoria, Parrado, Ramió y otros.

Ilustración 1. Los subsistemas organizativos.



Fuente: Elaboración propia a partir de Kast y Rosenzweig (1976).

Como se observa en la ilustración, el núcleo principal de este informe se encuentra en el subsistema administrativo, ya que el análisis del entorno (suprasistema ambiental) y de los objetivos (subsistema de metas y valores), dentro de la consideración más socio-técnica, escapan *por arriba*, por cuestiones distintas, del alcance de este trabajo.

Por abajo, tampoco se entra a valorar cuestiones del ámbito político-cultural, como la gestión de los recursos humanos y técnicos, ni tampoco la propia estructura de la organización (subsistema estructural). Aunque sí se tienen en cuenta para la descripción de la realidad actual del objeto de estudio y su descripción; no se valora su estado ni se proporcionan estándares.

La complejidad de todas las organizaciones se refuerza en este caso por las transformaciones del Estado en general, ya que las diversas AAPP han de asumir nuevas tareas y, sobre todo, por “el enorme predominio de los recursos financieros y humanos que han supuesto y suponen la creciente actividad de prestación de servicios”, según Ramío.

La estructura esbozada se puede aplicar a las unidades de la AGE o a los ministerios. Pero la catalogación de base de su actividad debe ser completada con la graduación de las diversas facetas de ésta. Así, siguiendo a Manuel Arenilla (2010) “no parece que haya que colocar en el mismo rango de importancia, por ejemplo, las relaciones *intra*-organizativas y las que la Administración mantiene con la sociedad, aunque sea obvio

que estén vinculadas. Lo mismo cabría decir de la no coincidencia total entre la regulación normativa y los aspectos que tienen que ver propiamente con el ejercicio del poder en la sociedad”.

En el análisis ha de tenerse en cuenta, por tanto, que la Administración pública suele estar organizada en órganos ejecutivos y en órganos de mantenimiento, y que ese diseño obedece a una decisión política, aunque provenga de una tradición histórica, en el que tiene un papel importante la distribución territorial del poder.

La decisión política se localizaría, “en el subsistema administrativo, aquel que involucra a la organización con su medio, establece objetivos, desarrolla planes de integración, estrategia y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de los procesos de control”¹⁰, tal y como se ha visto en la ilustración anterior. En todo este subsistema hay que incluir a los directivos públicos, los que realizan las labores de apoyo a la decisión política. Desde estas consideraciones, las funciones administrativas pueden clasificarse en cuatro tipos, según el profesor Baena del Alcázar, citado por Arenilla:

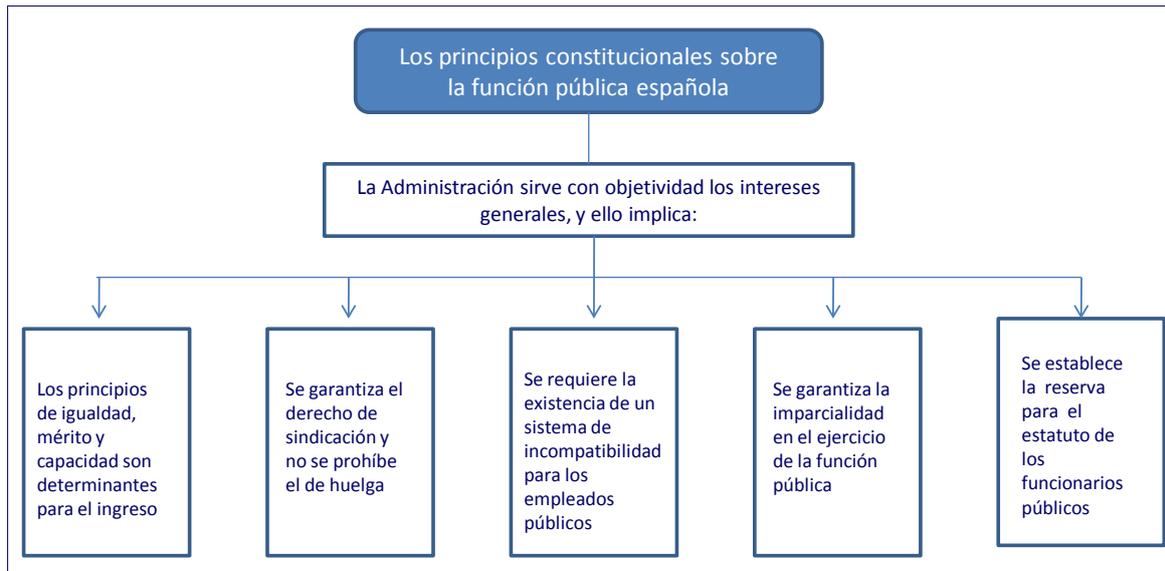
- El apoyo a la decisión política: planificación.
- La regulación y el control: ejecución de lo decidido: tanto por la AGE, como por otras AAPP, organismos, organizaciones, etc.
- La operativa: actuaciones que repercuten en la vida de los ciudadanos y en las utilidades y prestaciones que éstos reciben.
- La de mantenimiento: obtener o arbitrar los medios personales, financieros y reales para el cumplimiento de las funciones anteriores.

¹⁰ Arenilla, M. (2010).

2.2. LA ESTRUCTURA DE LA AGE: DESDE LA CONSTITUCIÓN A LA LOFAGE

La estructura de la administración pública tiene en España, por una parte, un sustento teórico, coincidente básicamente con lo anteriormente expuesto, y regulado desde la misma base del Estado: la Constitución Española. En la ilustración siguiente se resume el marco constitucional de la función pública española.

Ilustración 2. Los principios constitucionales sobre la función pública española.



Fuente: Villoria, M. y Del Pino, E. (2009).

La LOFAGE, partiendo del artículo 103 de la Constitución, regula la organización de la Administración del Estado, que, “constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única” (art.2.2). Esta ley se refiere tanto a los órganos centrales como a los periféricos o territoriales, además de recoger el régimen básico de los organismos públicos (la Administración institucional estatal).

Según se indica en la ley, “cada Ministerio comprende uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa” aunque el número y su denominación depende del presidente del Gobierno¹¹, mediante la promulgación de un Real Decreto con esa composición.

El capítulo I del Título II de la ley se dedica a los órganos centrales. Se distinguen órganos superiores y directivos, y servicios comunes.

Son **órganos superiores** los ministros y secretarios de Estado. Los ministros participan de la doble condición de órgano político y administrativo, pero los secretarios de Estado son, a todos los efectos, órganos administrativos (la Ley del

¹¹ La actual organización ministerial se ha determinado en el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, que ha fijado su número en 13. Son los siguientes: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; Ministerio de Justicia; Ministerio de Defensa; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Ministerio del Interior; Ministerio de Fomento; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Industria, Energía y Turismo; Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Gobierno¹² no los menciona como parte del Gobierno; aunque, en la realidad, su nombramiento obedece a criterios políticos y también el desempeño de su cargo). Los ministros son los jefes superiores del departamento (ministerio) y superiores jerárquicos directos de los secretarios de Estado.

La LOFAGE atribuye al ministro competencias tanto en el nivel administrativo como en el nivel político:

- En el ámbito administrativo, dirige los sectores de actividad administrativa integrados en su Ministerio y asume la responsabilidad inherente a dicha dirección que se concreta en el ejercicio de la potestad reglamentaria, establecimiento de los objetivos del Ministerio, aprobación de planes de actuación y según los casos, nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los organismos públicos dependientes de mismo
- Como jefe de una estructura organizativa, el ministro es competente para su organización, dirección e inspección de los servicios. También ostenta funciones en materia económica y presupuestaria, y en materia de recursos humanos
- En el ámbito político, ejerce como representante del Estado en las funciones propias del departamento: mantiene las relaciones con las CCAA, convoca las conferencias sectoriales,...

El secretario de Estado, por su parte, es un órgano directamente responsable de la ejecución de la acción de gobierno en un sector de actividad específica de un departamento o de la Presidencia del Gobierno. Entre otras, tiene las siguientes funciones:

- Dirige y coordina las direcciones generales situadas bajo su dependencia.
- Responde ante el ministro de la ejecución de objetivos fijados para la secretaría de Estado.

La LOFAGE indica que son **órganos directivos** los subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales. A excepción de estos últimos, todos ellos tienen la consideración de altos cargos. Los órganos directivos dependen de alguno de los órganos superiores y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: subsecretario, director general y subdirector general. Los secretarios generales tienen categoría de subsecretario y los secretarios generales técnicos, de director general.

- Los secretarios generales se constituyen como un órgano de gestión intermedio entre el ministro o secretario de Estado, en su caso, y el director general. Por su carácter excepcional, las normas que regulan la estructura de un Ministerio y prevean su existencia, deberán determinar las competencias que le correspondan sobre un sector de actividad administrativa determinado.

¹² Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

- Los directores generales son los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio. A tal efecto, les corresponde la gestión y dirección de la política sectorial.
- Los subdirectores generales son los responsables inmediatos, bajo la supervisión del director general o del titular del órgano del que dependan, de la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de la competencia de la subdirección general.
- La subsecretaría y secretaría general técnica, adscrita a aquella, integran los *servicios comunes*, que tampoco son objeto de análisis¹³. Estos *servicios comunes* son los encargados de prestar a los órganos superiores y directivos la asistencia precisa para el más eficaz cumplimiento de sus cometidos y, en concreto, la eficiente utilización de los recursos materiales, económicos y personales que tengan asignados.

2.3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN UN ESTADO MULTINIVEL

La Constitución realiza en su Título VIII un reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, que luego se desarrollarán también para su ejecución en las entidades locales.

El proceso de transferencias a las CCAA causó en los años 90 un desequilibrio entre los diferentes ministerios, según Rafael Catalá, Miguel Ordozgoiti y Alfonso Moreno (1997), que establecieron una clasificación según sus funciones y su personal:

- Ministerios y organismos deficitarios de personal: aquellos que tienen una gran carga de gestión, con plantillas heterogéneas y desiguales, con un porcentaje elevado de puestos de carácter temporal. Les afectó escasamente el proceso de transferencias, en general.
- Ministerios y organismos equilibrados: constituyen áreas de actividad clásica estatal, con actividad administrativa estable, y gestión administrativa de carácter estratégico, y su actividad principal no consiste en prestar servicios al ciudadano. En general, su actividad es reguladora y planificadora, y “constituyen la esencia de la ordenación interna que se atribuye a la AGE en un estado autonómico”.
- Ministerios y organismos excedentarios: muy afectados por los procesos de transferencias de competencias a las CCAA y también por la integración de los servicios periféricos en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

Por su parte, Salvador Parrado (2010) detecta la tendencia generalizada a “aumentar el tamaño de la cúpula” (refiriéndose a los estamentos ministeriales y a la estructura

¹³ Aunque, como se verá, algunos de estos *servicios comunes* o “servicios generales” son realizados por unidades adscritas a las subdirecciones o direcciones generales “sectoriales”.

política) “a pesar de que se estuviera produciendo de forma paralela el traspaso de la mayoría de las funciones estatales de prestación de servicios a las CCAA”. Y, además, que “se está presenciando el triunfo de la racionalidad política, pues los cargos con un diseño más político son los que se encargan de adoptar las decisiones o, más, bien, de filtrarlas por los canales informales y formales. En cambio, a los cargos de un perfil más técnico se les encomienda la labor de apoyo a la decisión política”.

La estructura interna de los ministerios, según este autor, apenas ha cambiado en los últimos años, a pesar del aumento “en la actividad intergubernamental y la reducción de las funciones de prestación de servicios en el nivel central”. Es decir, “los ministerios centrales han perdido sus responsabilidades funcionales de prestación de servicios, pero apenas han cambiado su modo interno de operar”. Otra cuestión son las condiciones en que el personal de los ministerios está para “abordar con éxito la transición desde un Estado gestor a otro más bien pensante y planificador”. Y, concretamente, las funciones que debe desempeñar este Estado son más bien de “planificación, coordinación y búsqueda de la homogeneización de estándares, y no las funciones clásicas de gestión”, lo cual requeriría de una organización más horizontal para llevar a cabo esas nuevas funciones de planificación, inspección, regulación y control.

Es muy posible que, en este escenario, la AGE, siguiendo de nuevo a Ramió,

“deberá asumir, además de sus funciones constitucionalmente avaladas como pueden ser el diseño de la política económica, la seguridad y las relaciones exteriores, las funciones siguientes:

En primer lugar, de homogeneización: su objetivo debe ser el de suavizar al máximo los desequilibrios territoriales y sociales que pueda generar nuestro modelo descentralizado. Para ello mantiene competencias sobre importantes políticas redistributivas de carácter territorial y social que deben ser las herramientas para la consecución del mencionado objetivo.

Además debe asumir el rol de coordinadora global y sectorial entre las administraciones subestatales y los actores económicos y sociales.

También debe jugar un importante papel de negociadora con la Unión Europea y de mediadora entre ésta y las administraciones de carácter subestatal. En este sentido, tiene la relevante función de coordinación de las demandas regionales y locales hacia la Unión Europea y de poner todo el empeño en conseguir los máximos recursos comunitarios.

Finalmente, tiene una función básica de pensador estratégico ya que es la única administración que puede contemplar todo el territorio, todos los sectores y las fases completas de buena parte de los programas públicos. Tiene que ser una instancia proactiva que anticipe problemas y diseñe estrategias a largo plazo”¹⁴.

¹⁴ Ramió, Carles (2003).

3. METODOLOGÍA DE COMPARACIÓN

3.1. IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA UNIDAD DE COMPARACIÓN

Se aborda en este capítulo la descripción de la metodología que se propone para medir y comparar unidades. El objeto del estudio, las actividades desarrolladas por los servicios centrales de la AGE, hace necesario, en primer lugar, determinar cuál va a ser la unidad de comparación, teniendo en cuenta que el concepto genérico *servicios centrales* engloba diversas acepciones: desde niveles superiores de la administración, como secretarías de estado o generales, a niveles inferiores de responsabilidad técnica y administrativa.

La elección de la unidad de comparación se basa en la teoría de organizaciones, como se ha explicado. Los distintos autores coinciden en que la comparación de estas organizaciones puede abordarse a través del examen de unidades orgánicas o a través de los procesos que las integran, eligiendo uno u otro caso según los fines que se pretendan con el análisis. En este estudio, por la delimitación del encargo, se aplica en unidades orgánicas a nivel de Dirección General (la LOFAGE, como se ha visto, les encomienda la gestión y dirección de una política sectorial “funcionalmente homogénea”).

La hipótesis de partida es que las unidades orgánicas iguales (direcciones generales o *unidades asimiladas*) constituyen bloques organizativos con “*funciones*” homogéneas de responsabilidad¹⁵ y, por tanto, pueden ser comparables entre sí.

Por otro lado, se considera, además, que, aunque determinadas competencias exigen una titulación o determinada especialización profesional para su desarrollo, es posible considerarlas equivalentes, respetando su diferenciación técnica, y por tanto, comparables. La diferenciación de las actividades que realizan para ejercer sus competencias específicas vendrá dada a través de criterios de complejidad como pueden ser, entre otros, el tiempo de tramitación, el volumen de producción, o los informes externos que sean necesarios, por ejemplo, más que por la titulación específica que posean, el cuerpo de adscripción al que pertenecen o el sector a que vaya dirigida dicha actividad.

Dentro de las Direcciones Generales (DDGG), en algunos casos existen unidades dependientes muy específicas por su función que no permiten una comparación (salvo la que se pudiera realizar entre ellas), aunque presupuestaria y formalmente tienen la consideración de estructura central, y por ello no se han considerado en el estudio.

¹⁵ Ya que todas ellas se rigen por los mismos términos establecidos en la LOFAGE.

En cuanto al alcance del análisis comparativo, éste puede ser más o menos amplio considerando todas las dimensiones o sistemas de las organizaciones, o seleccionando aquellas que se entiendan como más relevantes para el estudio concreto¹⁶, y a partir de ellos cotejar las similitudes y diferencias en las organizaciones objeto de estudio. En este caso, la metodología de comparación se centra en el análisis de tres dimensiones:

1. La actividad desempeñada por las unidades de comparación (las direcciones generales), en el ejercicio de las competencias atribuidas por los reales decretos de estructura orgánica básica vigentes en 2012 (por con actividad de 2011).
2. Los programas de gasto asignados en los Presupuestos Generales del Estado para dichas unidades en un ejercicio concreto, en este estudio el año 2012.
3. La relación de puestos de trabajo presupuestados en ese año para la ejecución del mismo¹⁷.

No se entra a analizar el entorno de cada unidad (el llamado suprasistema ambiental¹⁸) puesto que es específico en cada momento temporal y viene determinado por situaciones externas a la estructura organizativa, como las decisiones del gobierno de actuar para potenciar una determinada política según la oportunidad, o la inclusión de un problema en la agenda pública o política. Tampoco se consideran otros subsistemas o dimensiones, como la cultura y las relaciones internas de la organización, o la aplicación de las nuevas tecnologías en la actividad administrativa.

Partiendo de estas opciones teóricas, el diseño de la metodología permite realizar análisis comparativos *intra* e *inter-organizativos* tomando una o varias dimensiones en su comparación. Es decir, se pueden comparar departamentos ministeriales entre sí, direcciones generales dentro de un mismo ministerio y de distintos ministerios, e incluso descender un nivel y comparar subdirecciones generales (del mismo y de distintos ministerios), utilizando para ello una o varias variables de las tres mencionadas.

3.2. LAS CATEGORÍAS DE FUNCIONES GENÉRICAS

Una vez planteado el marco teórico e identificada la unidad de comparación, el paso siguiente es elegir un método para poder llevar a cabo este análisis comparativo entre las unidades seleccionadas. Es decir, en primer lugar, determinar qué competencias se desarrollan con carácter general en las direcciones generales de un ministerio y qué encaje tiene esas competencias dentro de una serie de *categorías de funciones*, de manera que posibiliten la comparación, que es el objetivo de este estudio¹⁹.

¹⁶ E. Kast y E. Rosenzweig (1998).

¹⁷ Como se ha dicho, a lo largo del informe la denominación puede cambiar, utilizando indistintamente los siguientes términos: personal, plazas dotadas, plantilla, efectivos, etc. En todos los casos se refiere a esta acepción.

¹⁸ Ver *Ilustración 1*. Los subsistemas organizativos.

¹⁹ No se ha testado la pertinencia y utilidad de la metodología para unidades de la administración pública prestadoras directas de servicios o bienes, ni tampoco para otros sistemas organizativos, como las CCAA o las EELL.

Una cuestión previa: “competencia” o “función”

Según se la literatura en la materia, las funciones son los “objetivos, metas o fines que se persigue conseguir mediante tareas en un puesto o mediante una unidad organizativa.” A su vez, para lograr la consecución de esos objetivos que se corresponden con las funciones es necesario ejecutar una serie de tareas²⁰, y la forma, proceso o procedimiento en el que se estructura esa tarea son las actividades.

Cuando “la función se aplica a la Administración pública se puede denominar competencia”²¹. Para este estudio se ha elegido seguir la posibilidad apuntada por Villoria y Del Pino; es decir, usar la denominación “competencia” para no confundir este concepto relacionado con las atribuciones de las unidades y órganos con el de “categoría de funciones”, concepto del que luego se hablará.

En el caso de las unidades de análisis del estudio, las competencias se encuentran recogidas en los RRDD de estructura orgánica básica a nivel de direcciones generales, si bien se complementan en algunos casos con alguna otra que les asigna normativa sectorial específica. Los RRDD se refieren indistintamente a competencias generales con distinto grado de agregación, como a actividades y tareas, otorgándoles rango de competencia; en todos los casos, en este análisis reciben el tratamiento de “competencias”.

Esta diversidad, tanto de denominación como de alcance, es patente entre departamentos ministeriales y, dentro del mismo ministerio, en cada nivel organizativo inferior a Secretaría de Estado (SE) o Secretaría General (SG). Todo ello hace necesario armonizar esas atribuciones ministeriales para poder caracterizarlas, categorizarlas y hacerlas comparables.

Antes de proceder al análisis comparativo es necesaria la identificación y clasificación de las competencias que ejercen las unidades, y categorizarlas en *funciones genéricas*, que sean independientes del sector de actividad o de política pública en cada departamento ministerial. También hay que tener en cuenta la complejidad inherente a las actividades que conlleva cada competencia en relación a criterios objetivables.

La identificación de todas las competencias de las DDGG se realiza a través de un cuestionario (se adjunta como anexo), que las encuadra en categorías de funciones. Estas categorías de funciones se han definido a partir de la teoría de las organizaciones, así como del papel que desempeña la Administración *central* en un Estado –precisamente- descentralizado. Se trata por tanto de un nivel de la administración con funciones en su mayoría, de autoridad o control, coordinación, o planificación; o como prestador de servicios no tangibles. En ocasiones dichas funciones sirven para garantizar el ejercicio equitativo de derechos de los ciudadanos,

²⁰ Tarea, para Villoria y Del Pino, es una operación o conjunto de operaciones que requieren para su ejecución esfuerzos físicos y/o mentales, encaminados a la consecución de un fin específico en el trabajo.

²¹ Villoria, M, y Del Pino, E. Op. Cit.

disminuyendo los desequilibrios territoriales que pudieran existir por las transferencias competenciales efectuadas.

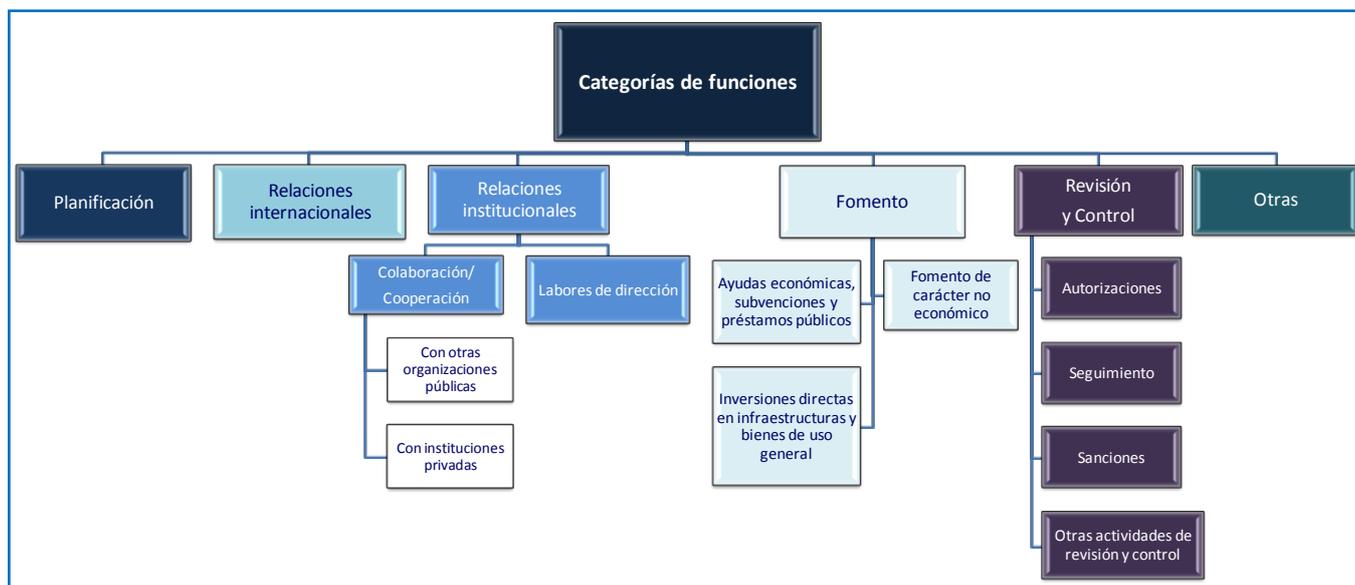
Conviene resaltar de nuevo que estas categorías de funciones se han establecido a partir de las competencias descritas en los reales decretos de estructura orgánica básica y de las actividades declaradas como realizadas por las unidades en 2011.

No es objeto de este informe, como ya se ha dicho, valorar las funciones que debieran desempeñar dichas unidades, ni generar estándares sobre ello, como tampoco valorar la “cantidad” declarada de actividad, pues, como ya se ha indicado, éste no es un análisis de cargas de trabajo.

No obstante, en el marco del estudio realizado de la Administración Central del Estado para definir la metodología, se ha realizado un acercamiento a las funciones “deseables” en la AGE a partir de un grupo de discusión estructurado. Sin embargo se ha considerado, que profundizar en ello debiera ser objeto de un trabajo diferente, por lo que no se han establecido conclusiones al respecto.

Las categorías de funciones identificadas y su definición se describen a continuación:

Ilustración 3. Categorías de funciones y subfunciones de las unidades de servicios centrales de los Ministerios.



Fuente: Elaboración propia.

Función de planificación

Función destinada a elaborar los instrumentos que definan metas y objetivos con sus respectivas estrategias de acción. El concepto recoge la elaboración de normativa a nivel de Ley o Real Decreto, de planes, programas y proyectos (planificación estratégica, programática y operativa), así como la transposición de Directivas comunitarias.

Función de relaciones internacionales²²

Se consideran aquí las actividades encaminadas a establecer contactos con organizaciones o instituciones supranacionales (tanto a nivel comunitario como a nivel internacional) y directamente con terceros países. Por lo tanto, se recogen en este concepto las actividades relacionadas con el ámbito europeo e internacional con el objeto de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior (representación ante organismos/instituciones UE y representación ante organismos/instituciones internacionales). Entre ellas se contemplan el ejercicio como punto focal, papel de autoridad competente, centro nacional de referencia, o el establecer la posición española ante la UE. También se incluye la colaboración técnica o gestión de un convenio internacional firmado por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Función de relaciones institucionales de ámbito nacional

En la función de relaciones institucionales se incluyen las actuaciones de relación con otras Administraciones, entidades, entes, instituciones y unidades a nivel nacional, que permiten establecer vínculos, colaborar, adoptar decisiones de común acuerdo con una adecuada coordinación; y también los supuestos de ejercicio de autoridad o tutela sobre otros entes o unidades.

Se distinguen:

- Relaciones institucionales con organizaciones públicas españolas. Se encuadran en este apartado la colaboración, coordinación y cooperación con otras administraciones públicas españolas, otros departamentos ministeriales y órganos, organismos o entidades dependientes de los mismos, así como con fundaciones, universidades, y otras entidades de derecho público no dependientes. Se incluyen convenios, conferencias sectoriales y comisiones interministeriales.
- Relaciones con instituciones privadas. Relaciones establecidas con entidades privadas.
- Labores de dirección. Se refiere a la relación que existe entre dos entes u órganos en la que uno de ellos (en este caso, la DG) ocupa una posición *superior* respecto del otro. La función de dirección puede manifestarse como dependencia funcional de los servicios periféricos, dependencia orgánica, dirección funcional, protectorado o tutela.

Función de fomento

La función de fomento puede definirse como la acción de la Administración consistente en promover o impulsar que los particulares, empresas o instituciones, privadas y públicas, realicen por sí mismas actividades consideradas de utilidad

²² Por la propia esencia de un Estado descentralizado, como es el español, y la capacidad decisoria que se reconoce a organismos o instituciones supranacionales o internacionales, de transcendencia en la política nacional, se sitúa el ámbito de las relaciones en una doble vertiente: las relaciones institucionales internacionales y las que suceden dentro del propio territorio, que se estudian por separado.

general. Puede tratarse de incentivos económicos (subvenciones, financiación, ayudas o prestaciones económicas), pero también de otro tipo de actuaciones: formativas, informativas o de difusión, premios, campañas de sensibilización. También recoge la actividad inversora que el Estado realiza directamente (en obras en infraestructuras o bienes de uso general, principalmente).

Función de revisión y control

Esta función se refiere a la actuación de la Administración conducente a comprobar, examinar, supervisar, inspeccionar o limitar su actividad, la de otros organismos públicos o unidades (no dependientes) y también la de los particulares, con la finalidad de garantizar su sometimiento a las exigencias de interés público; incluye la facultad de sancionar.

Otras funciones

Apartado residual para aquellas otras funciones relevantes no contempladas en las anteriores. Suelen responder a funciones de carácter transversal a todas las unidades como informes sobre preguntas parlamentarias, revisión e informe sobre normativa de otras unidades, asuntos generales tanto de personal como presupuestario o atención al ciudadano.

3.3. LA COMPLEJIDAD DE LAS FUNCIONES

Existe bastante consenso en la literatura acerca de los principales elementos que otorgan complejidad a las funciones en relación con las actividades que desarrollan en su desempeño. En este estudio estos elementos se han denominado criterios de complejidad²³ que caracterizan a su vez, cada categoría de funciones, y para los cuales se identifican indicadores de medición. Son:

- 1. Volumen de producción (VP):** Cantidad de producto que se genera y, dentro de cada función, puede incluir los siguientes indicadores de actividad: número anual de normativa o planes elaborados o en elaboración, número de expedientes, número de órganos de colaboración, número de unidades dependientes, las líneas de ayudas, los proyectos de inversión, etcétera. En el caso de relaciones internacionales, el número de convocatorias anuales de comités, de grupos de trabajo, de congresos, de reuniones, etcétera. Dentro de este criterio y para las funciones de relaciones institucionales públicas y privadas de ámbito nacional, se tiene en cuenta el papel que realiza la unidad de análisis en los grupos en los que participa, en cuanto a ostentar la presidencia de estos órganos, ejercer la secretaría, el apoyo técnico o la simple participación. En otros casos como en la subfunción *autorizaciones*, este mismo criterio se valora por el número de expedientes de autorización y, además, de forma indirecta, a través de los distintos tipos de gestión de estos expedientes.

²³ Los criterios de complejidad, así como las categorías de funciones reseñadas en el epígrafe anterior (3.2.), han sido seleccionados y definidos con el apoyo del concurso de expertos en la materia, gestores y responsables de los ministerios objeto de estudio.

2. **Tipo de gestión de los procesos asociados a la función (TG):** se refiere a si la actividad se realiza íntegramente por parte del personal de la unidad, se comparte con otras unidades, se externaliza su gestión o se concreta en una transferencia dineraria, en el caso de la categoría de fomento.
3. **Tiempo medio de tramitación (TMT):** Se estima el tiempo medio de tramitación de expedientes o el que se invierte en desarrollar cualquier otra actividad. Se parte de la hipótesis de que los tiempos más largos de tramitación son consecuencia de una mayor complejidad en la actividad, bien porque requiere evaluaciones técnicas, bien porque se trate de procesos interconectados, bien por la necesidad de informes externos, o bien por la especificidad de la materia. El tiempo invertido suele estar en concordancia con el tiempo previsto en su regulación para la actividad concreta, pero puede ser menor o mayor. Por ejemplo, en un proceso de autorización se podría considerar que, a más tiempo necesario para adoptar la resolución, mayor complejidad del mismo.
4. **Estacionalidad de la actividad (ES):** Este criterio se refiere a si la actividad se realiza de forma continua o concentrada en determinados periodos de tiempo y, en este caso, el grado de dicha concentración expresado en meses.
5. **Informes técnicos externos (INFEXT):** se refiere a la necesidad de contar con informes técnicos elaborados por parte de otras unidades u organismos que aportan elementos a la decisión y que deben ser valorados por la unidad que tramita. Se han considerado en la función de Revisión y control.

Los criterios de complejidad son comunes para todas las funciones, aunque la diferente naturaleza de cada función hace que no siempre todos ellos sean aplicables. Por ejemplo, en la función “relaciones institucionales” (subfunción *labores de dirección*), se aplica el criterio de volumen de producción pero no el de estacionalidad, al ser una función en sí misma atemporal. Tampoco es aplicable a esta función el criterio “tipo de gestión” pues incluye actividades propias y exclusivas de la unidad que la desempeña, sin que exista la posibilidad de externalización de su gestión a un tercero.

En el análisis de los criterios de complejidad se incluye la información sobre las actividades que caracterizan a las funciones. El primer paso en el momento de la recogida de información de las unidades será identificar y recoger información de aquellas actividades que permitan diferenciar y tipificar cada una de las competencias, habitualmente correspondiente a una *letra* del RD de estructura orgánica básica, en una (o varias) de las categorías de funciones. Junto a ellas habrá otras (en muchas ocasiones de *pura* gestión administrativa) que todas las unidades realizan, de las que no se solicita información, que son implícitas a la competencia y que no aportan diferenciación entre ellas, al ser homogéneas²⁴.

Además es evidente que en las direcciones generales existen actividades de carácter transversal e internas a la organización que habitualmente no se reflejan en los RRDD de estructura orgánica básica, como la coordinación de los recursos humanos de la

²⁴ Por ejemplo, del procedimiento administrativo aparejado con la concesión de una subvención: examen de expedientes, valoración de los mismos, realización de un expediente de pago...

unidad o las actividades inherentes a la función directiva según el cargo que ocupen los responsables. Aunque son relevantes en cuanto al trabajo que generan para las unidades y, por tanto, suponen una complejidad añadida, no caracterizan las competencias asignadas a las unidades, por lo cual no se tienen en cuenta en este estudio.

El siguiente cuadro muestra los criterios de complejidad aplicables a cada función y los indicadores de actividad utilizados para su medición.

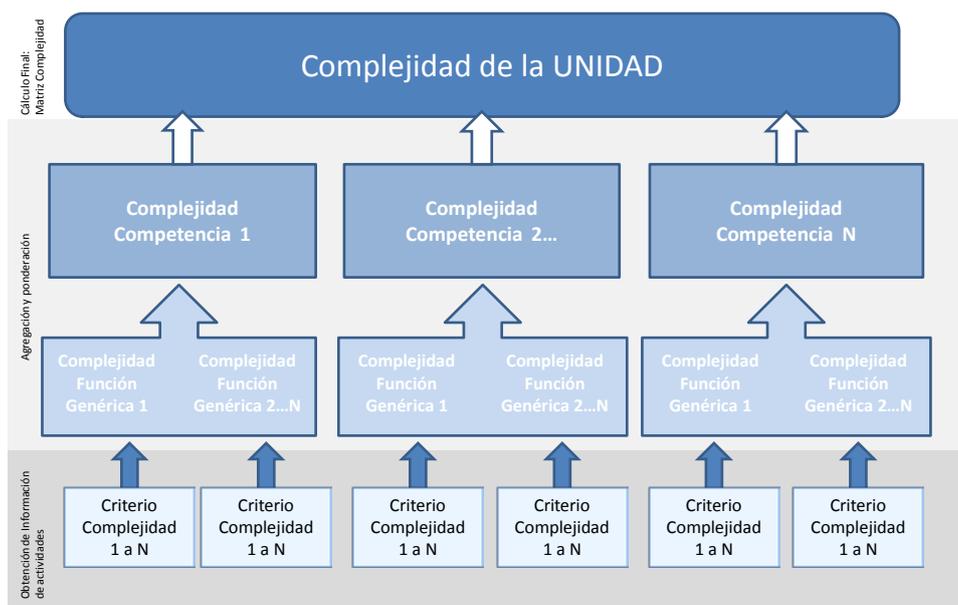
Cuadro 1. Criterios de complejidad de cada función e indicadores de actividad.

FUNCIÓN	CRITERIOS APLICABLES	INDICADOR DE ACTIVIDAD		
Planificación	Volumen de producción (VP)	Nº de Normas		
		Nº de Planes Estratégicos, Acción, Directores.....		
Relaciones internacionales	Volumen de producción	Nº reuniones multilaterales		
		Nº Reuniones Bilaterales		
		Nº de Informes/cuestionarios país		
	Estacionalidad (ES)	Actividad todo el año Número de meses de actividad		
Relaciones institucionales	Volumen de producción (VP)	Número de Órganos de Colaboración Número anual de Reuniones		
	Estacionalidad (ES)	Actividad todo el año Número de meses de actividad		
R. Institucionales-labores de dirección	Volumen de producción (VP)	Número Unidades Dependientes Número de protocolos/instrucciones Número de reuniones		
Fomento económico	Volumen de producción (VP)	Número de Líneas de Ayudas Nº proyectos de inversión		
	Tipo de gestión de expedientes (TG)	Nº Expedientes gestión total Nº expedientes gestión compartida Nº Expedientes gestión externalizada Nº Expedientes transferencia de capital		
		Tiempo medio de tramitación (TMT)	Tiempo medio en número de meses	
		Estacionalidad	Actividad todo el año Número de meses de actividad	
	Fomento no económico	Volumen de producción (VP)	Nº Actividades de fomento no económico	
Tipo de gestión de expedientes (TG)		Nº Expedientes gestión total Nº expedientes gestión compartida Nº Expedientes gestión externalizada Nº Expedientes transferencia de capital		
		Tiempo medio de tramitación (TMT)	Tiempo medio en número de meses	
		Estacionalidad (ES)	Actividad todo el año Número de meses de actividad	
Revisión y control		Volumen de producción (VP)	Nº expedientes Nº sistemas de Información Nº Registros Administrativos Nº estudios, Informes, estadísticas	
	Tipo de gestión de expedientes (TG)		Nº Expedientes gestión total Nº expedientes gestión compartida Nº Expedientes gestión externalizada Nº Expedientes transferencia de capital	
			Tiempo medio de tramitación (TMT)	Tiempo medio en número de meses
			Estacionalidad (ES)	Actividad todo el año Número de meses de actividad
	Informes técnicos externos (INFEXT)	Porcentaje de expedientes que requieren informes Tiempo medio en meses de estos expedientes		

Fuente: Elaboración propia.

Medición de la complejidad

La complejidad de la unidad de análisis se obtiene a partir de la complejidad de cada una de las competencias asignadas en los RRDD de estructura. La complejidad de estas competencias se determina a partir de las funciones genéricas que desempeñan en su ejercicio, y, finalmente, la complejidad de estas funciones genéricas se mide por los criterios de complejidad de sus actividades. Es decir, del nivel más bajo, actividad, se va agregando la información de los diferentes niveles de complejidad hasta obtener la Complejidad del Servicio, tal como muestra el siguiente esquema.



Fuente: Elaboración propia.

Existen por lo tanto distintos niveles de medición de la complejidad que, además, se desarrollan de forma sucesiva:

1. Complejidad de las actividades
2. Complejidad de los criterios
3. Complejidad de las funciones y subfunciones
4. Complejidad de la competencia
5. Complejidad de la unidad de análisis

1. Complejidad de las actividades

La valoración de las actividades se realiza mediante los indicadores de medición definidos para cada una de ellas. Además, algunas actividades presentan complejidades inherentes a su realización, que las caracterizan y diferencian del resto y por esta razón se ha establecido una ponderación adicional en estos casos. Por ejemplo, en la función de *relaciones institucionales*, no es lo mismo que la unidad desempeñe un papel de secretariado o de apoyo técnico en un órgano de colaboración o que sólo participe como componente en dicho órgano. En el primer caso se requiere el desarrollo de actividades de estudio, análisis, elaboración de informes, etc., que pueden implicar una importante dedicación en tiempo y recursos de la unidad que no

es necesaria en la mera participación como integrante del órgano de colaboración. Otro caso sería la concesión de ayudas públicas. No tienen la misma complejidad aquellas en las que se asigna la dotación económica de forma nominal al destinatario, es decir, directamente a un tercero, que las ayudas no nominativas que requieren un proceso de concurrencia competitiva de los solicitantes para obtenerla y que precisan de una valoración de los expedientes de los candidatos.

El cuadro siguiente recoge los factores de ponderación definidos para los indicadores de actividad.

Cuadro 2. Factores de ponderación para los indicadores de actividad.

FUNCIÓN	CRITERIO	INDICADOR DE ACTIVIDAD	FACTOR DE PONDERACIÓN (a)
Planificación	Volumen de producción (VP)	Nº Normas o planes realizados totalmente (Nt, Pt)	1
		Nº Normas o planes realizados en colaboración (Nc, Pc)	0,4
Relaciones Institucionales	Volumen de producción (VP)	Nº Órganos con labor principal de Apoyo técnico (OCAT)	1
		Nº Órganos con labor principal de secretariado (OCSECR)	0,5
		Nº Órganos con labor principal de Presidencia (OCPRE)	0,25
		Nº Órganos con labor principal de Asistencia (OCAST)	0,1
Fomento	Volumen de producción (VP)	Nº Líneas de Ayudas No Nominativas (ANN)	1
		Nº Líneas de Ayudas Nominativas (AN)	0,33
Para todas las funciones	Tipo de gestión de expedientes (TG)	Gestión total (EXPGT)	1
		Gestión compartida (EXPGC)	0,4
		Gestión externalizada (EXPGE)	0,25
		Transferencia de capital (TDC)	0,1

(a): como norma general a la actividad más compleja se le da el valor 1 y a las restantes una puntuación decreciente proporcional.

Fuente: Elaboración propia.

2. Complejidad de los criterios

La siguiente fase es la medición de los criterios de complejidad. Para ello se ha establecido un procedimiento de puntuación a partir de la valoración de la complejidad de las actividades y cuyo resultado final es un índice de complejidad específico para cada criterio.

El **Índice de Complejidad de Criterio** se define como el sumatorio de los valores ponderados de los indicadores de las actividades consideradas en cada criterio. La fórmula de cálculo es:

$$I_1 = \sum_{i=1}^n q_i$$

Donde I_1 es el Índice de Complejidad de Criterio, q_i es el valor final del indicador de actividad i -simo y n es el número de actividades.

En algunos casos este índice se ha modulado con otros indicadores de actividad debido a la existencia de cierto grado de interacción entre ellos. En el criterio “tipo de gestión del procedimiento” (TG), cuando se refiere a expedientes en la función de *fomento*, se aplica como factor de ponderación el indicador “tiempo medio de tramitación” (TMT), medido como número de meses de tramitación de expedientes o de actividades. En otros casos la medición de la complejidad es común para varios criterios. Por ejemplo, el criterio Volumen de producción cuando se asocia en exclusiva al número de

expedientes, se valora de forma indirecta a través de la complejidad del criterio tipo de gestión de los expedientes.

3. Complejidad de la función

El nivel de complejidad de cada función se calcula por la complejidad de cada uno de los criterios que la caracterizan, tal y como se ha visto. La complejidad de cada función es el sumatorio y/o producto de los índices de complejidad de sus criterios según la interacción que exista entre ellos.

Por ejemplo, el criterio “estacionalidad” que recoge el ejercicio de las actividades en un periodo de tiempo concreto, actúa de forma determinante y por tanto se considera un factor en el cálculo de la complejidad de la función. En el caso del Índice de Complejidad de la subfunción Fomento económico se considera que el criterio valor de producción y el criterio tipo de gestión interactúan ya que los expedientes que se tramitan están influenciados por el tipo de línea de ayuda que se considere.

Además, en funciones compuestas por varias subfunciones (como las *relaciones institucionales*, que está dividida en *relaciones con organizaciones públicas y privadas*, y *labores de dirección*), el índice de complejidad se aplica a nivel de subfunción, siendo el valor final de la complejidad de la función el sumatorio de los índices de las subfunciones.

En los cuadros siguientes se ofrecen las claves para efectuar las operaciones relacionadas con la medición de la complejidad de las subfunciones y funciones y, de forma resumida, cómo hallar cada índice.

Cuadro 3. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones: Planificación.

PLANIFICACIÓN (PL)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Normas totalmente (Nt)	1	$ICVPPL = (Nt+Pt)*1+(Nc+Pc)*0,4$	IPL=ICPL
	Normas En colaboración (Nc)	0,4		
	Planes totalmente (Pt)	1		
	Planes en colaboración (Pc)	0,4		
PLANIFICACIÓN			ICPL	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones: Relaciones internacionales.

RELACIONES INTERNACIONALES (RINT)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Reuniones Multilaterales (RM)		$ICVPLRINT = (RM+RB+IC)$	ICRINT= ICVPRINT*ICESRINT
	Reuniones Bilaterales (RB)			
	Nº Informes/cuestionarios país (IC)			
Estacionalidad (ES)	Meses concentración		$ICESRINT = N^{\circ} \text{ meses}/12$	
RELACIONES INTERNACIONALES			ICRINT	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones: Relaciones institucionales.

RELACIONES INSTITUCIONALES PÚBLICAS (RIPB)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Órgano Colab Apoyo Técnico (OCAT)	1	$ICVPRIPB = (OCAT*1 + OCSE*0,5 + OCPRE*0,25 + OCAST*0,1) + R$	$ICRIPB = ICVPRIPB * ICESRIPB$
	Órgano Colab Secretariado (OCSECR)	0,5		
	Órgano Colab Presidencia (OCPRE)	0,25		
	Órgano Colab Asistencia (OCAST)	0,1		
Reuniones (R)				
Estacionalidad (ES)	Meses concentración		$ICESRIPB = N^{\circ} \text{ meses}/12$	
RELACIONES INSTITUCIONALES PRIVADAS (RIPR)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Órgano Colab Apoyo Técnico (OCAT)	1	$ICVPRIPR = (OCAT*1 + OCSE*0,5 + OCPRE*0,25 + OCAST*0,1) + R$	$ICRIPR = ICVPRIPR * ICESRIPR$
	Órgano Colab Secretariado (OCSECR)	0,5		
	Órgano Colab Presidencia (OCPRE)	0,25		
	Órgano Colab Asistencia (OCAST)	0,1		
Reuniones (R)				
Estacionalidad (ES)	Meses concentración		$ICESRIPR = N^{\circ} \text{ meses}/12$	
RELACIONES INSTITUCIONALES. LABORES DE DIRECCIÓN (RILD)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Unidades dependientes (UD)		$ICVPRILD = UD + IC + RV$	$ICRILD = ICVPRILD$
	Nº Instrucciones, circulares... (IC)			
	Nº reuniones/visitas (RV)			
RELACIONES INSTITUCIONALES			$ICRI = ICRIPB + ICRIPR + ICRILD$	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones: Fomento.

FOMENTO ECONÓMICO (FEFO)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Líneas ayudas no nominativas (ANN)	1	$ICVPFEFO = (ANN * 1 + AN * 0,33) / (ANN + AN)$	$ICFEFO = ICTGFECO + ICVPFEFO$
	Líneas ayudas nominativas (AN) Expedientes de ayudas	0,33		
Tipo gestión (TG)	Expedientes gestión total (EXPGT)	1	$ICTGFECO = (EXPGT * 1 + EXPGC * 0,4 + EXPGE * 0,25 + TDC * 0,10) * TMG * ICESFEFO$	
	Expedientes gestión compartida (EXGC)	0,4		
Tiempo medio de tramitación (TMT)	Expedientes gestión externalizada (EXGE)	0,25		
	Transferencia directa capital (TDC)	0,1		
Estacionalidad (ES)	Meses concentración		$ICESFEFO: N^{\circ} \text{ meses}/12$	
FOMENTO NO ECONÓMICO (FNECO)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Actividades de fomento no económico (AFNECO)		$ICVPFNECO = N^{\circ} \text{ AFNECO}$	$ICFNEC = (ICVPFNECO + ICTGFNECO)$
	Expedientes de (AFNECO)			
Tipo gestión (TG)	Expedientes gestión total (EXPGT)	1	$ICTGFNECO = (EXPGT * 1 + EXPGC * 0,4 + EXPGE * 0,25 + TDC * 0,10) * TMG * ICESFNECO$	
	Expedientes gestión compartida (EXGC)	0,4		
Tiempo medio de tramitación (TMT)	Expedientes gestión externalizada (EXGE)	0,25		
	Transferencia directa capital (TDC)	0,1		
Estacionalidad (ES)	Meses concentración		$ICESFNECO: N^{\circ} \text{ meses}/12$	
FOMENTO. INVERSIONES DIRECTAS INFRAESTRUCTURAS (FINF)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Expedientes de inversión (EXPINV)		$ICVPFINF = ICTGINF$	$ICFINF = (ICTGINF + ICVPFINF)$
	Ofertas presentadas (OFPRE)			
Tipo gestión (TG)	Expedientes gestión total (EXPGT)	1	$ICTGFINF = (EXPGT * 1 + EXPGC * 0,4 + EXPGE * 0,25 + TDC * 0,10) * TMG * ICESFINF + OFPRE$	
	Expedientes gestión compartida (EXGC)	0,4		
Tiempo medio de tramitación (TMT)	Expedientes gestión externalizada (EXGE)	0,25		
	Transferencia directa capital (TDC)	0,1		
Estacionalidad (ES)	Meses concentración		$ICESFINF: N^{\circ} \text{ meses}/12$	
FOMENTO			$ICFOM = ICFEFO + ICFNECO + ICFINF$	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7. Medición de la complejidad de las subfunciones y funciones. Revisión y control.

REVISIÓN Y CONTROL. AUTORIZACIONES (RCA)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Expedientes de autorización		ICVPRCA=ICTGRCA	ICRCA= (ICTGRCA+ ICINFEXT)*ICESRCA
Tipo gestión (TG)	Expedientes gestión total (EXPGT) Expedientes gestión compartida (EXGC) Expedientes gestión externalizada (EXGE)	1 0,4 0,25	ICTGRCA= (EXPGT*1+EXPGC*0,4+EXPGE*0,25)* TMG	
Tiempo medio de tramitación (TMT)				
Informes técnicos externos (INFEXT)	Porcentaje expedientes informes técnicos externos (INFEXT) Tiempo medio resolución (TMINFEXT)		ICINFEXT= N° EXP TOTAL* PEXINFEXT/100*TMINFEXT/TMG	
Estacionalidad (ES)	Meses concentración		ICESRCA: N° meses/12	
REVISIÓN Y CONTROL. SEGUIMIENTO (RCSEG)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Sistemas de Información (SI) Registros Administrativos (RA) Estudios, Informes, estadísticas (EIE)		ICVPRCSEG=ICTGRCSEG	ICRCSEG= ICTGRCSEG
Tipo gestión (TG)	Expedientes gestión total (EXPGT) Expedientes gestión compartida (EXGC) Expedientes gestión externalizada (EXGE)	1 0,4 0,25	ICTGRCSEG= EXPGT*1+EXPGC*0,4+EXPGE*0,25	
REVISIÓN Y CONTROL. SANCIONES (RCSAN)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Expedientes sancionadores (SAN)		ICVPRCSAN=ICTGRCSAN	ICRCSAN= ICTGRCSAN
Tipo gestión (TG)	Expedientes gestión total (EXPGT)	1	ICTGRCSAN= (EXPGT*1)* TMG	
Tiempo medio de tramitación (TMT)				
REVISIÓN Y CONTROL. OTRAS (RCO)				
Criterios	Actividad	Factor ponderación	Complejidad de criterios	Complejidad de la función
Volumen producción (VP)	Expedientes de Otras de Rev y Control (RCO)		ICVPRCO=ICTGRCO	ICRCO= (ICTGRCO+ ICINFEXT)*ICESRCA
Tipo gestión (TG)	Expedientes gestión total (EXPGT) Expedientes gestión compartida (EXGC) Expedientes gestión externalizada (EXGE)	1 0,4 0,25	ICTGRCO= (EXPGT*1+EXPGC*0,4+EXPGE*0,25)* TMG	
Tiempo medio de tramitación (TMT)				
Informes técnicos externos (INFEXT)	Porcentaje expedientes informes técnicos externos (INFEXT) Tiempo medio resolución (TMINFEXT)		ICINFEXT=N° EXP TOTAL* PEXINFEXT/100*TMINFEXT/TMG	
Estacionalidad (ES)	Meses concentración		ICESRCA: N° meses/12	
REVISIÓN Y CONTROL			ICRC= ICRCA+ICRCSEG+ICRCSAN+ICRCO	

Fuente: Elaboración propia.

4. Complejidad de la competencia

La complejidad de la competencia se valora a través de la complejidad de las funciones que operan en cada una, y de la interacción entre ellas.

Se define así, el **Índice de Complejidad de la Competencia**:

$$I_1 = \sum_1^n f_i \cdot I_j$$

Donde I_1 es el Índice de Complejidad de la Competencia 1, f_i es el valor final de la complejidad de la función i-simo, n es el número de funciones de la competencia

estudiada e I_j es factor de ponderación por la interacción de funciones simultáneas en la competencia 1.

Se considera que el número de funciones que componen una competencia representa en sí mismo una complejidad añadida, porque supone la realización, de forma simultánea, de actividades diferentes con la misma disponibilidad de recursos. Esta interacción es creciente, más que proporcionalmente, con el número de funciones. Por ejemplo, existen unidades que para el ejercicio de una misma competencia realizan actividades dentro de las funciones de *planificación*, *fomento económico* o *relaciones internacionales*. Por el contrario, otras competencias sólo incluyen actividades relativas a funciones de *relaciones institucionales públicas*.

En la tabla siguiente se indica la ponderación que se aplica a los valores de cada función según el número de funciones simultáneas existentes en una competencia:

Cuadro 8. Factor de ponderación por interacción de funciones en una misma competencia.

Nº FUNCIONES COINCIDENTES	FACTOR DE PONDERACIÓN
1	1
2	1,003182
3	1,009364
4	1,018545
5	1,030727
6	1,045909
7	1,064091
8	1,085273
9	1,109455
10	1,136636
11	1,166818
12	1,3

Fuente: Elaboración propia.

El resultado de todas estas operaciones se refleja, para su análisis, en una matriz de complejidad por competencias donde se recogen las puntuaciones de cada competencia asignada en los RRDD a la unidad. En el estudio realizado se ha obtenido la complejidad de 383 competencias. A continuación se reproduce una matriz de unidad, como ejemplo.

Tabla 1. Ejemplo de matriz de complejidad de unidades a nivel de competencias y subfunciones. DGA1.

UNIDAD		COMPETENCIA	PLANIFICACIÓN	RELACIONES INTERNACIONALES	RELACIONES INSTITUCIONALES			FOMENTO			REVISIÓN Y CONTROL			
					PÚBLICAS	PRIVADAS	DIRECCIÓN	ECONÓMICO	NO ECONÓMICO	INFRAESTRUCTURAS	AUTORIZACIONES	SEGUIMIENTO	SANCIÓNES	OTRAS
MA	DGA1	a												
MA	DGA1	b												
MA	DGA1	c												
MA	DGA1	d												
MA	DGA1	e												
MA	DGA1	f												
MA	DGA1	g												
MA	DGA1	h												
MA	DGA1	i												
MA	DGA1	j												
MA	DGA1	k												
MA	DGA1	l												
MA	DGA1	m												
MA	DGA1	n												
MA	DGA1	o												
MA	DGA1	p												
MA	DGA1	q												
MA	DGA1	r												
TOTAL														

Fuente: Elaboración propia.

5. Complejidad de la unidad de análisis

Una vez obtenida la complejidad de cada competencia de una unidad el siguiente paso es calcular la complejidad final de las unidades. Para ello es necesario tratar los valores originales de distinta naturaleza, magnitud y escala, para convertirlos en valores que puedan ser agregados.

La secuencia de tratamiento ha sido la siguiente:

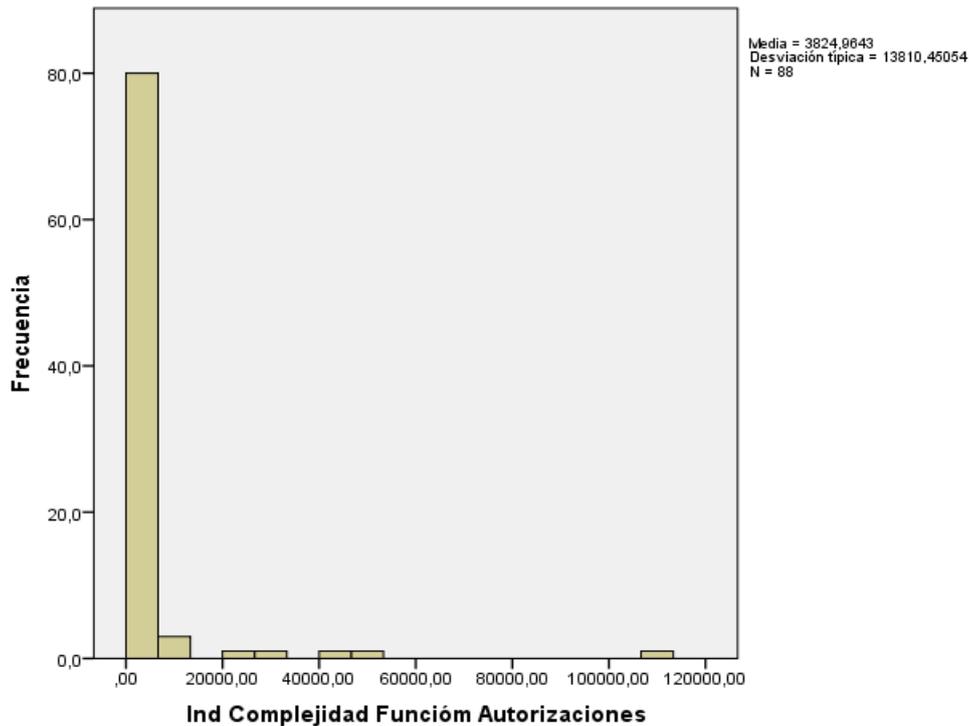
- Transformación de los Índices de Complejidad: Conversión de los valores de los índices de complejidad a nivel de subfunción a logaritmos neperianos.
- Aplicación del factor de Interacción a los índices normalizados: En cada competencia, ponderación de los valores de los índices por el factor de interacción de funciones.
- Estandarización de las escalas
- Agregación de los índices de complejidad transformados por cada Dirección General.

1. Transformación de los Índices de Complejidad:

Los índices de complejidad directos de las funciones plantean varios problemas:

a) Las distribuciones de los índices de complejidad directos de las subfunciones son fuertemente asimétricas. Por ejemplo, la subfunción “autorizaciones” presenta la siguiente distribución de frecuencias:

Gráfico 1. Distribución de frecuencias de la subfunción “autorizaciones”.

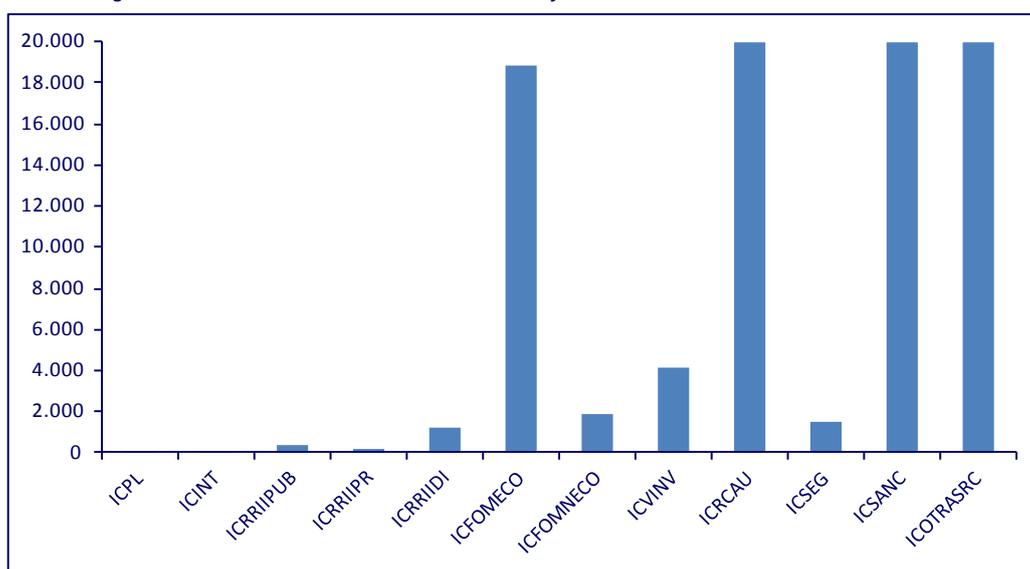


Fuente: Elaboración propia.

Ello es reflejo del muy diferente número de expedientes de autorización tramitados por las distintas unidades administrativas. De hecho, la correlación entre el índice de complejidad de esta subfunción y el número de expedientes es de 0,711. Por el contrario, cabe suponer que un número elevado de expedientes, tramitados totalmente por la propia unidad responsable, son de puro trámite, mientras que aquellos que requieren asistencia externa, cuyo procesamiento se alarga en el tiempo, etc., son expedientes más complejos. Otro tanto puede decirse, como regla general, de expedientes relativos a grandes proyectos que, por sus características, no pueden ser muy numerosos.

b) El rango de variación de los índices de complejidad directos es muy heterogéneo, como se pone de manifiesto en el siguiente gráfico: oscila desde 57,20 hasta 107.157,50.

Gráfico 2. Rango de variación de los índices de las subfunciones.



Fuente. Elaboración propia.

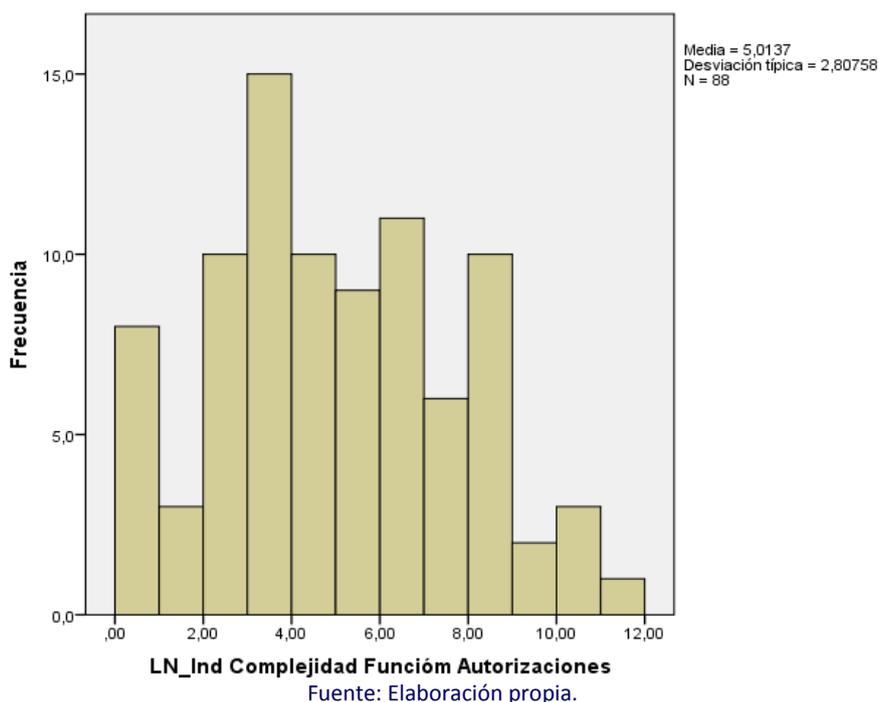
Es necesario realizar alguna transformación de los índices de complejidad directos tal que elimine la asimetría de las distribuciones, por un lado, y homogenice los rangos de variación, por otro. En la literatura científica en estas situaciones es generalizado el uso de la transformación logarítmica:

$$y = \ln(x + a)$$

Donde x es el índice directo y a una cantidad arbitraria mayor o igual a la unidad (en este caso se ha impuesto $a = 1$).

De esta forma, la distribución de frecuencias del índice de complejidad de la subfunción "autorizaciones" es la siguiente.

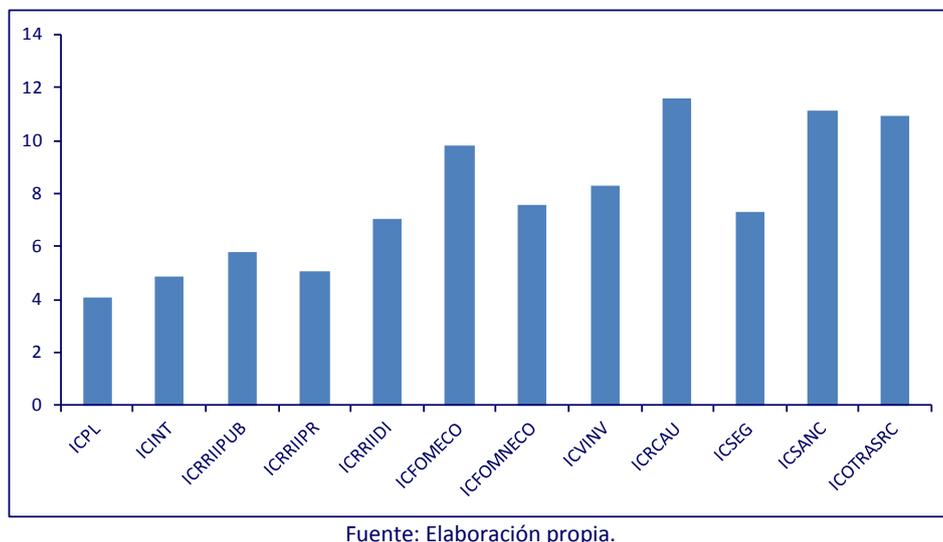
Gráfico 3. Distribución de frecuencias de índice de complejidad de la subfunción “autorizaciones” tras la transformación logarítmica.



Como puede observarse, y es una propiedad de la transformación logarítmica, con la transformación realizada se induce normalidad en la variable transformada, lo que constituye una característica conveniente para el presente estudio.

Además, los rangos de variación de los índices se homogenizan radicalmente, ya que en este caso oscila entre 4,06 y 10,58 tras la transformación.

Gráfico 4. Rango de variación de los logaritmos de las subfunciones.



La transformación, además, tiene “sentido”, dado que, por un lado, el elevado nivel de los índices de las subfunciones “autorizaciones”, “sanciones” y “otras de revisión y control”, se debe al alto número de expedientes de tramitación rutinaria y, por otro, las subfunciones con valores bajos en los índices de complejidad están afectadas por el escaso número de actividades asociadas, pero cuya tramitación tiene una mayor

duración, y son más especializadas y complejas. Es el caso de la función de “planificación”, por ejemplo.

2. Ponderación por interacciones

Como se ha indicado, cuando el ejercicio de una competencia implica dos funciones, la complejidad de dicha competencia es superior a la suma de complejidades de cada función. La razón de ello es que a las complejidades de las funciones por separado, hay que añadir la necesidad de coordinación entre ellas, así como la resolución de eventuales fricciones, es decir entre dos subfunciones existe interacción. Se puede abordar esta complejidad añadida ponderando la complejidad de ambas funciones por un factor superior a la unidad.

En el caso de una competencia con tres funciones, el número de interacciones entre ellas se eleva hasta tres, por lo que es razonable ponderar la complejidad de cada una de ellas por un factor superior a la utilizada en el caso interior. El mismo razonamiento puede extenderse a las competencias con más de tres funciones.

En la tabla siguiente se resume la ponderación de la interacción de las funciones:

Cuadro 9. Correlación entre número de funciones coincidentes y valores de ponderación.

Nº FUNCIONES COINCIDENTES	VALOR DE PONDERACIÓN PARA FUNCIONES COINCIDENTES	% INCREMENTO
1	1	
2	1,003182	0,3
3	1,009364	0,6
4	1,018545	0,9
5	1,030727	1,2
6	1,045909	1,5
7	1,064091	1,7
8	1,085273	2
9	1,109455	2,2
10	1,136636	2,5
11	1,166818	2,7
12	1,3	2,8

Fuente: Elaboración propia.

Para instrumentar la estimación del peso de la complejidad de una competencia, se ha establecido, convencionalmente, una función de segundo grado tal que cumple con el criterio señalado: creciente, más que proporcionalmente, con el número de funciones propias de la competencia en cuestión.

$$[1] P = A + b * N + c * N^2$$

Donde P es ponderación por complejidad de la competencia y N es el número de funciones que incluye. P debe cumplir que:

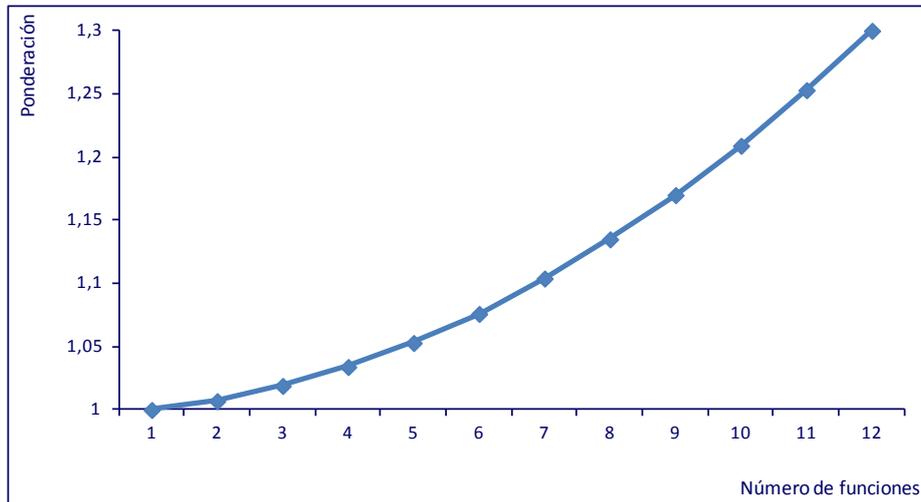
$$[2] 1 \leq P \leq Ls$$

Ls , límite superior, que debe establecerse convencionalmente. Se ha estimado prudente fijarlo en 1,3, lo que significa que una competencia con 12 funciones tiene un peso un 30% superior a 12 competencias *monofunción* equivalentes.

A , b y c son los parámetros de la función. Teniendo en cuenta la restricción [2] y fijado L_s , basta con dar un valor cualquiera a b o a c para que los otros dos parámetros queden determinados. En este caso se ha optado por fijar c , que determina una mayor o menor curvatura, en 0,002.

El resultado se representa en el gráfico siguiente, donde se representa en el eje horizontal el número de funciones y el valor de la ponderación en el vertical.

Gráfico 5. Ponderación por complejidad de las competencias.

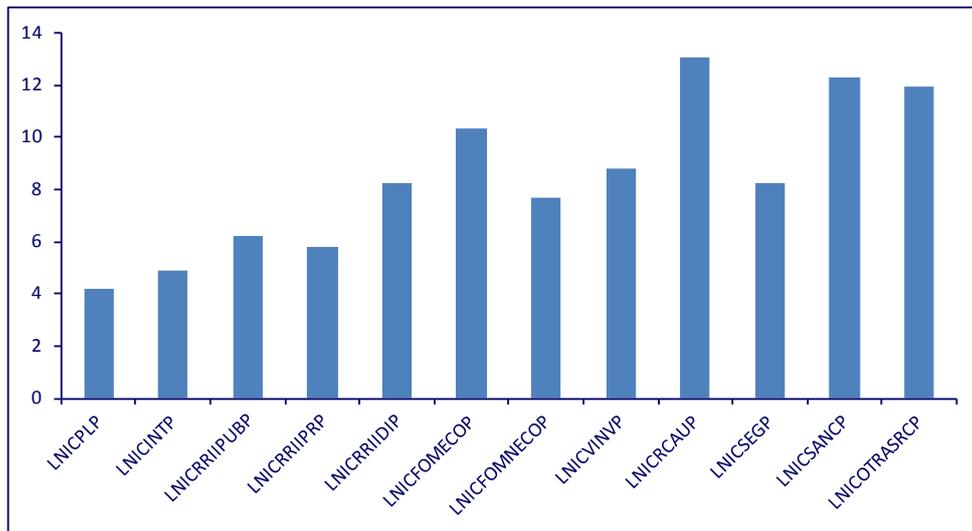


Fuente: Elaboración propia.

3. Normalización o Estandarización de escalas

El siguiente gráfico representa los rangos de variación de los índices una vez transformados logarítmicamente y ponderados por el factor de interacción.

Gráfico 6. Rangos de variación de los índices de complejidad transformados y ponderados.



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las transformaciones realizadas, el Gráfico superior pone de manifiesto que los rangos de variación de las funciones (a nivel de subfunción) siguen siendo heterogéneos. Para poder agregar y obtener los Índices finales de las cinco funciones (Planificación, Relaciones Internacionales, Relaciones Institucionales, Fomento y

Seguimiento y Control) es conveniente homogeneizar el rango de variación para lo cual se han normalizado, en varianza, estos indicadores de manera que el rango esté comprendido entre 0 y, aproximadamente, 4. Todas las transformaciones realizadas preservan la ordinalidad de las competencias para cada función.

El resultado es una nueva matriz ordenada según las unidades y sus subfunciones.

Tabla 2. Matriz de complejidad de unidades a nivel de subfunciones.

UNIDAD	PLANIFICACIÓN	RELACIONES INTERNACIONALES	RELACIONES INSTITUCIONALES			FOMENTO			REVISIÓN Y CONTROL			
			PÚBLICAS	PRIVADAS	DIRECCIÓN	F. ECONÓMICO	F.NO ECONÓMICO	INFRAESTRUCTURAS	AUTORIZACIONES	SEGUIMIENTO	SANCIONES	OTRAS
MA												
DGA1												
DGA2												
DGA3												
DGA4												
DGA5												
DGA6												
DGA7												
DGA8												
MB												
DGB1												
DGB2												
DGB3												
DGB4												
DGB5												
MC												
DGC1												
DGC2												
DGC3												
DGC4												
DGC5												
DGC6												
DGC7												
DGC8												
DGC9												
DGC10												

Fuente: Elaboración propia.

El último paso es la agregación de los índices (transformados) de cada función de las competencias asignadas a cada dirección general. En el caso de las funciones de relaciones institucionales, relaciones internacionales, fomento y revisión y control, se obtienen por la mera suma de los índices calculados para las correspondientes subfunciones. Con la agregación se obtiene el valor final de la complejidad de la unidad para el posterior análisis con la plantilla y el presupuesto.

El resultado se ofrece en una nueva matriz, que, en este caso, recoge el índice de complejidad total de las unidades. Los índices de complejidad son el elemento base para el sistema de comparación entre unidades, y uno de los elementos en la definición de *clusters* o conglomerados de unidades en el análisis comparado que se ofrece en el capítulo 5 de este informe.

Tabla 3. Matriz de complejidad de funciones, por unidades y ministerios.

MINISTERIO	DIRECCIÓN GENERAL	Planificación	Relaciones internacionales	Relaciones institucionales	Fomento	Revisión y control	TOTAL
MA	DGA1						
MA	DGA2						
MA	DGA3						
MA	DGA4						
MA	DGA5						
MA	DGA6						
MA	DGA7						
MA	DGA8						
MB	DGB1						
MB	DGB2						
MB	DGB3						
MB	DGB4						
MB	DGB5						
MC	DGC1						
MC	DGC2						
MC	DGC3						
MC	DGC4						
MC	DGC5						
MC	DGC6						
MC	DGC7						
MC	DGC8						
MC	DGC9						
MC	DGC10						

Fuente. Elaboración propia.

3.4. EL CUESTIONARIO DE FUNCIONES

La obtención de información sobre funciones y actividades. El cuestionario

Como se ha referido anteriormente, la redacción y heterogeneidad de los RRDD²⁵ de estructura orgánica básica no permiten identificar de manera clara las concretas competencias de las direcciones generales y mucho menos, las funciones y actividades que las caracterizan, imposibilitando su clasificación sin más en las categorías de funciones diseñadas para esta metodología. Por ello, y en la medida que las competencias asignadas a estas direcciones generales se distribuyen entre sus subdirecciones generales, ha sido necesario elaborar un cuestionario, que incluye las competencias atribuidas en los RRDD a cada una de ellas, y permita su encuadre en las categorías de funciones, al mismo tiempo que recoge información precisa sobre las actividades que definen la complejidad de cada una de esas funciones.

No se han tenido en cuenta para el análisis las subdirecciones generales o unidades que realizan labores de apoyo a las restantes, como de gestión económica o administrativa, ni las subdirecciones que dependen directamente de las secretarías de estado o generales, aunque sí se haya recogido información mediante cuestionarios.

Los cuestionarios se han distribuido a todas las subdirecciones generales o unidades asimiladas dependientes de las direcciones generales objeto de estudio. En total, se ha pedido información a 89 unidades acerca de 399 competencias y se han podido tipificar un total 383 competencias identificadas en los RRDD. La diferencia se debe a competencias nuevas que no se ejercían en 2011 (los reales decretos son de 2012 y los datos de actividad de 2011) y competencias genéricas o que se solapan con otras.

No obstante, con carácter previo a la distribución de los cuestionarios, y a través de las entrevistas realizadas con los titulares o representantes de las subdirecciones generales, se han confirmado las competencias que desempeñan, tanto las reflejadas en los RRDD de estructura orgánica básica como aquellas otras que, excepcionalmente, se realizan sin figurar en los RRDD.

El cuestionario (en una hoja de Excel) se ha elaborado de forma personalizada para cada SDG con las competencias que le atribuye el RD (y en su caso, normativa sectorial). Cada uno de los cuestionarios cuenta con tantas “pestañas” como competencias tiene asignadas la respectiva SDG, y todas ellas tienen idéntica estructura en bloques de funciones donde se debe ir recogiendo la información de cada criterio de complejidad para cada una de las competencias. El cuestionario finaliza con una “pestaña” destinada a recoger información sobre la dedicación en porcentaje de las “Funciones generales” en cada una de sus competencias, con la que se pretende obtener información más cualitativa, que se ha utilizado como base para el desarrollo de la técnica de grupo de discusión estructurado.

Para facilitar la cumplimentación, cada bloque de funciones contiene una breve explicación de lo que significa y debe incluirse en el mismo, como se puede observar en la ilustración siguiente en lo referido a la planificación.

²⁵ Existe una gran diversidad en la forma en que los RRDD atribuyen las competencias: desde unidades que describen como competencias *tareas* horizontales y genéricas a todas las direcciones generales que se dan por incluidas en la propia definición de Dirección General, hasta casos en los que en un sólo párrafo se incluyen varias competencias.

La estructura del cuestionario es la siguiente:

Ilustración 4. Estructura de la primera parte de un cuestionario

The image shows a screenshot of a questionnaire form. At the top left is the coat of arms of Spain, followed by the text 'MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS'. To the right is the logo of the 'agencia de evaluación y calidad'. Below this is a dark blue header box with the text 'CUESTIONARIO DE FUNCIONES SUBDIRECCIÓN GENERAL XXX' and 'MINISTERIO A DIRECCIÓN GENERAL 1'. A light blue box contains the instruction: 'Por favor, responda a las cuestiones que se correspondan con la función atribuida a la SDG que se reproduce a continuación, teniendo en cuenta que la información ha de estar referida al año 2011'. Below this is a section titled 'Real Decreto xxx/2012. Artículo 1.a: Elaborar propuestas de normativa básica y ordenar y gestionar la formación especializada (Texto no real)'. Another light blue box describes 'BLOQUE 1. FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN' as a function for creating instruments, plans, and projects. At the bottom, a navigation bar shows '1.a. FUNCIONES GENERALES'.

Fuente: Elaboración propia.

El cuestionario, en cada una de sus “pestañas”, contempla las seis categorías de funciones señaladas anteriormente:

Bloque 1. Planificación.

Bloque 2. Relaciones internacionales²⁶.

Bloque 3. Relaciones institucionales: Con organizaciones públicas españolas, con instituciones privadas y labores de dirección.

Bloque 4. Fomento: Fomento económico, fomento no económico e inversiones directas (obras e infraestructuras)

²⁶ Se ha incluido la estructura de cuestionario ya revisada, una vez analizados los resultados de los cuestionarios enviados. En el cuestionario que han rellenado las subdirecciones generales para este estudio, las relaciones internacionales formaban el bloque 5.

Bloque 5: Revisión y Control: autorizaciones, seguimiento, sanciones y otras actividades de revisión y control.

Bloque 6: Otras (funciones).

3.5. PROGRAMAS DE GASTO ASIGNADOS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Los Presupuestos Generales de Estado (PGE), a través de los programas de gasto, asignan a las Administraciones Públicas (AAPP) los recursos económicos necesarios para la consecución de los objetivos que se establecen en el desarrollo de sus funciones en cada ejercicio. En su mayoría, los programas de gasto se corresponden con unidades orgánicas a nivel de Dirección General. Sin embargo, existen unidades que gestionan dos o tres programas de gasto, y programas de gasto cuya gestión es compartida por varias unidades.

Para la comparación de unidades, una dimensión clave a tener en cuenta son los recursos económicos asignados: no sólo la cuantía total que gestionan las unidades sino también su distribución en los distintos capítulos económicos, que permite, por su carácter vinculante, identificar la finalidad a la que se destinan (libro *azul* de los PGE).

Para la medición que sirve de base para la comparación, se ha tomado los PGE para 2012, vigentes en el momento del encargo de este estudio, que reflejan los recursos con los que cuentan los centros gestores para los objetivos propuestos. En los casos en que ha sido necesaria una desagregación complementaria de capítulos económicos por centros gestores o por unidades dependientes, se ha recurrido a las oficinas presupuestarias de los ministerios.

El diseño de la metodología de análisis comparativo que se propone en cuanto a los recursos económicos es como sigue:

En primer lugar, la identificación de los programas de gasto de los PGE gestionados total o parcialmente por las unidades de los servicios centrales de los ministerios objeto de estudio, excluyendo la dotación de las transferencias internas (el programa 000X en todas las unidades) que no tienen repercusión en la actividad desarrollada por el personal de la unidad ni forma parte de los gastos consolidados.

En segundo lugar, en los programas de gasto compartidos por distintas unidades orgánicas, se identifica la dotación asignada a la Subsecretaría, la Secretaría General Técnica, los organismos autónomos y agencias, así como a otros organismos públicos y unidades que no son objeto de estudio (por ejemplo, unidades periféricas).

En cada programa de gasto se recoge la dotación en euros de cada capítulo económico (del 1 al 9) eliminando en caso necesario las cantidades asignadas a las unidades periféricas adscritas o unidades dependientes de los servicios centrales que no se incluyen en el estudio.

En el caso del capítulo 6, “inversiones reales”, se distinguen, de una parte, las cantidades que se imputan a “inversiones de carácter inmaterial”(subconceptos 64 y 67) y de otra, las restantes partidas, debido a que la contratación de asistencias técnicas y otros servicios (inversiones de carácter inmaterial) se realiza, o bien con cargo a este capítulo 6, o bien al

capítulo 2 “gastos en bienes corrientes y servicios” según el ministerio que se estudie, por lo que sería equiparable dicho gasto inmaterial en uno y otro capítulo con independencia de su imputación presupuestaria.

Por último, con toda esta información así procesada, se ha elaborado una ficha por programa de gasto.

3.6. PUESTOS DE TRABAJO ASIGNADOS A LAS UNIDADES DE COMPARACIÓN

Identificados los recursos económicos de las unidades, se necesita también conocer los recursos humanos de que disponen para desarrollar sus competencias en el momento de la medición. Se ha contado para ello con la información de los puestos de trabajo presupuestados (PGE para 2012) en los programas de gasto seleccionados. Esto es así porque los PGE, para la consecución de los objetivos que se fijan para cada programa de gasto, establecen una cuantía en el capítulo 1 (gastos de personal) que se corresponde con las fichas de personal de cada programa y que se recogen en los anexos de personal de los PGE. Se toman estos datos excluyendo los puestos de trabajo presupuestados correspondientes a las unidades periféricas dependientes de servicios centrales que tampoco entran en el análisis. Al igual que en los programas de gasto, la información de la desagregación del personal en caso necesario se ha obtenido de las correspondientes Oficinas Presupuestarias de los ministerios correspondientes

La información sobre personal se recoge en las fichas de programas de gasto y en las de unidades, haciendo referencia al personal asignado a cada programa de gasto que gestiona la unidad. A continuación se muestra un ejemplo.

Tabla 4. Ficha de personal de un programa de gasto.

Personal por programas. PGE 2012															
Código	Descripción	TOTAL	Unidades estudiadas		DG		DG		Organismos		Organismos		Organismos		
		PROGRAMA	Total	% TotalP	Total	% TotalP	Total	% TotalP	Total	% TotalP	Total	% TotalP	Total	% TotalP	
ALTOS CARGOS															
A	Altos Cargos														
	TOTAL ALTOS CARGOS														
PERSONAL EVENTUAL															
A1	DEL SUBGRUPO A1 Y TITULADOS SUPERIORES														
A2/B	DEL SUBGRUPO A2 Y TITULADOS DE GRADO MEDIO														
C1	DEL SUBGRUPO C1 Y TITULADOS DE BACHILLER O SIMILAR														
C2/D	DEL SUBGRUPO C2 Y GRADUADO ESCOLAR O SIMILAR														
E	DE AGRUPACIONES PROFESIONALES Y CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD														
	TOTAL PERSONAL EVENTUAL														
FUNCIONARIOS															
A1	DEL SUBGRUPO A1 Y TITULADOS SUPERIORES														
A2/B	DEL SUBGRUPO A2 Y TITULADOS DE GRADO MEDIO														
C1	DEL SUBGRUPO C1 Y TITULADOS DE BACHILLER O SIMILAR														
C2/D	DEL SUBGRUPO C2 Y GRADUADO ESCOLAR O SIMILAR														
E	DE AGRUPACIONES PROFESIONALES Y CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD														
	TOTAL FUNCIONARIOS														
LABORALES FIJOS															
1	TITULADOS SUPERIORES														
2	TITULADOS DE GRADO MEDIO														
3	TITULADOS DE BACHILLERATO O EQUIVALENTE														
4	GRADUADOS EN EDUCACIÓN SECUNDARIA O EQUIVALENTE														
5	PERSONAL CON CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD O EQUIVALENTE														
	TOTAL LABORALES FIJOS														
LABORALES EVENTUALES															
1	TITULADOS SUPERIORES														
2	TITULADOS DE GRADO MEDIO														
3	TITULADOS DE BACHILLERATO O EQUIVALENTE														
4	GRADUADOS EN EDUCACIÓN SECUNDARIA O EQUIVALENTE														
5	PERSONAL CON CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD O EQUIVALENTE														
	TOTAL LABORALES EVENTUALES														
PERSONAL VARIO															
A	TITULADOS SUPERIORES														
B	TITULADOS DE GRADO MEDIO														
C	TITULADOS DE BACHILLER O SIMILAR														
D	GRADUADO ESCOLAR O SIMILAR														
E	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD														
	TOTAL PERSONAL VARIO														
TOTAL															
	ALTOS CARGOS														
	SUBGRUPO A1 Y TITULADOS SUPERIORES														
	SUBGRUPO A2 Y TITULADOS DE GRADO MEDIO														
	SUBGRUPO C1 Y TITULADOS DE BACHILLER O SIMILAR														
	SUBGRUPO C2 Y GRADUADO ESCOLAR O SIMILAR														
	AGRUPACIONES PROFESIONALES Y CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD														
	TOTAL														
	% SOBRE PROGRAMA														

Fuente: Elaboración propia con datos de los PGE 2012.

4. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EN LOS MINISTERIOS OBJETO DE ESTUDIO

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos en la aplicación de la metodología expuesta en el capítulo 3 en los ministerios objeto de estudio:

- En primer lugar, se ofrece una descripción de los resultados en los tres ministerios de forma conjunta, teniendo en cuenta las tres dimensiones que componen dicha metodología y que se van agregando sucesivamente: la complejidad de funciones (según la actividad de 2011 y competencias 2012), las plazas dotadas y el presupuesto de gasto (en ambos casos, según los PGE para 2012).
- A continuación, se ofrece una descripción de las unidades agrupadas en *clusters*.
- En tercer lugar, se presentan los mismos resultados ministerio por ministerio, a nivel intraministerial.
- Finalmente, de las posibles utilidades de la metodología en el estudio de unidades organizativas, se ofrece como ejemplo el caso concreto de su aplicación en el análisis de la dotación de personal de los tres ministerios, a nivel de dirección general.

4.1. ANÁLISIS DEL CONJUNTO

La aplicación de la metodología en el conjunto de los tres ministerios se presenta en un orden concreto, en el que se van añadiendo las variables de estudio a los resultados obtenidos a partir de los datos que se recogieron en los cuestionarios de competencias y funciones distribuidos a las subdirecciones generales. El orden en que se incorporan las variables al análisis es el siguiente: en primer lugar, sobre la base de los índices de complejidad obtenidos a partir de los datos recogidos mediante los cuestionarios cumplimentados a nivel de subdirección general para cada una de las funciones categorizadas; en segundo lugar, se relacionan esos índices de complejidad con la plantilla de las DDGG (plazas según PGE 2012), sin tener en cuenta unidades periféricas, ni tampoco las que se han denominado como de “*servicios comunes*”, es decir, aquellas unidades que, al margen de las subsecretarías (excluidas del estudio) también tienen como cometido principal prestar asistencia a las restantes unidades del respectivo centro directivo en materia de gestión de recursos materiales, económicos y personales y en ocasiones, apoyo normativo; por último, ambas dimensiones se relacionan con el presupuesto de gastos para 2012.

Complejidad de las funciones

Al aplicar los índices de complejidad a la información proporcionada a nivel de SDG y agregada por cada DG, se obtiene el resultado que se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 10. Complejidad de las funciones de las DDGG, ordenadas por la complejidad total, de mayor a menor.

MINISTERIO	DIRECCIÓN GENERAL	Planificación	Relaciones internacionales	Relaciones institucionales	Fomento	Revisión y control	TOTAL
MA	DGA1	25,27	24,30	79,84	47,33	53,63	230,36
MA	DGA2	14,48	17,63	66,52	58,66	37,78	195,07
MC	DGC1	10,85	10,52	72,08	40,18	49,11	182,75
MC	DGC2	25,28	22,18	66,54	28,77	39,02	181,80
MC	DGC3	17,39	11,85	65,79	31,22	41,11	167,36
MB	DGB1	5,24	8,98	50,80	43,08	52,02	160,13
MC	DGC4	12,09	13,78	59,77	32,51	34,52	152,67
MC	DGC5	16,03	14,07	58,82	24,16	35,89	148,98
MB	DGB2	13,11	5,14	57,35	12,41	53,16	141,17
MA	DGA3	7,70	13,39	45,73	39,61	31,27	137,71
MC	DGC6	10,83	5,11	45,51	15,97	38,13	115,56
MC	DGC7	15,53	15,62	39,71	11,66	25,68	108,19
MC	DGC8	14,02	5,77	45,67	11,60	28,28	105,34
MC	DGC9	12,97	10,07	30,01	20,02	31,12	104,19
MC	DGC10	9,70	11,72	35,88	23,93	20,45	101,69
MA	DGA4	5,58	0,63	36,28	11,65	36,31	90,45
MA	DGA5	12,59	4,28	27,37	20,78	15,31	80,34
MB	DGB3	5,11	3,38	36,41	12,42	22,02	79,33
MA	DGA6	6,45	3,18	28,01	15,02	17,47	70,12
MA	DGA7	4,57	1,69	24,05	16,28	18,53	65,11
MB	DGB4	3,55	2,75	16,66	8,62	25,13	56,70
MB	DGB5	0,74	7,51	13,06	4,91	4,46	30,68
MA	DGA8	4,84	0,73	14,02		8,78	28,36

Fuente: Elaboración propia.

Las direcciones generales tienen unas complejidades muy dispares, desde 28,36 hasta 230,36. La media de la complejidad de las 23 unidades es de 118,87; hay 13 unidades por debajo y otras 10 por encima de la media. Por ministerios, el MC, en su conjunto tiene complejidades mayores que el MB y el MA, aún cuando este último tiene las dos unidades con mayor índice de complejidad total. La unidad de mayor complejidad total es la DGA1 (con índices de complejidad más altos en todas las funciones salvo en la de fomento).

La complejidad está muy repartida entre las funciones. Todas las direcciones generales tienen puntuaciones asociadas a las funciones de planificación, relaciones Internacionales, relaciones institucionales (dentro de ellas en las relaciones con organizaciones públicas) y en la subfunción de seguimiento dentro de la genérica de revisión y control. La de relaciones con organizaciones privadas aparece en todas las unidades excepto en la DGA8, pero sus valores de complejidad son inferiores a las relaciones institucionales con organizaciones públicas.

Se puede deducir que la complejidad de las funciones de las direcciones generales se debe en primer lugar a sus relaciones institucionales y, dentro de ellas, a las relaciones con organizaciones públicas, y en segundo lugar, al seguimiento dentro de la función de revisión y control. La subfunción de inversiones en infraestructuras dentro de la función de fomento, aparece sólo en determinadas unidades, principalmente del MC, el más inversor de los tres estudiados. El cuadro siguiente muestra la complejidad a nivel de subfunciones.

Cuadro 11. Complejidad de las funciones y subfunciones de las unidades, ordenadas por la complejidad total, de mayor a menor.

MINISTERIO	UNIDAD	Planificación	Relaciones internacionales	Relaciones institucionales con organizaciones públicas	Relaciones institucionales con entidades privadas	Relaciones institucionales: labores de dirección	Fomento económico	Fomento no económico	Fomento: inversiones en infraestructuras	Revisión y control: autorizaciones	Revisión y control: seguimiento	Revisión y control: sanciones	Revisión y control: otras
MA	DGA1	25,27	24,30	48,55	12,32	12,84	8,48	21,35		16,85	31,41	,82	9,19
MA	DGA2	14,48	17,63	32,89	20,31		11,91	25,81		2,22	18,32		2,72
MC	DGC1	10,85	10,52	43,10	12,94	10,41	13,96	14,00	6,82	7,69	33,24	,00	14,18
MC	DGC2	25,28	22,18	37,64	21,65	13,82	9,95	14,52	2,39	14,98	24,46	,00	8,71
MC	DGC3	17,39	11,85	24,43	16,79	9,66	6,77	10,99		7,05	25,17	,57	11,31
MB	DGB1	5,24	8,98	29,01	13,66	14,45	17,15	7,40	,11	14,34	31,22	,60	23,98
MC	DGC4	12,09	13,78	23,37	24,83	14,13	9,81	14,14	2,01	5,91	21,75	2,04	7,71
MC	DGC5	16,03	14,07	30,77	10,83	1,75	1,24	8,42	2,61	5,84	17,72	1,30	2,02
MB	DGB2	13,11	5,14	20,10	5,45	20,88	7,01	,48		8,63	32,82	2,39	9,35
MA	DGA3	7,70	13,39	21,09	11,28	8,85	11,56	12,69	1,67	,41	19,29	1,73	11,18
MC	DGC6	10,83	5,11	28,87	2,20	18,58		1,93	7,13	2,83	26,26	3,95	9,05
MC	DGC7	15,53	15,62	20,20	14,27	1,55	,93	3,59	1,44	11,01	17,02		2,37
MC	DGC8	14,02	5,77	25,71	7,84	12,95	,27	,63	9,34	10,86	13,51	,82	8,83
MC	DGC9	12,97	10,07	7,17	3,89	8,37	2,91	9,79	2,19	11,33	21,81	1,39	10,94
MC	DGC10	9,70	11,72	17,71	2,93		1,05	12,08		5,90	9,85	,00	3,80
MA	DGA4	5,58	,63	18,52	2,21	4,05	2,03	1,33		12,31	18,32	,50	8,35
MA	DGA5	12,59	4,28	12,78	9,87		4,62	11,24			6,60		2,50
MB	DGB3	5,11	3,38	20,37	16,16	3,57	6,79	1,41		2,22	16,63	2,70	3,51
MA	DGA6	6,45	3,18	18,84	6,21	5,76	4,10	3,43		1,13	12,17	,00	4,96
MA	DGA7	4,57	1,69	9,77	5,44	2,69	2,97	7,68	,83		7,27		2,85
MB	DGB4	3,55	2,75	9,32	3,40	,63	4,35			6,94	12,76	,93	
MB	DGB5	,74	7,51	8,93	7,18	,86		2,16			2,72		
MA	DGA8	4,84	,73	9,25						5,16	4,71		2,28

El cálculo se realiza de forma diferente al tratarse de subfunciones²⁷. En este informe, se usará como referencia en general el total de complejidad por funciones.

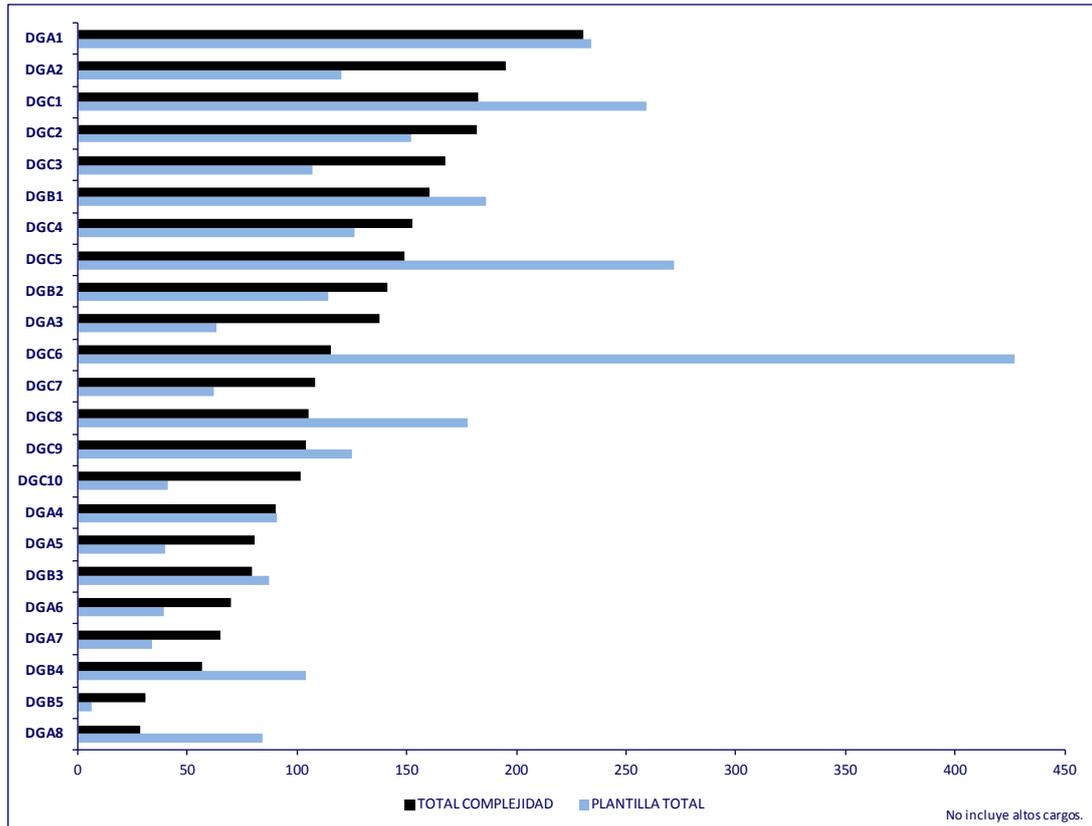
Fuente: Elaboración propia.

²⁷ En el capítulo 3 de Metodología se especifica la forma de medición de funciones y subfunciones. La complejidad total de la unidad no es una simple suma de los valores de funciones y subfunciones, sino que, para valorar el índice de complejidad total se tiene en cuenta la interacción de las diferentes funciones. Por lo tanto, los valores son diferentes, aunque, como se ve en el cuadro, la DGA1 tiene los valores en subfunciones más altos que el resto de las unidades objeto de análisis. La que menos, con seis casillas en blanco (funciones que no ejerce), la DGA8.

Complejidad de las funciones y plantilla

Si la complejidad calculada de las funciones de las unidades se relaciona con la plantilla²⁸ asignada para su desempeño, se obtiene como resultado el que muestra el gráfico siguiente:

Gráfico 7. Relación entre plantilla total y la complejidad de las unidades estudiadas ordenadas de mayor a menor complejidad.



Fuente: Elaboración propia.

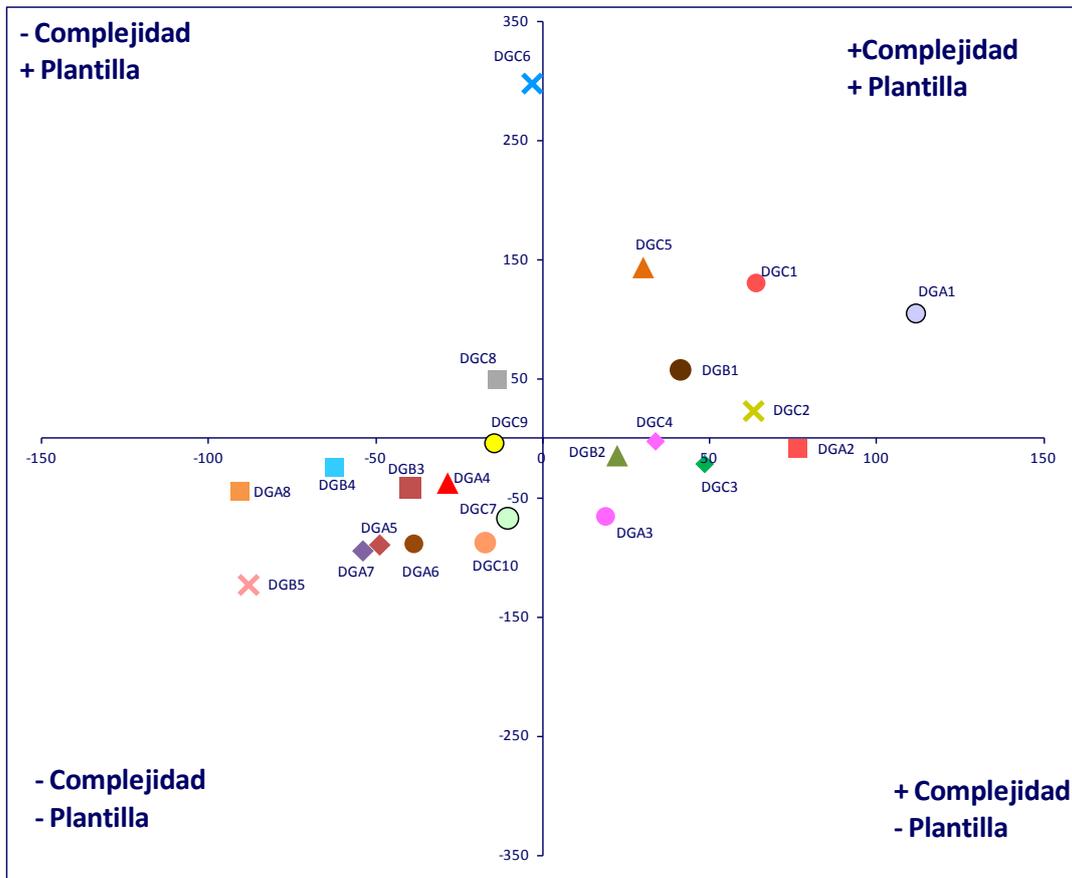
Los datos de los valores absolutos de ambas dimensiones reflejados en el gráfico, parecen indicar la existencia de cierta relación entre ambas, de manera que valores más altos de complejidad se vinculan con valores altos de plantilla, aunque existen unidades que se alejan de esta relación. Llama la atención la DGC6, cuya plantilla sobrepasa con mucho a la complejidad total de sus funciones. En los tres ministerios objeto de análisis existen unidades que presentan plantillas por encima de su complejidad y otras en los que se da la situación inversa, con plantilla inferior a su nivel de complejidad.

La distribución de las posiciones relativas de las unidades, definidas por las diferencias de los valores de cada unidad respecto de los valores medios de plantilla y complejidad total, tiene una fuerte dispersión, como se refleja en el siguiente gráfico, pero con una

²⁸ Plazas dotadas en los PGE para 2012, sin contar unidades periféricas.

relación creciente, es decir, a más complejidad más plantilla. No parece haber una relación entre la posición relativa de las unidades y el ministerio de adscripción.

Gráfico 8. Relación entre plantilla total y complejidad. Diferencias a la media.



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico, en el que el eje horizontal representa la complejidad y el vertical la plantilla, aparece claramente separada la DGC6. En el cuadrante de mayor complejidad y mayor plantilla (el superior a la derecha) se sitúan, por este orden, la DGA1, la DGC1, la DGC5, la DGB1, y la DGC2. En el cuadrante opuesto, menor complejidad y menor plantilla (inferior izquierdo) aparecen diferenciados el DGB5 y la DGA8, mientras que un grupo más compacto lo componen la DGA7, la DGA5, la DGA6, y la DGC10. En el cuadrante de menor complejidad y mayor plantilla (superior izquierdo) se sitúan la DGC8 y la DGC6, esta última con valores similares a la media de complejidad pero muy por encima del valor medio de plantilla del conjunto de unidades.

Cabe destacar el hecho de que unidades con complejidad semejante tienen plantillas muy diferentes, como es el caso de la DGC6, la DGC8, la DGC9 y la DGC7, todas ellas del mismo ministerio y muy próximas al eje vertical pero con una gran variabilidad de posiciones en relación con el eje horizontal. Esta misma variabilidad se observa si el análisis se hace a la inversa: véase el caso de la DGA8, la DGB4, la DGB3, la DGA4, la DGB2, la DGC3 y la DGA2, con posiciones muy similares respecto de la media de plantilla del conjunto de unidades sin embargo presentan valores de complejidad muy diferentes.

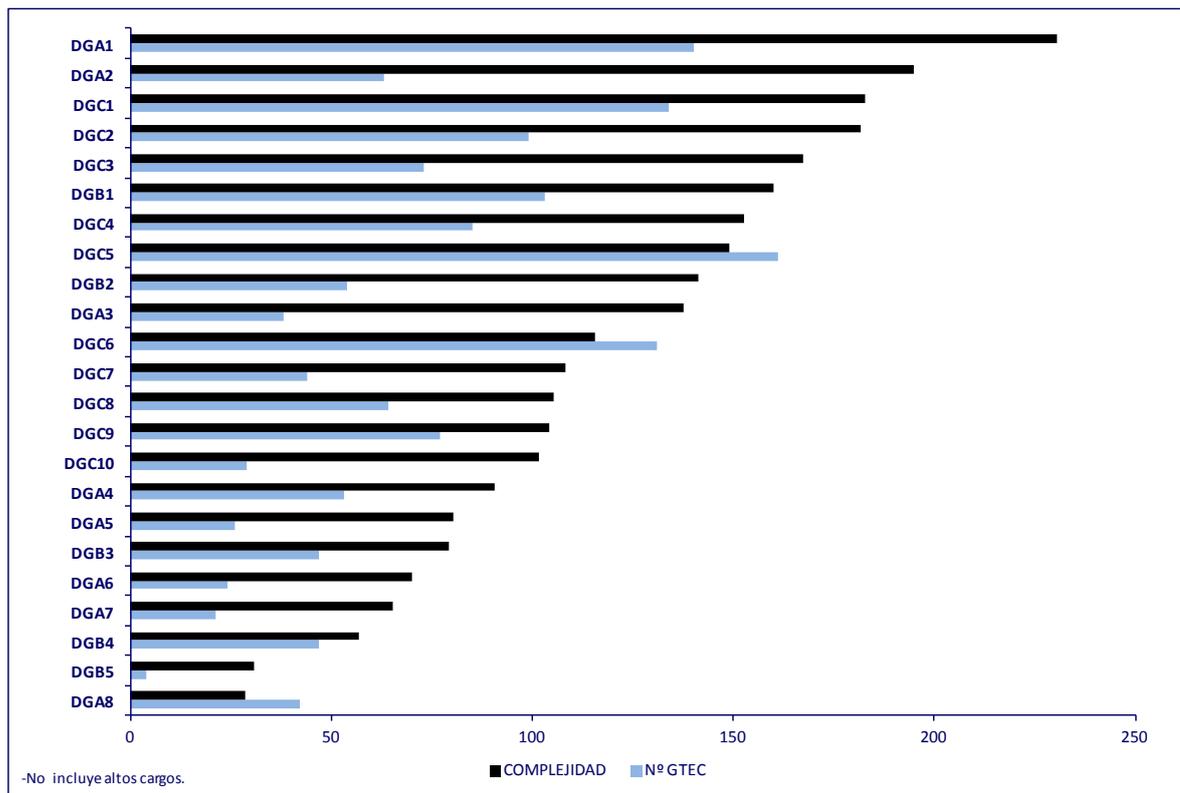
A efectos de profundizar en la relación complejidad de funciones-plantilla se ha dividido esta última en dos grupos: el grupo técnico (GTEC), que se corresponde con

los empleados de los subgrupos A1 y A2 (titulados superiores y de grado medio), y el grupo de apoyo (GAP), que agrupa al resto de grupos y subgrupos. No se ha diferenciado en ninguna categoría entre personal funcionario y personal no funcionario.

Los resultados de análisis que se muestran a continuación indican que la relación creciente observada entre la plantilla y la complejidad se debe más al grupo técnico que al grupo de apoyo.

Grupo técnico

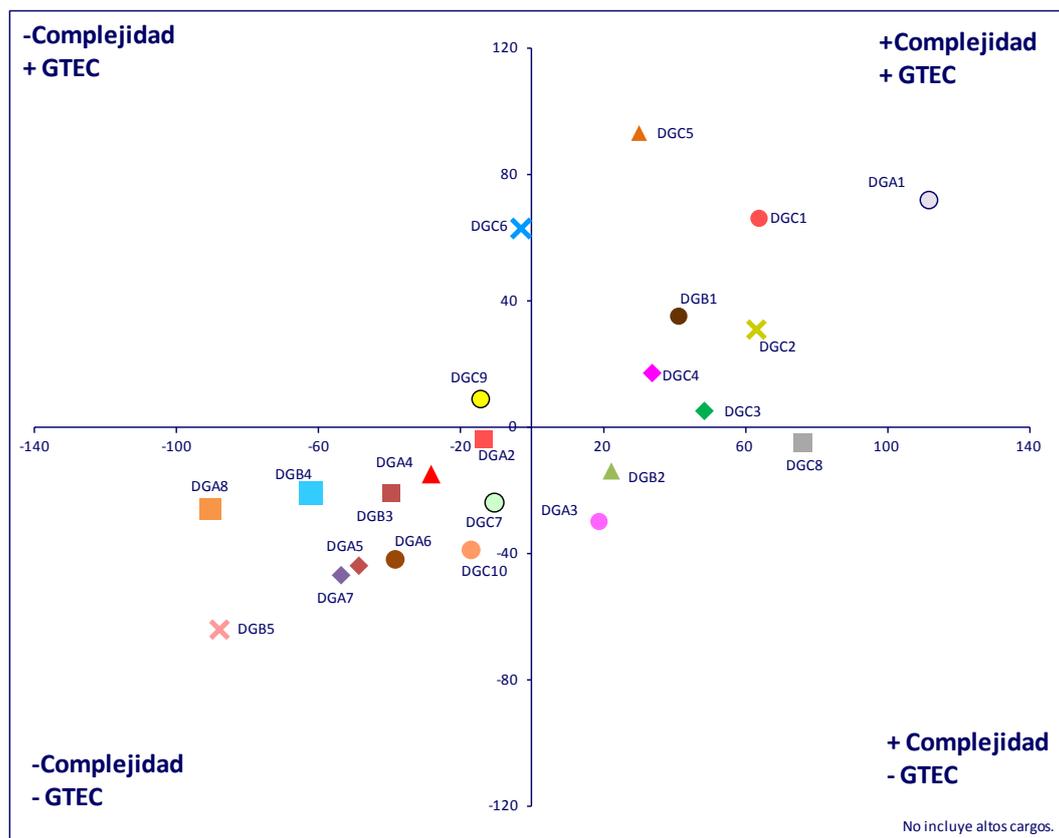
Gráfico 9. Relación entre plantilla del GTEC y la complejidad de las unidades estudiadas ordenadas de mayor a menor complejidad.



Fuente: Elaboración propia.

El comportamiento del Grupo Técnico en valores absolutos es similar al observado para la plantilla total aunque con variaciones menos acusadas. Sólo tres unidades – DGC6 y la DGC5, del MC y la DGA8, del MA- sobresalen en número de plazas dotadas de técnicos respecto del índice de complejidad global de sus funciones. Al contrario, destaca la relación que se da en la DGA2, donde el índice de complejidad de sus funciones supera con mucho el número de plazas dotadas de personal técnico.

Gráfico 10. Dispersión en la relación entre la complejidad y personal del GTEC.



Fuente: Elaboración propia.

Si se analizan las diferencias a la media de ambas variables, plantilla y complejidad de funciones, permanece la relación creciente entre número de plantilla y complejidad. En el cuadrante superior derecho, que representa mayor complejidad y mayor número de técnicos, es en el que se observa la mayor dispersión en ambas variables. Véase el caso de la DGC5, con mucho más personal técnico que la DGB1, la DGC4 o la DGC3, que tienen posiciones similares cercanas de complejidad.

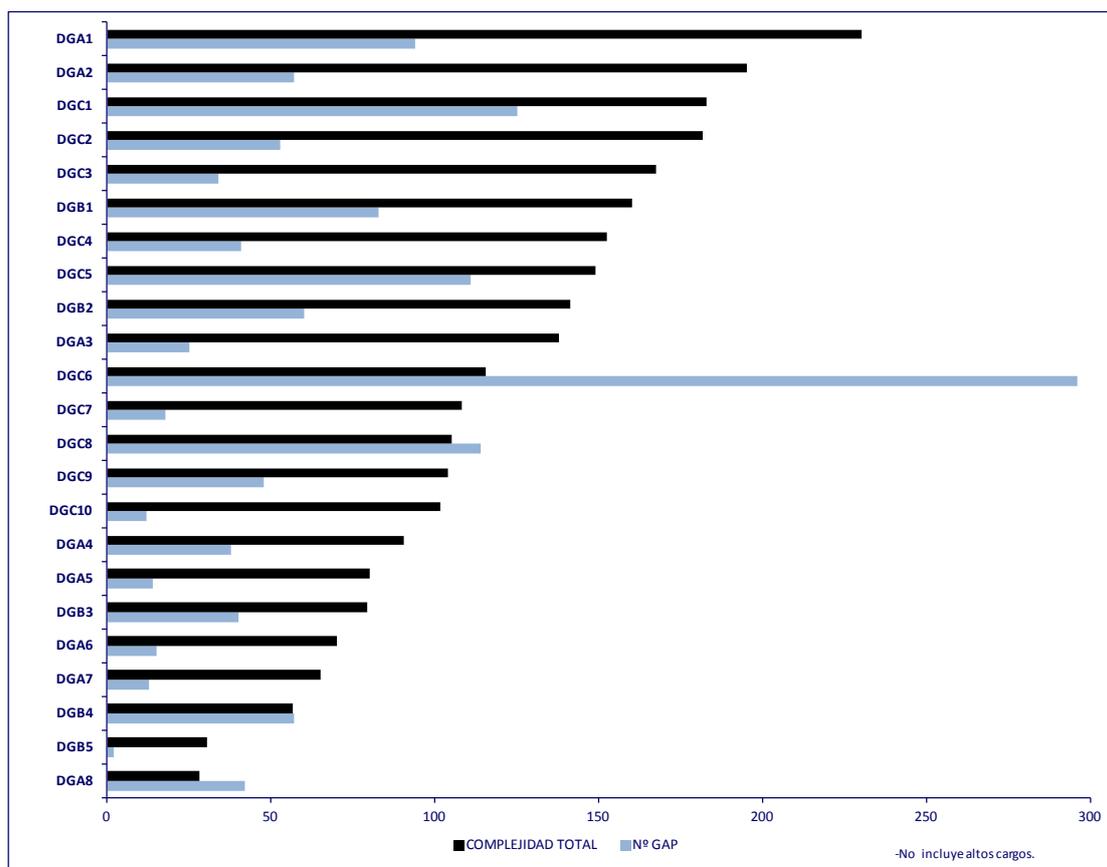
En el cuadrante opuesto (inferior izquierdo), de menor complejidad y plazas del grupo técnico, la distribución es muy similar a la observada para la plantilla total aunque es mayor la dispersión de las unidades en relación con esta concreta plantilla.

En el cuadrante de menor complejidad y mayor plantilla de grupo técnico, destaca de nuevo la DGC6 en relación con la plantilla, mientras que la otra unidad de este mismo cuadrante tiene valores de complejidad y de grupo técnico muy próximos a las medias de ambas variables.

Grupo de apoyo

Si se tiene en cuenta el grupo de apoyo (C1, C2, titulados en bachiller, graduado escolar y niveles formativos inferiores, tanto de funcionarios como de personal no funcionario), los resultados son los siguientes:

Gráfico 11. Relación entre plantilla del GAP y la complejidad de las unidades estudiadas ordenadas de mayor a menor complejidad.

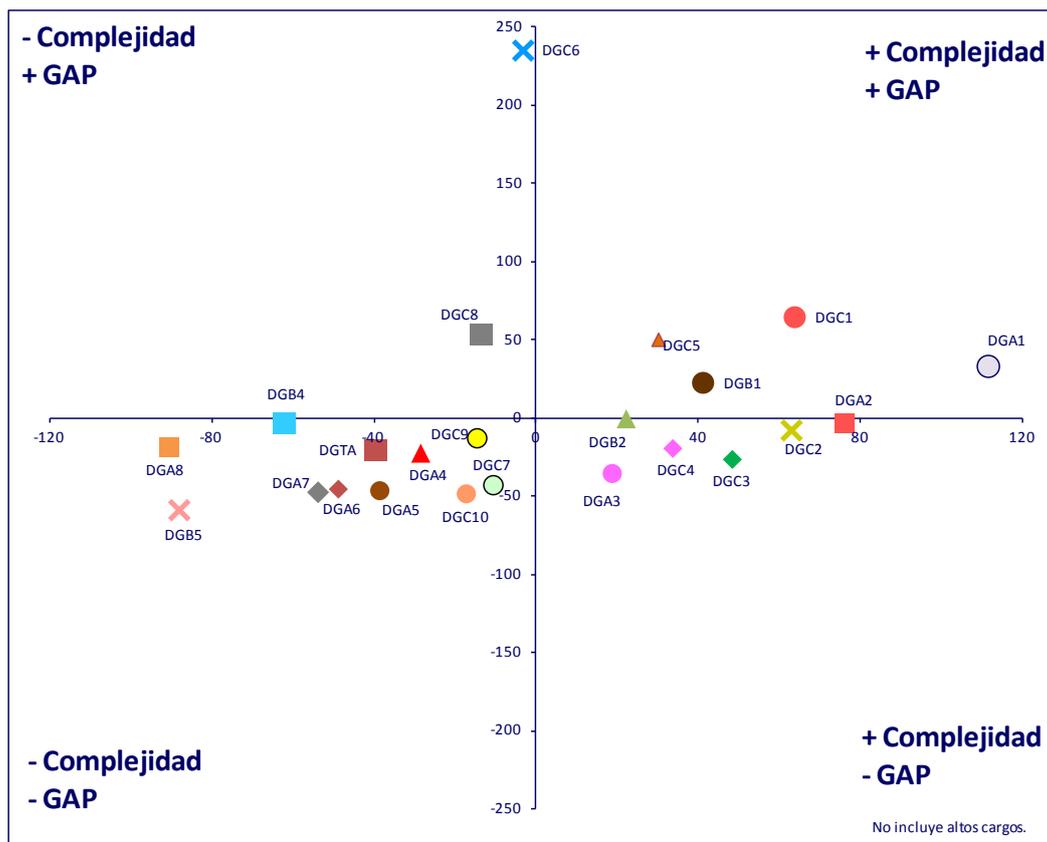


Fuente: Elaboración propia.

En este caso hay de nuevo una presencia muy destacada de la DGC6, que sobresale, no sólo en volumen total de plantilla de grupo de apoyo, sino también en comparación con su propia complejidad. Además de esta DG, la DGC8 y la DGA8 presentan índices de complejidad de sus funciones inferiores al número de plazas dotadas de personal de apoyo.

En el gráfico de dispersión inferior que muestra las diferencias a la media, ya no se observa tan claramente una relación directa y creciente entre personal y complejidad. A excepción del caso anómalo de la DGC6, en el resto de unidades, el interés está en ver la diferente distribución: muy cerca de la media de plantilla de grupo de apoyo, por ejemplo, se encuentran la DGB4, la DGC9, la DGB2, la DGC2 y la DGA2 que, sin embargo, presentan posiciones muy diferentes respecto de su complejidad. Por el contrario, por ejemplo, la DGC8, la DGC9 y la DGC7 tienen posiciones similares respecto de la media de complejidad, pero diferentes en cuanto al personal de apoyo de que disponen.

Gráfico 12. Dispersión en la relación entre la complejidad y el personal del GAP.



Fuente: Elaboración propia.

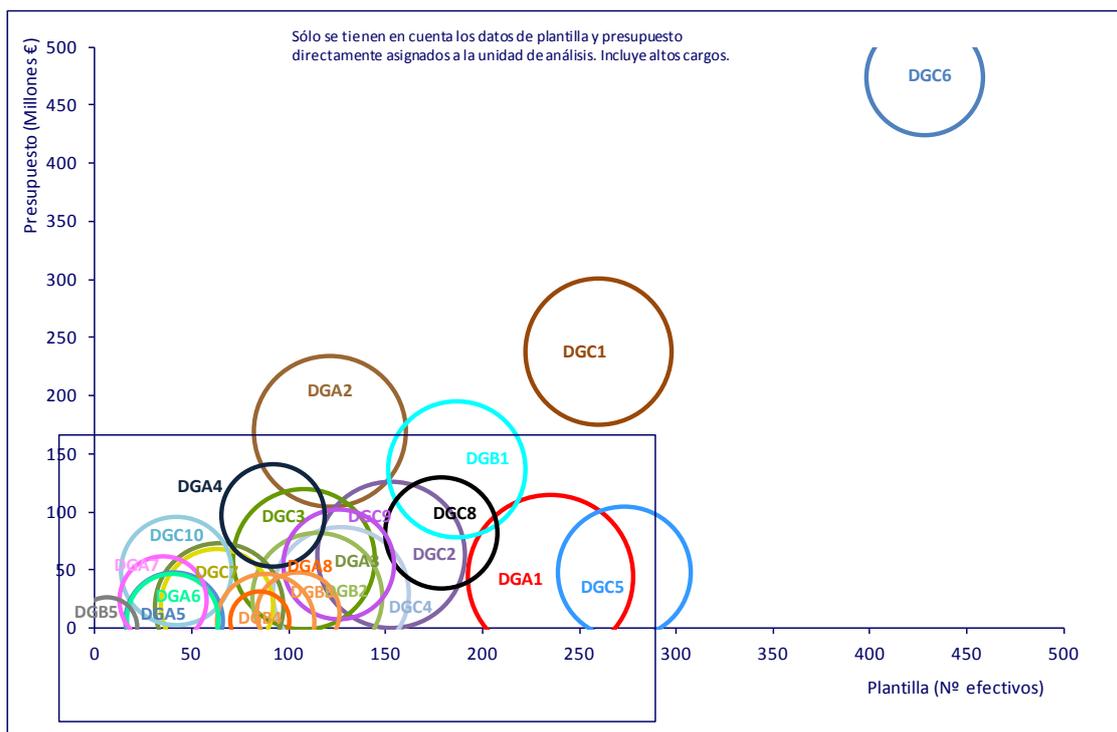
Complejidad de las funciones, plantilla y presupuesto

En este apartado se trata de presentar la relación entre el presupuesto que gestionan las unidades, el personal asignado y la complejidad total calculada para cada unidad.

El aspecto de las posiciones relativas de cada una de esas unidades es el siguiente. Se representa en el eje vertical el presupuesto en millones de euros, en el eje horizontal la plantilla y la complejidad a través del tamaño del diámetro del círculo.

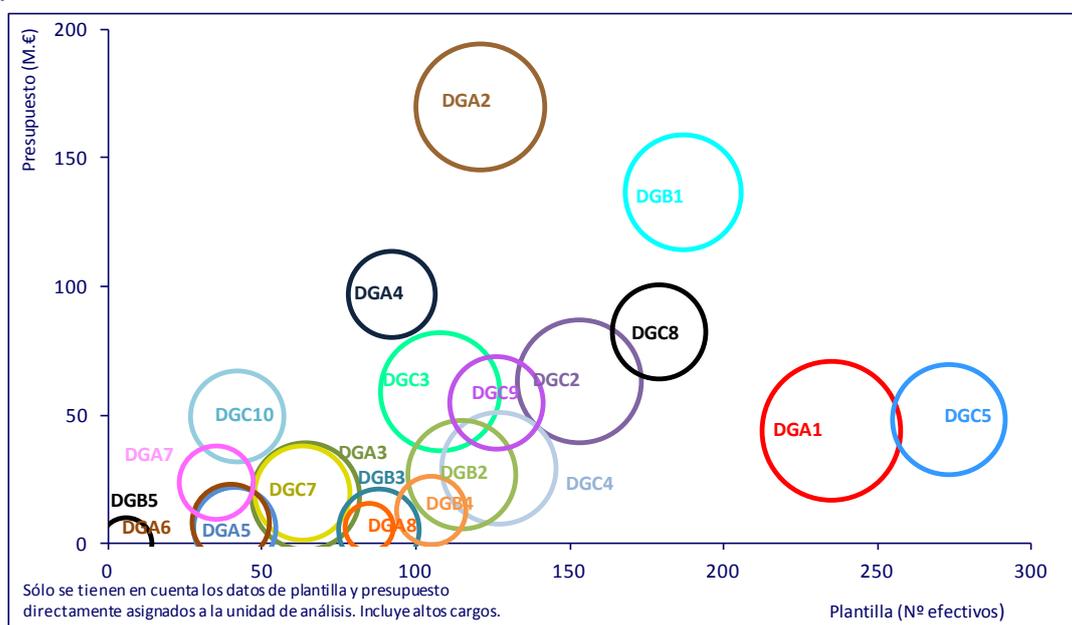
De nuevo la DGC6 se encuentra muy separada del resto de las unidades estudiadas tanto en presupuesto como en personal, aunque el diámetro del círculo representa una complejidad relativamente pequeña. La distorsión que produce la DGC6, hace necesario ofrecer un segundo gráfico para obtener los detalles en la zona de mayor concentración de unidades (que aparecen recuadradas en el gráfico anterior).

Gráfico 13. Plantilla, presupuesto y complejidad de las unidades objeto de estudio.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 14. Detalle de la distribución de plantilla, presupuesto y complejidad en algunas unidades objeto de estudio.



Fuente: Elaboración propia.

Según la distribución de las unidades en el gráfico, se aprecia una relación creciente no lineal entre presupuesto y plantilla pero no con la complejidad de las direcciones generales. Así direcciones generales con plantillas a partir de 100 puestos de trabajo parecen gestionar un presupuesto más elevado en relación con sus recursos de personal y todo ello sin que las complejidades de dichas unidades sean mayores.

Por otro lado, direcciones generales con presupuestos inferiores a 50 millones de euros presentan una gran variedad en cuanto a dotación de personal y, nuevamente, sin que se aprecie una complejidad de funciones equivalente entre ellas.

4.2. ANÁLISIS DE LAS UNIDADES AGRUPADAS EN *CLUSTERS*

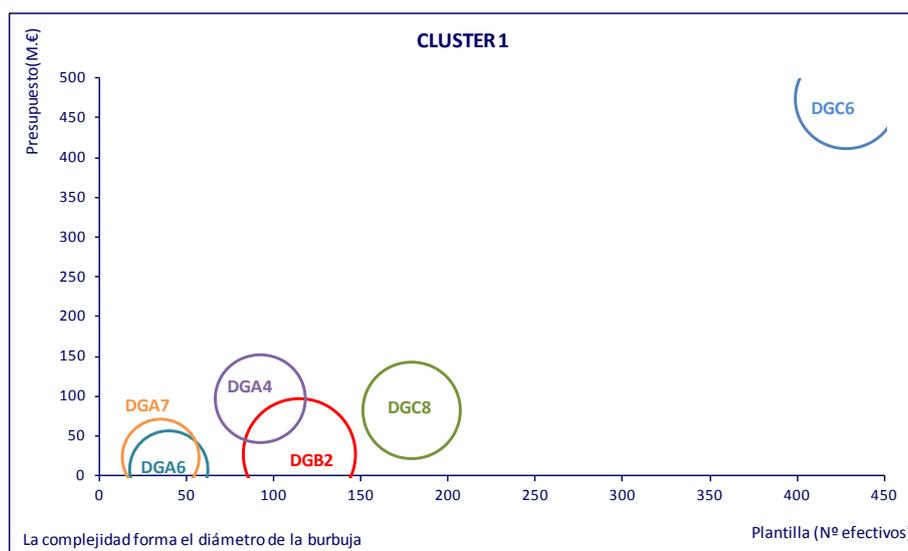
La comparación de las unidades de forma conjunta, tal y como se ha descrito en el epígrafe anterior, necesariamente ha de completarse con otros análisis por las dificultades que implica confrontar unidades con características muy diferenciadas, de tal manera que la comparación directa puede resultar forzada.

Esta circunstancia se puede corregir comparando unidades que sean semejantes entre sí y diferentes de las restantes, es decir con agrupaciones de unidades o *clusters*. La agrupación se ha realizado sobre la base de los índices de complejidad de las funciones de las direcciones generales objeto de estudio, ya que otros factores analizados no influían en la composición de los *clusters*. Se han obtenido **seis grupos o clusters**, cuya descripción se efectúa a continuación.

Es preciso señalar, con carácter previo, que en todos ellos la función con mayor peso es la de relaciones institucionales, y dentro de ésta las relaciones institucionales con otras organizaciones públicas, resultado lógico al analizar la actividad del nivel estatal de la administración pública en un Estado compuesto en el que la mayoría de las competencias son concurrentes o compartidas con otros niveles de la Administración. Por esta razón, la caracterización en cuanto a las funciones que desempeñan las unidades que integran los distintos *clusters*, se efectúa a nivel de subfunción excluyendo la subfunción relaciones institucionales con otras organizaciones públicas.

En el **Cluster 1** se integran seis unidades de complejidad baja, que pertenecen a los tres ministerios: las DGA4, DGA6 y DGA7 (MA), la DGB2 (MB), las DGC6 y DGC8 (MC).

Gráfico 15. Composición del cluster 1.



Fuente: Elaboración propia.

A excepción de la DGC6, se tratan de unidades con un presupuesto pequeño, en torno a los 50 millones de euros, y de tamaño medio, unas 100 plazas presupuestadas. La

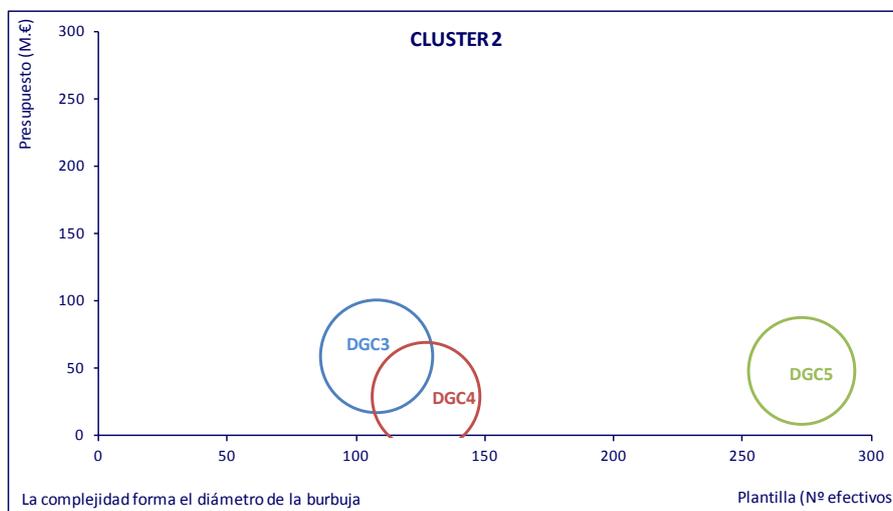
citada DGC6 presenta parámetros completamente diferentes, de tal manera que si se la considera para el cálculo del volumen presupuestario y plantillas medias del grupo, los valores obtenidos se elevarían a 118,5 millones de presupuesto medio y 147 plazas presupuestadas, también en promedio.

A pesar de que en este primer *cluster* el 58% del presupuesto corresponde en promedio al capítulo 6, de inversión en infraestructuras, hay que tener en cuenta que esta cifra está muy afectada por el peso de la DGC6 y de la DGC8, únicas unidades del grupo que tienen créditos consignados en este capítulo. En realidad, se trata de unidades cuya principal actividad económica es la aportación de fondos mediante transferencias corrientes, ya que un 20% de su presupuesto se ubica en el capítulo 4.

Por lo que respecta a las funciones que realizan, coherentemente con la importancia del capítulo 6 en sus presupuestos, tienen un peso superior al que presentan los restantes grupos en las subfunción inversión. Quizá lo más característico de este *cluster* es el peso de las actividades de dirección, de seguimiento y de otras actividades de revisión y control, si se comparan con los restantes grupos. En cuanto a los recursos humanos lo que caracteriza a este *cluster* es la proporción de personal de apoyo sobre la plantilla total, que alcanza un porcentaje superior al 60%.

En el **Cluster 2**, se agrupan únicamente tres unidades del mismo ministerio (MC): DGC3, DGC4 y DGC5. Se trata de un grupo de complejidad media, con un presupuesto medio en torno a los 45 millones de euros y 168 plazas presupuestadas, también en promedio.

Gráfico 16. Composición del cluster 2.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a sus funciones, este *cluster2* se compone de unidades caracterizadas por un peso importante de relaciones internacionales, de relaciones institucionales con instituciones privadas (relaciones con entidades representativas de intereses sectoriales o con organizaciones de la sociedad civil) y de actividades de fomento no económico.

Desde el punto de vista de los recursos económicos que gestionan, destacan las transferencias de capital (capítulo 7) que suponen casi el 36% del total. En segundo término, con un peso de casi el 29%, se sitúa el capítulo 6 “inmaterial”. Todo ello apunta a que en este *cluster*, el grueso de la actividad económico-presupuestaria se

orienta a la financiación de acciones que se ejecutan por otros actores públicos o privados y en segundo término a la contratación de estudios e informes aunque también desarrollan actividad inversora puesto que el capítulo 6 (solo inversión directa) supone un 18,6% del presupuesto total.

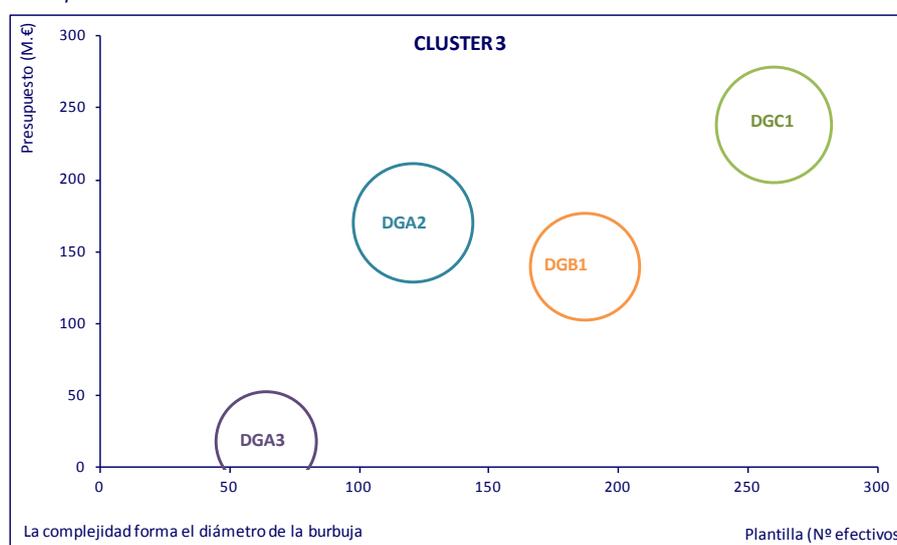
Por lo que respecta a su personal y, a diferencia del *cluster 1*, el mayor peso en la plantilla recae sobre el grupo técnico, que representa el 63% del total. Destaca la DGC5, con una mayor plantilla. La DGC3 y la DGC4 presentan menos diferencias respecto de esta variable.

En el **Cluster 3** se agrupan unidades pertenecientes a los tres ministerios: las DGA2 y DGA3 (MA), la DGB1 (MB) y la DGC1 (MC).

Se trata de un grupo de complejidad alta, con un volumen medio de recursos presupuestarios que supera los 140 millones de euros, el mayor de todos los grupos, y con una plantilla de 157 plazas presupuestadas en promedio.

Es un *cluster* que se caracteriza por las actividades de fomento, tanto económico como no económico, y en el que también tienen una presencia mayor que en otros *clusters* el seguimiento y otras actividades de revisión y control (distintas de las autorizaciones, seguimiento o control), lo que puede asociarse al peso de las actividades de fomento. Aunque en menor medida que en los *clusters 2* y *4*, también tienen una importante presencia las actividades de relaciones institucionales privadas, lo que nuevamente puede explicarse por las funciones de fomento que caracterizan este grupo.

Gráfico 17. Composición del cluster 3.



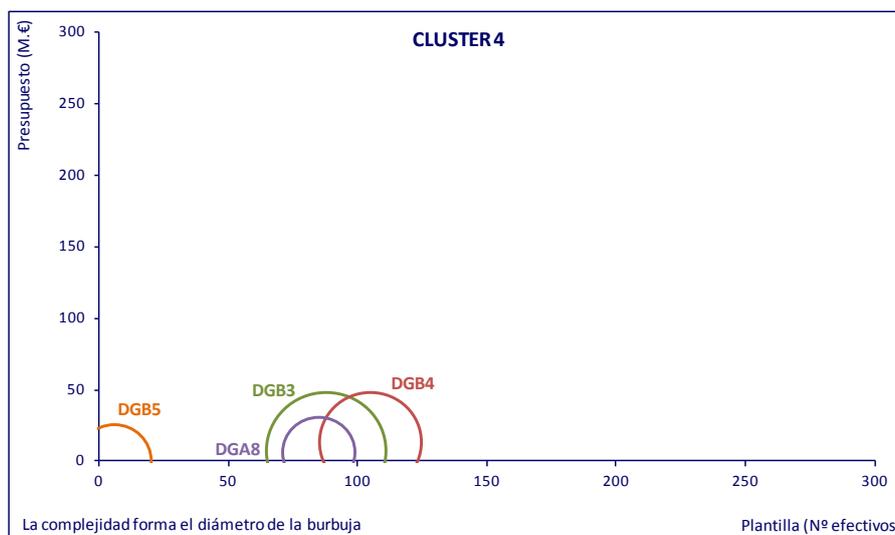
Fuente: Elaboración propia.

Coherente con las características funcionales de este *cluster3*, el capítulo 4, transferencias corrientes, supone más del 54% del presupuesto total, el más alto de todos los *clusters* obtenidos combinado además, con un también notable capítulo 6, de inversión en infraestructuras, que supone prácticamente la cuarta parte del total y que se explica fundamentalmente por la cuantía de este capítulo en el presupuesto de la DGC1, ya que en los restantes casos este capítulo es anecdótico o no tiene consignados créditos. Ello parece indicar que se trata de unidades que desarrollan programas que financian con sus recursos presupuestarios y que son ejecutados por otras organizaciones públicas o privadas.

En este *cluster3*, la plantilla se distribuye prácticamente al 50% entre grupo técnico y de apoyo, y existe una mayor dispersión tanto en la plantilla como en el presupuesto de las unidades.

En el *cluster 4* se agrupan cuatro unidades de dos de los tres ministerios: la DGA8 (MA) y las DGB3, DGB4 y DGB5 (MB). Se trata de un *cluster* de escasa complejidad, de hecho la más baja de todos los *clusters* obtenidos, con un presupuesto pequeño, 6,6 millones de euros en promedio, y una plantilla media de 70 puestos presupuestados. Es el *cluster* en el que mayor peso tienen las actividades de relaciones institucionales privadas, de autorizaciones y de seguimiento dentro de las actividades de revisión y control.

Gráfico 18. Composición del cluster 4.



Fuente: Elaboración propia.

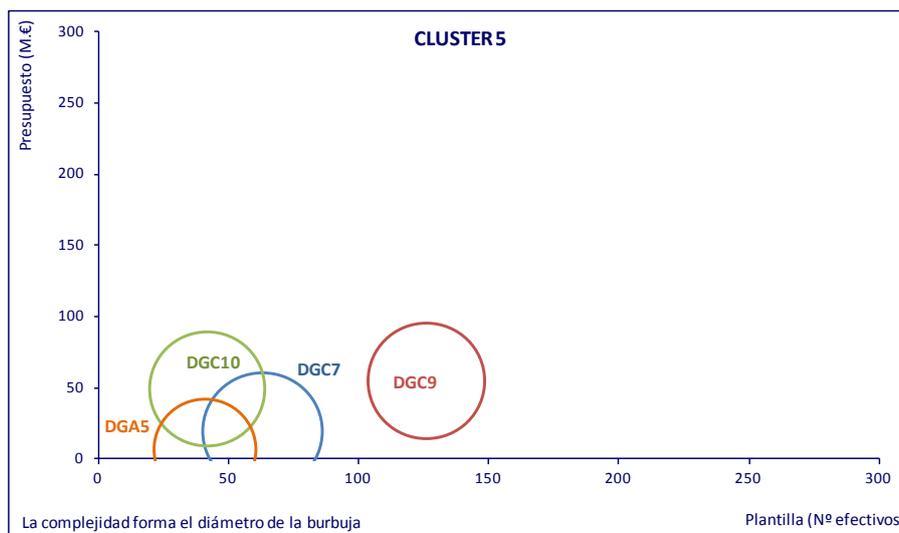
La principal característica de este *cluster4* es precisamente ese escaso peso que, respecto al conjunto, tienen sus unidades en los tres parámetros. Son unidades poco inversoras, y cuya principal actividad económico-presupuestaria es la financiación de actividades mediante transferencias corrientes, representando el capítulo 4 más del 50% del total. También llama la atención el importante peso del capítulo 1, un 37% del total, el más elevado con diferencia de todos los grupos obtenidos.

Como en el *cluster* anterior, la plantilla presupuestaria en este grupo se distribuye al 50% entre grupo técnico y de gestión, con bastante homogeneidad entre las unidades en cuanto a tamaño total y distribución por grupos, con la única excepción de la DGB5, que destaca por su pequeña plantilla.

El *cluster 5* está formado por tres unidades de dos ministerios: la DGA5 (MA) y las DGC7, DGC9 y DGC10 (MC).

Es un *cluster* de baja complejidad, el segundo más pequeño desde el punto de vista de recursos presupuestarios, 32,5 millones de presupuesto en promedio, y el más pequeño desde el punto de vista de los recursos humanos, con 67 plazas presupuestadas en promedio.

Gráfico 19. Composición del cluster 5.



Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista funcional, se caracteriza por el peso de las funciones de planificación y fomento no económico, en ambos casos por encima de los restantes clusters, y de relaciones internacionales, con igual peso que en el cluster 6.

Desde el punto de vista presupuestario, lo que caracterizaría este grupo es la financiación de acciones a ejecutar por otras organizaciones, públicas o privadas básicamente mediante transferencias corrientes (capítulo 4), y también mediante transferencias de capital, capítulo 7 (en el caso de la DGC7 y DGC9). En el conjunto del *cluster* destaca el peso del capítulo 8²⁹ (activos financieros), un 35,7%, el más elevado de todos los *clusters*, que se explica exclusivamente por la DGC10, muy probablemente relacionado con un aspecto concreto de sus competencias.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, como el *cluster 2* y, como se verá en el *cluster 6*, este grupo se caracteriza por el peso del grupo técnico sobre el total, un 65,7%.

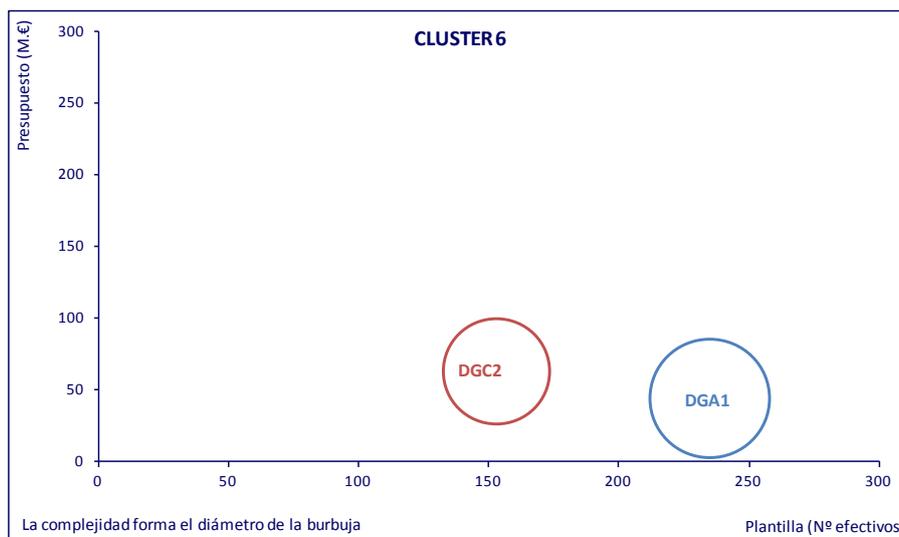
Por último, el *cluster 6* agrupa a dos unidades de distinto ministerio: la DGA1 (MA) y la DGC2 (MC).

Este *cluster* se caracteriza por su elevado nivel de complejidad, el más alto de todos los *clusters*; de hecho la DGA1 es la unidad con mayor índice de complejidad total de las estudiadas, mientras que la DGC2 ocupa el cuarto puesto.

Son unidades claramente estratégicas: planificadoras, y, seguramente a consecuencia de ello, con un importante peso de las funciones de relaciones internacionales y también un fuerte componente de revisión y control.

²⁹ Este capítulo 8 del gasto recoge los derivados de la adquisición de acciones, constitución de depósitos y fianzas y concesión de préstamos que realiza el Estado en calidad de financiador de otros agentes, mayoritariamente públicos.

Gráfico 20. Composición del cluster 6.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a su actividad económico-presupuestaria, se trata de un *cluster* orientado a la financiación de acciones mediante transferencias corrientes, capítulo 4, (en el caso de la DGA1) o de capital, capítulo 7 (en el de la DGC2). El importante peso de este capítulo 7 en el presupuesto medio total del grupo, un 50%, se explica por el peso de este capítulo en la DGC2. Destacan también los créditos destinados a la compra de bienes o servicios o a la realización de informes o estudios, bien a través del capítulo 2 o del capítulo 6 “inmaterial” que alcanza en conjunto casi un 24% del presupuesto medio total.

4.3. ANÁLISIS POR MINISTERIOS

Bajo este epígrafe se recoge el resultado de la aplicación del modelo por ministerios, en el que también se han ido agregando los elementos de las tres dimensiones analizadas en el orden antes indicado: complejidad de las funciones, personal (plantilla o plazas dotadas) y presupuesto.

MINISTERIO A (MA)

Complejidad de las funciones desempeñadas

Las unidades del MA desempeñan sus funciones con un índice de complejidad total muy diferente. En este ministerio coexisten las dos direcciones generales con mayor complejidad, la DGA1 (con una complejidad de 230 puntos) y la DGA2 (195 puntos), con la de menor complejidad de todas las unidades analizadas, la DGA8 (28,36 puntos). Entre ambos extremos, las unidades alcanzan complejidades distintas pero con valores moderados y bajos en comparación con los otros ministerios estudiados.

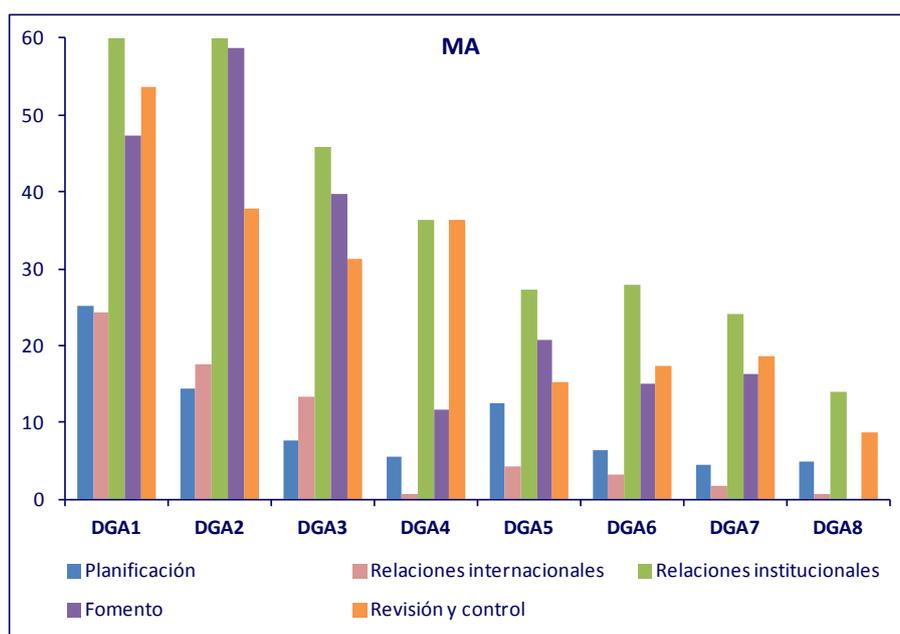
Cuadro 12. Complejidad total, ordenada de mayor a menor, de las unidades del MA distribuidas por secretarías de estado y generales.

SE/SG	Unidad	Complejidad funciones
SA1	DGA1	230,36
SA2	DGA2	195,07
SA2	DGA3	137,71
SA1	DGA4	90,45
SA2	DGA5	80,34
SA2	DGA6	70,12
SA2	DGA7	65,11
SA1	DGA8	28,36

Fuente: Elaboración propia.

Por categoría de funciones, el perfil de complejidad se caracteriza por el predominio de las relaciones institucionales. En cinco de las ocho direcciones generales, a la función de relaciones institucionales le sigue la de revisión y control, prácticamente equiparadas en la DGA4. En las tres restantes este segundo puesto es ocupado por la función de fomento, debido más a programas de ayudas y subvenciones, o a fomento no económico (de campañas, formación....) que a inversión en infraestructuras, cuyo peso es escaso en el conjunto de las unidades.

Gráfico 21. Índice de complejidad por categorías de funciones y direcciones generales del MA.

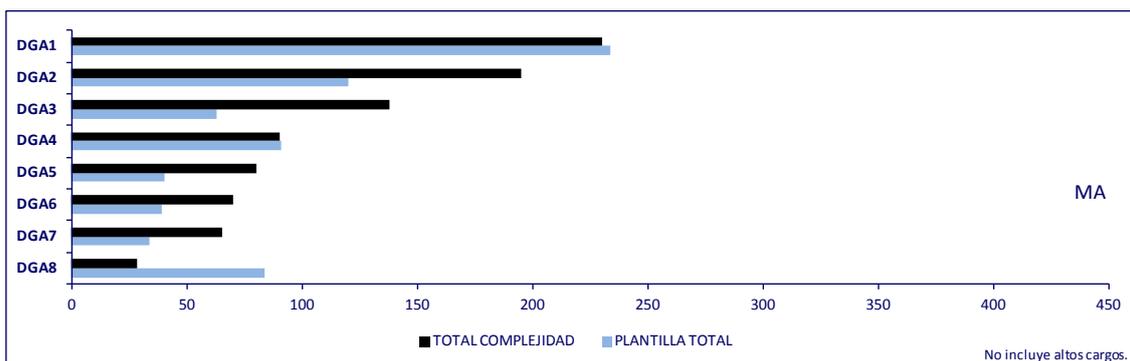


Fuente: Elaboración propia.

Índice de complejidad y plantilla del MA

Al relacionar la complejidad de las direcciones generales con su plantilla, se aprecia que cuentan con plantillas de tamaño medio (siendo la de la DGA1 la mayor), y que, en general, se corresponden con su nivel de complejidad. Destacan tres casos en los que la plantilla supera al índice de complejidad: DGA1, DGA4, y DGA8, esta última de manera llamativa. Al contrario, la DGA3 es la que tiene una relación más desequilibrada entre plantilla y complejidad. Las relaciones entre ambas variables se reflejan en el gráfico siguiente.

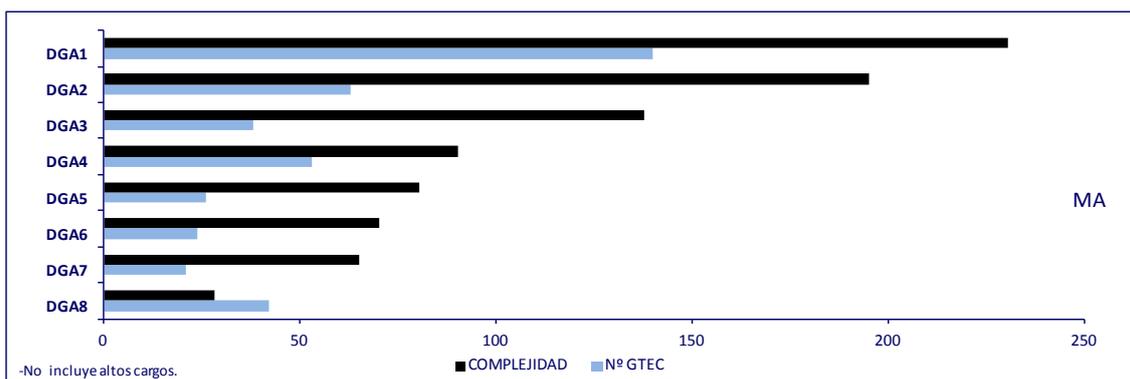
Gráfico 22. Relación entre plantilla total y la complejidad de las unidades estudiadas en el MA ordenadas de mayor a menor complejidad.



Fuente: Elaboración propia.

Tomando el grupo técnico y de apoyo por separado, la DGA8 es la única que mantiene una relación asimétrica entre plantilla y complejidad a favor de la primera, tanto para el GTEC como para el GAP (gráficos siguientes). En las restantes unidades el desequilibrio entre complejidad y plantilla es muy elevado en relación con el GTEC, tal y como se aprecia en el gráfico.

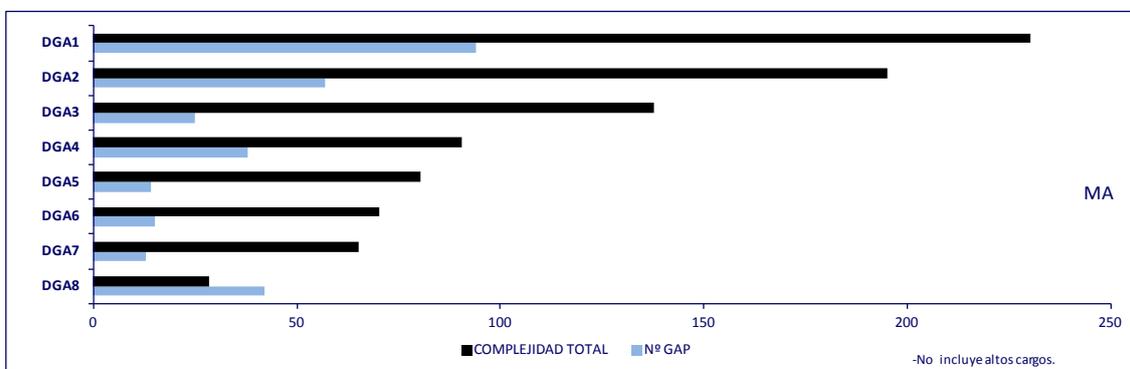
Gráfico 23. Relación entre plantilla del GTEC y la complejidad de las unidades estudiadas en el MA ordenadas de mayor a menor complejidad.



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del personal de apoyo, este desequilibrio es más acusado, con la salvedad de la DGA8, donde el personal del grupo de apoyo es menor que el del grupo técnico.

Gráfico 24. Relación entre plantilla del GAP y la complejidad de las unidades estudiadas en el MA ordenadas de mayor a menor complejidad.

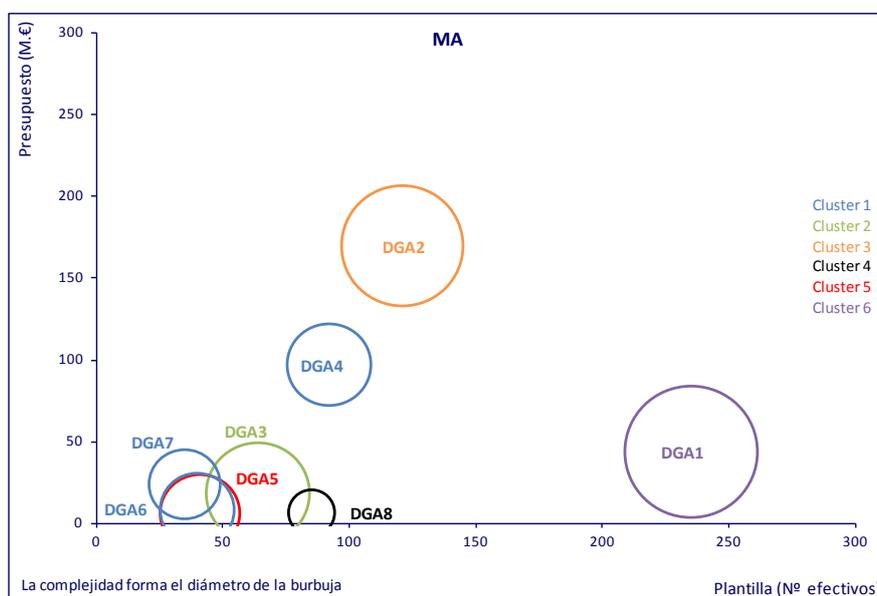


Fuente: Elaboración propia.

Complejidad, plantilla y presupuesto en el MA

En el gráfico siguiente se observa la conjunción de las tres variables del estudio: plantilla (eje horizontal), presupuesto (eje vertical) y complejidad (tamaño de la burbuja). El color del círculo permite comprobar a qué *cluster* pertenece cada una de las DDGG del ministerio.

Gráfico 25. Plantilla, presupuesto, complejidad y clusters del MA.



Fuente: Elaboración propia.

Se observa claramente la diferencia entre las dos principales unidades, la DGA2 y DGA1, con respecto al resto: en el caso de la DGA2, por el mayor presupuesto de gasto asignado de todo el ministerio, y en el caso de la DGA1 por el alto nivel de complejidad y plantilla.

En contraste, la DGA8 es la que menor complejidad tiene de todo el estudio y, pese a ello, como se aprecia en el gráfico, tiene más personal que otras unidades, y presupuestos parecidos.

MINISTERIO B (MB)

Complejidad de las funciones desempeñadas

En línea con lo descrito en el MA, aunque no de manera tan acusada, en las unidades del MB existe una fuerte dispersión en cuanto a la complejidad de las funciones que desarrollan: mientras la DGB1 tiene un índice de complejidad total, que supera el 160, el DGB5 no alcanza el 31 (30,68).

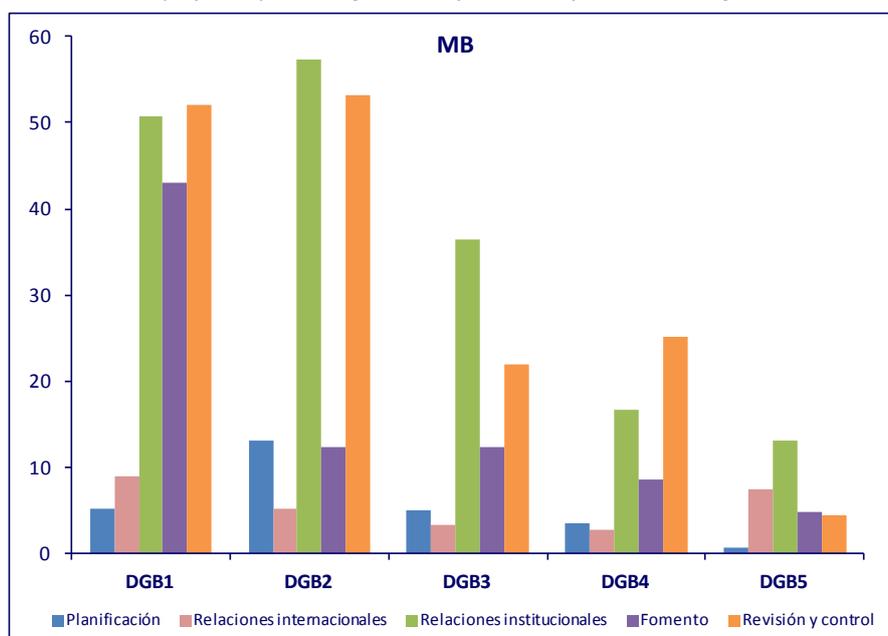
Cuadro 13. Complejidad total, ordenada de mayor a menor, de las unidades del MB distribuidas por secretarías de estado y generales.

SE/SG	Unidad	Complejidad funciones
SB1	DGB1	160,13
SB2	DGB2	141,17
SB3	DGB3	79,33
SB3	DGB4	56,70
SB1	DGB5	30,68

Fuente: Elaboración propia.

Por categoría de funciones a nivel ministerial, en general, se observa que se trata de unidades relativamente poco planificadoras, salvo en el caso de la DGB2, cuyo índice de complejidad en esta función es algo mayor. Las funciones de relaciones institucionales y revisión y control son las que presentan valores más elevados en el conjunto de las direcciones generales, con la excepción del DGB5 en la que destacan junto a las relaciones institucionales las relaciones Internacionales.

Gráfico 26. Índice de complejidad por categorías de funciones y direcciones generales del MB.

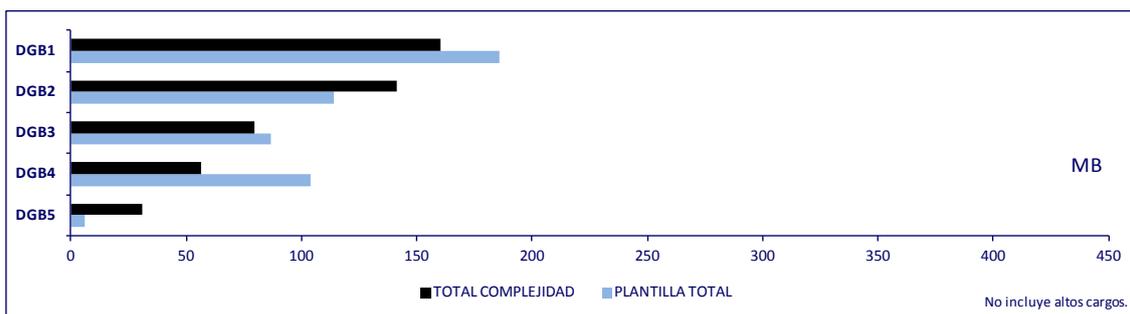


Fuente: Elaboración propia.

Índice de complejidad y plantilla del MB

En el MB no se aprecia un desequilibrio tan acusado entre complejidad y plantilla como se ha visto en el MA, pero en buena parte de los casos (tres de cinco, DGB1, DGB3 y DGB4) la plantilla supera al nivel de complejidad, siendo llamativo en el caso de la DGB4.

Gráfico 27. Relación entre plantilla total y la complejidad de las unidades estudiadas en el MB ordenadas de mayor a menor complejidad.

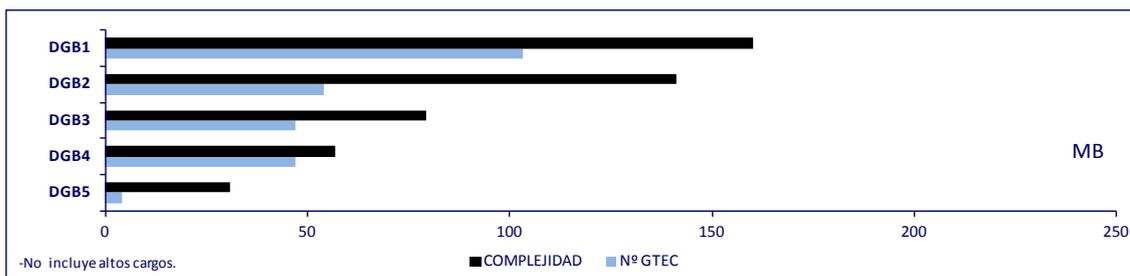


Fuente: Elaboración propia.

Si se estudia de forma separada el personal del grupo técnico (GTEC) y de apoyo (GAP), la relación de equilibrio se rompe, ya que, como se ve en los gráficos, las diferencias entre la complejidad y el personal son mayores.

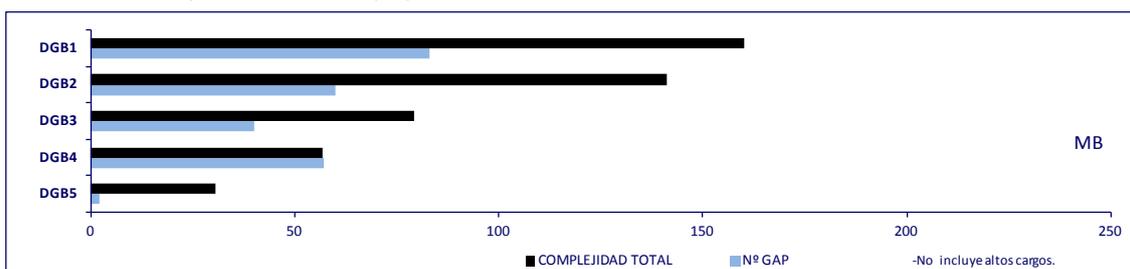
Ambos perfiles (CTEC y GAP) son muy similares, manteniéndose el predominio de los índices de complejidad con respecto a la plantilla, salvo en el caso de la DGB4 y para el grupo de apoyo, donde se equiparan las dos variables. La DGB2 y la DGB5 son las que presentan el mayor desequilibrio en ambos grupos de personal.

Gráfico 28. Relación entre plantilla del GTEC y la complejidad de las unidades estudiadas en el MB ordenadas de mayor a menor complejidad.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 29. Relación entre plantilla del GAP y la complejidad de las unidades estudiadas en el MB ordenadas de mayor a menor complejidad.

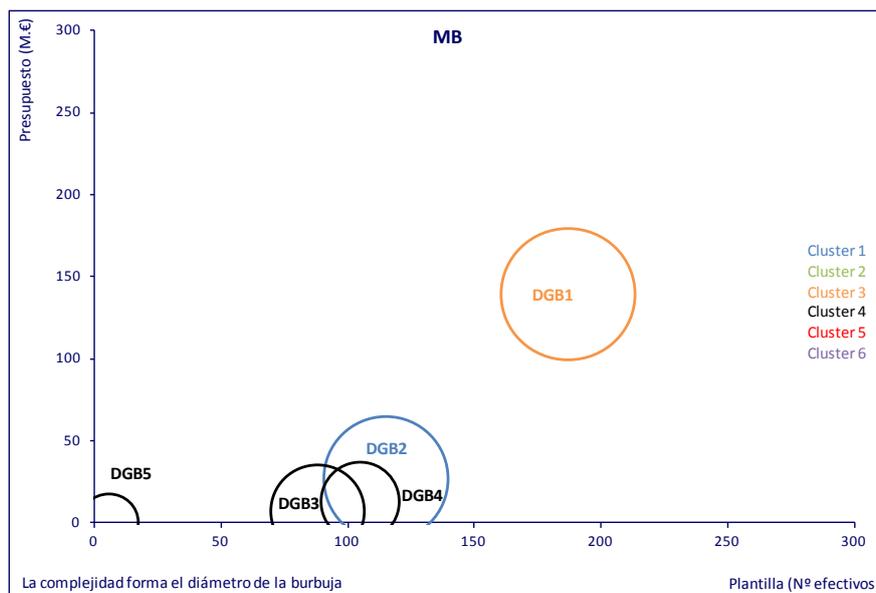


Fuente: Elaboración propia.

Complejidad, plantilla y presupuesto en el MB

En el conjunto de las unidades del MB, destaca la posición de la DGB1 por sus valores tanto de complejidad, presupuesto y personal asignado, como se observa en el gráfico inferior. Al igual que en el MA, el color del círculo representa a qué *cluster* pertenece cada unidad.

Gráfico 30. Plantilla, presupuesto, complejidad y clusters del MB.



Fuente: Elaboración propia.

La DGB2 se asemeja en complejidad a la DGB1 (círculos con diámetro semejante) pero con diferentes presupuestos y personal (muy superior en ambos casos en la DGB1). La DGB3 y la DGB4 mantienen un perfil discreto y parecido, y sólo destaca, por abajo, la DGB5, con complejidades, presupuestos y plantilla muy alejados del resto. Estas tres últimas unidades pertenecen al mismo *cluster*, cuyas características se han descrito ya en otro epígrafe de este informe.

MINISTERIO C (MC)

Complejidad de las funciones desempeñadas

Las complejidades de las unidades del MC se caracterizan por sus valores medios y altos y por una mayor homogeneidad en complejidad que las de los otros ministerios.

Las primeras posiciones en complejidad total las ocupan tres direcciones generales de la misma secretaria general ocupan: la DGC1, la DGC2 y la DGC4, dependientes de la SC1; junto con la DGC3 de la SC2.

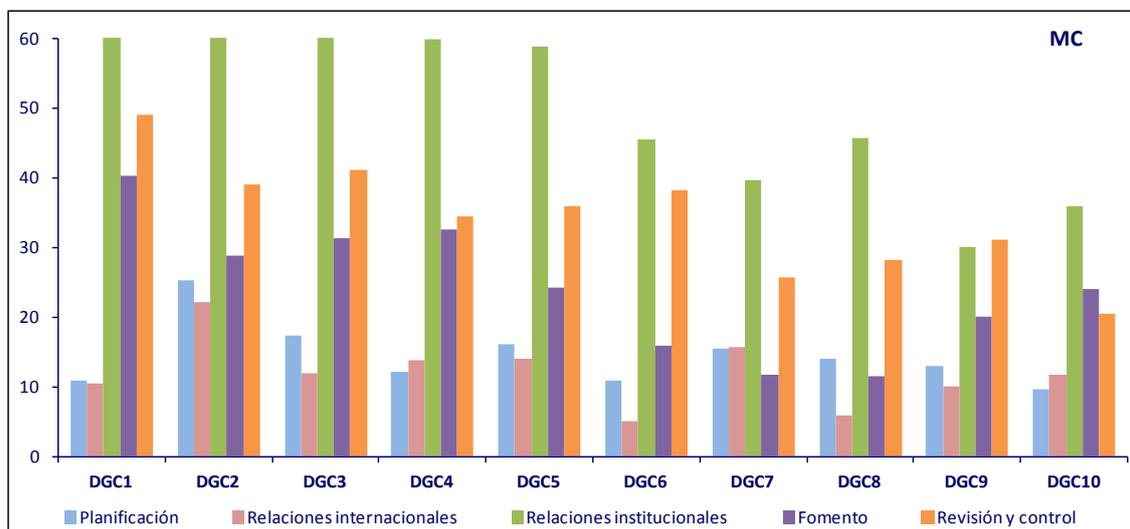
Cuadro 14. Complejidad total, ordenada de mayor a menor, de las unidades del MC distribuidas por secretarías de estado y generales.

SE/SG	Unidad	Complejidad funciones
SC1	DGC1	182,75
SC1	DGC2	181,80
SC2	DGC3	167,36
SC1	DGC4	152,67
SC3	DGC5	148,98
SC3	DGC6	115,56
SC2	DGC7	108,19
SC3	DGC8	105,34
SC1	DGC9	104,19
SC3	DGC10	101,69

Fuente: Elaboración propia.

Por categoría de funciones en el MC, cualquiera que sea el valor de su índice de complejidad, se observa en su conjunto un claro predominio de la función de relaciones institucionales, sólo ligeramente superada en una de las direcciones generales, la DGC9, por la función de revisión y control en la que se posiciona en el segundo lugar del ministerio tras la DGC10.

Gráfico 31. Índice de complejidad por categorías de funciones y direcciones generales del MC.



Fuente: Elaboración propia.

El tercer lugar mayoritariamente lo ocupa la función de fomento, salvo en la DGC7 y la DGC8. Hay que considerar en esta última que la función de fomento en algunas de sus direcciones generales se concentra en un fuerte componente inversor en infraestructuras, que conlleva mayor dotación presupuestaria (del capítulo 6) pero menor número de expedientes que otras actividades de fomento, además de compartir la gestión de esta función con unidades excluidas de este análisis.

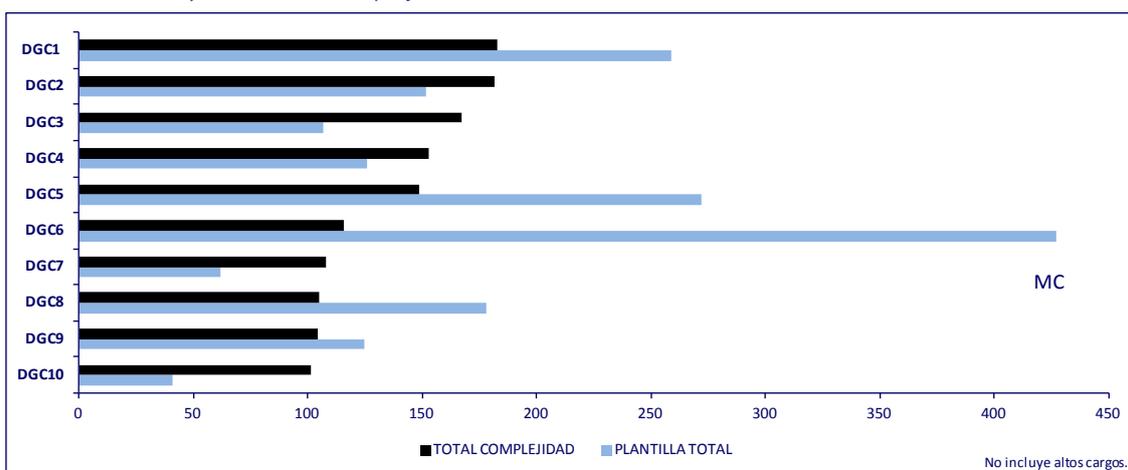
Característico en el MC es el valor que alcanza la función de relaciones internacionales en el perfil de complejidad respecto al MA y al MB, donde esta función tiene un menor peso en la complejidad de las direcciones generales.

Por direcciones generales, las cinco primeras direcciones generales alcanzan valores similares en relaciones institucionales. En las relaciones internacionales, que ocupan el segundo lugar, ya se observan algunas diferencias entre ellas, al igual que sucede con la función de fomento que ocupa el tercer lugar. Básicamente, el orden que las funciones ocupan en el índice de complejidad en cada dirección general sólo se ve alterado en contadas ocasiones y respecto de la funciones con menor peso.

Índice de complejidad y plantilla del MC

Cuando se relaciona el índice de complejidad de las funciones con el número de plazas dotadas, cinco DG sobresalen por dotación de personal respecto de su índice de complejidad, especialmente la DGC6, la DGC5 y la DGC8. Por el contrario, unidades con menor volumen de plantilla en relación con el índice de complejidad de sus funciones, destacan la DGC3 y la DGC7, así como la DGC10.

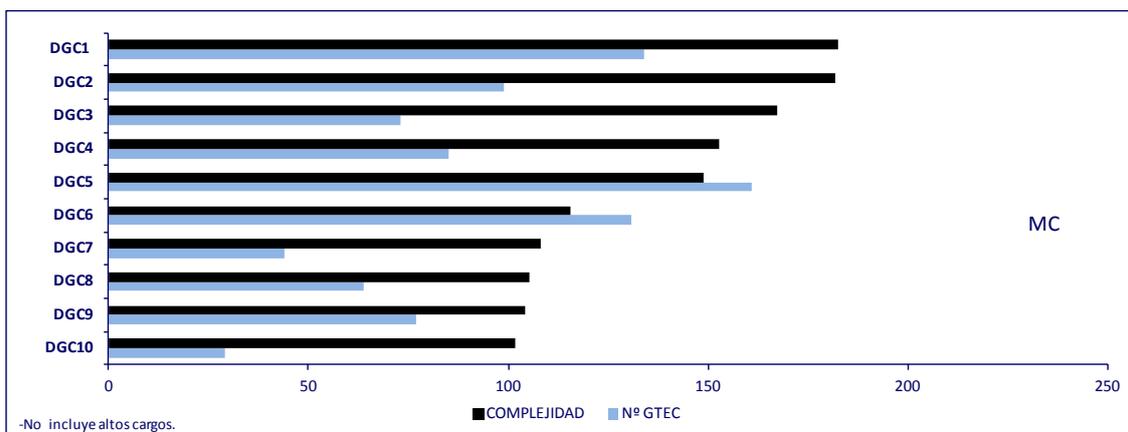
Gráfico 32. Relación entre plantilla total y la complejidad de las unidades estudiadas en el MC ordenadas de mayor a menor complejidad.



Fuente: Elaboración propia.

Desagregando las plazas por subgrupos, en el grupo técnico (GTEC), la relación entre ambas variables varía sensiblemente a la existente, de manera que sólo en la DGC6 y DGC5, el número plazas dotadas supera el valor de la complejidad de las funciones, aunque en menor proporción que si se considera la plantilla total. En el resto de unidades el grupo GTEC es inferior al valor de la complejidad.

Gráfico 33. Relación entre plantilla del GTEC y la complejidad de las unidades estudiadas en el MC ordenadas de mayor a menor complejidad.

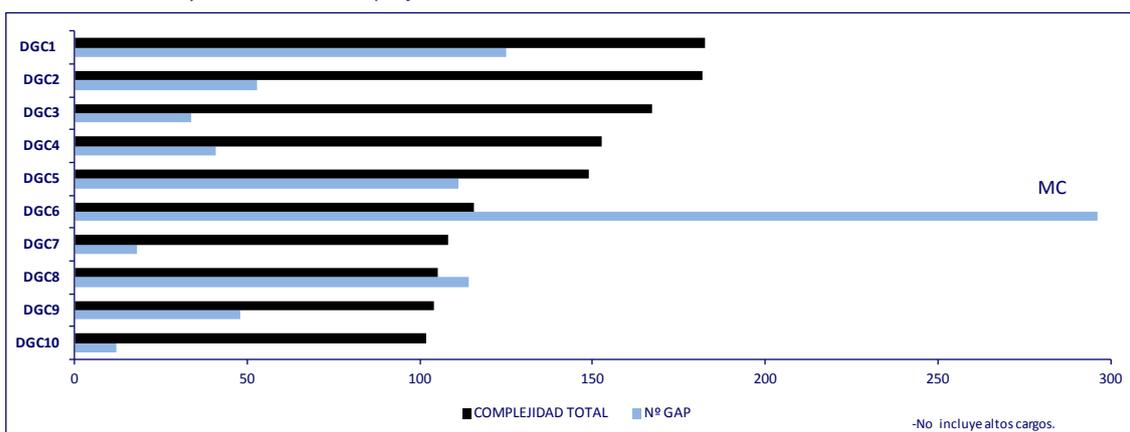


Fuente: Elaboración propia.

Cuando se observa el gráfico inferior la relación de la complejidad con el personal de apoyo (GAP), la DGC6 y la DGC8, mantienen el mismo comportamiento que si se considera la plantilla total, aunque con menores diferencias entre variables. En el resto de unidades, la complejidad de sus funciones supera a las plazas, y la diferencia entre ambas variables es mayor que la que presenta el grupo técnico.

Todo ello indica que dependiendo de las unidades, el grupo técnico influye más en la relación entre la plantilla y la complejidad mientras que en otras influye el grupo de apoyo, siendo especialmente evidente en la DGC6.

Gráfico 34. Relación entre plantilla del GAP y la complejidad de las unidades estudiadas en el MC ordenadas de mayor a menor complejidad.



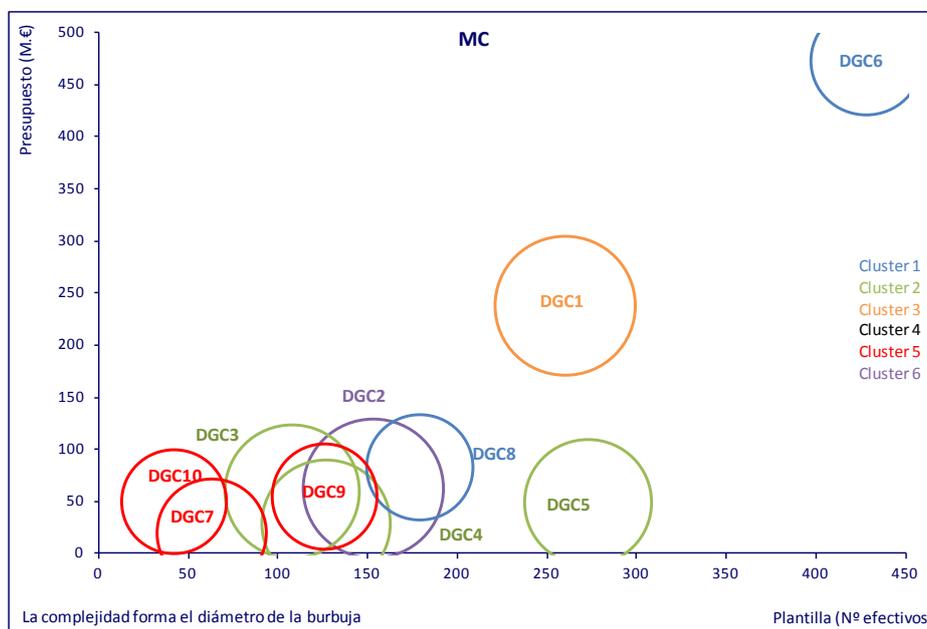
Fuente: Elaboración propia.

Índice de complejidad con personal y presupuesto

La relación entre estas tres variables en las direcciones generales del MC analizadas se representa en el siguiente gráfico.

En primer lugar cabe señalar que el mayor volumen de complejidad (diámetro del círculo) no parece guardar, en todos los casos, correlación entre plazas dotadas y presupuesto de gasto asignado. Así se puede observar cómo unidades con presupuesto de gasto similar (en la misma línea vertical) presentan grandes variaciones de personal y de valor en complejidad.

Gráfico 35. Plantilla, presupuesto, complejidad y clusters del MC.



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, es muy llamativa la posición que ocupa la DGC6³⁰ que, con un círculo de diámetro más o menos moderado, se dispara en solitario hacia arriba y hacia la

³⁰ Respecto de la DGC6 indicar que una posible explicación de este desfase puede encontrarse en que la información de actividad se corresponde a 2011, y la relativa a las plazas dotadas al presupuesto para 2012, año en el que la DGC6 absorbió la plantilla de un organismo público desaparecido.

derecha, distanciándose de las demás notablemente, lo que implica un presupuesto alto y un elevado número de plazas dotadas, aunque debe repararse en la observación que se recoge a pie de página.

En relación con el número de plazas dotadas, destaca la DGC1, que cuenta además con el mayor presupuesto asignado, y la DGC5, con complejidad moderada y presupuesto parecido al resto de unidades. En la posición contraria, se encuentra la DGC10 y la DGC7, con complejidades parecidas y bajas dentro del MC.

5. APLICACIÓN ESPECÍFICA DE LA METODOLOGÍA: DEFINICIÓN DE UN MODELO DE ESTIMACIÓN DE PERSONAL

La metodología propuesta ofrece múltiples utilidades en el estudio de unidades organizativas. Permite analizar la complejidad de sus funciones de forma aislada o conjuntamente, incorporando otras dimensiones como presupuesto o plantilla, e incluso, recursos tecnológicos, estructuras etc., así como desagregar por distintos niveles organizativos, desde departamentos ministeriales hasta subdirecciones generales. Esto es posible porque la recogida de información para determinar la complejidad de las funciones se ha realizado a nivel de Subdirección General, pero cabría valorar su aplicación a niveles inferiores, realizando dicha recogida de datos en estos niveles. Es una herramienta que posibilita el análisis de estructuras organizativas de los departamentos ministeriales a distintos niveles. Permite relacionar la complejidad de las funciones con la dotación de recursos, tanto de personal como presupuestarios, en el nivel de desagregación que se considere (y teniendo en cuenta el dato total o realizarlo por capítulos económicos de gasto o grupos de personal) y su comparación con otras unidades intra e interministeriales.

Se trata por tanto, de un auténtico sistema de información para poder analizar la actividad que se desarrolla en la Administración General del Estado, que puede ampliarse mediante la agregación, en el futuro, de módulos adicionales.

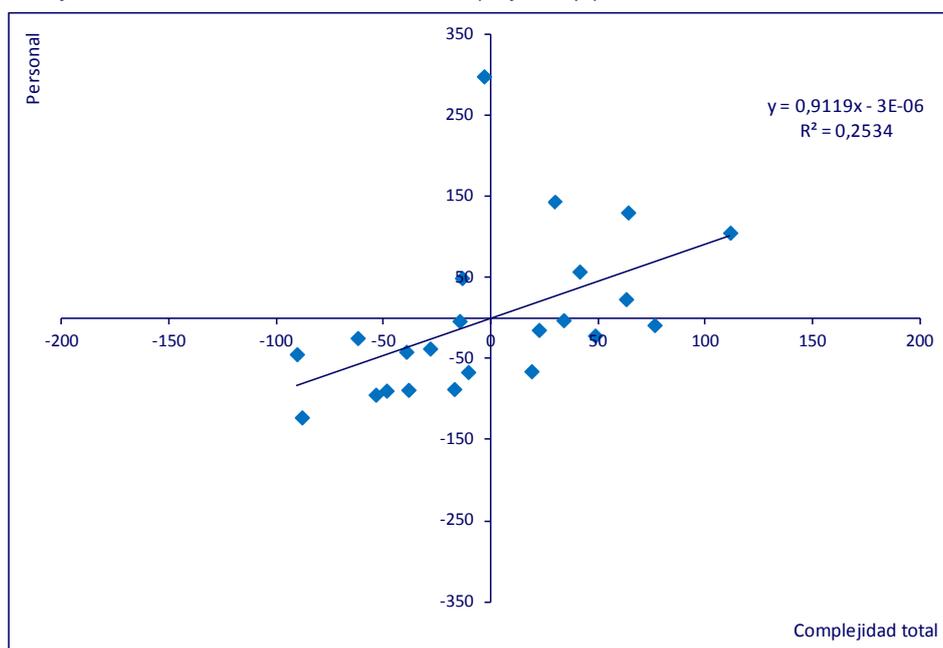
En este epígrafe se muestra como ejemplo un estudio de caso, mediante la aplicación de la metodología para el análisis de la dotación de personal en las direcciones generales.

Estudio de la dotación de personal en relación a la complejidad de las funciones de las Direcciones Generales

En los epígrafes anteriores del presente capítulo 5 se ha realizado una descripción de las unidades objeto de estudio, a través de la complejidad de sus funciones, de su plantilla y presupuesto, sin emitir ningún tipo de valoración, más allá de un análisis puramente descriptivo, que permitiera estimar si la dotación de personal de una unidad se corresponde con la complejidad de sus funciones.

Definición de un modelo de estimación de las necesidades de personal

Gráfico 36. Diferencias a los valores medios de complejidad y plantilla.



Fuente: Elaboración propia.

A lo largo del estudio, así como en el gráfico superior (que representa las diferencias de los valores obtenidos en cada Dirección General con respecto a los valores medios de complejidad y plantilla) se observa la existencia de cierta relación entre ambas variables, de forma que a una mayor complejidad de la unidad le correspondería una mayor dotación de personal, lo que es especialmente significativo en el grupo técnico (GTEC) como se ha visto anteriormente. El gráfico muestra una tendencia creciente con un coeficiente de determinación³¹ (R^2) de 0,2534, lo que indica que un 25% de la variabilidad de la variable dependiente (personal) se explica por la variable independiente (complejidad).

Por otra parte, también se constata la existencia de una observación atípica, que se corresponde con la DGC6, tal y como se venía apreciando en epígrafes anteriores.

Estos resultados posibilitan la aplicación de un modelo de regresión lineal, que partiendo de los datos de las 23 unidades estudiadas, permite estimar la dotación de personal de cada subgrupo de personal que correspondería a la complejidad calculada de una unidad, y a partir del cual podría determinarse cuántos efectivos *sobran* o *faltan* en las distintas categorías de personal en una DG en comparación con la dotación del resto de direcciones generales.

Las variables independientes consideradas en el modelo son los índices de complejidad de las doce subfunciones. Dada la influencia de la DGC6, básicamente por la desviación que presenta respecto de los valores medios de personal, se ha optado por

³¹ El coeficiente de determinación mide la proporción de la variabilidad total de la variable dependiente respecto de su media, que es explicada por la/las variable/s independiente/s. Permite valorar la bondad de ajuste a un modelo lineal.

introducirla en el modelo en forma de variable *dummy*³² que adopta un valor 1 en el caso de la DGC6 y 0 en los demás casos.

La variable dependiente es la dotación de personal de los distintos subgrupos de personal (A1, A2, C1, C2 y resto de personal).

La ecuación de regresión es la siguiente:

$$N_i = b I_{DGC6} + \sum_{j=1}^{12} a_j S_j$$

Donde N_i es el número de efectivos del subgrupo de personal i-simo; S_j es el índice de complejidad de la subfunción j-sima, y a_j es el correspondiente coeficiente de regresión. I_{DGC6} es una variable *dummy* que, como se ha indicado toma el valor 1 para la DGC6 y cero en los demás casos, siendo b su coeficiente de regresión.

Los valores obtenidos para los estadísticos que analizan la bondad de ajuste del modelo son los siguientes:

Tabla 5. Valores de ajuste del modelo.

	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típico de la estimación
A1	,864 ^a	0,747	0,382	25,531
A2	,864 ^a	0,746	0,38	12,524
C1	,979 ^a	0,959	0,899	10,585
C2	,945 ^a	0,893	0,737	11,627
Otros GAP	,997 ^a	0,994	0,986	1,121
GTEC	,893 ^a	0,798	0,505	29,902
GAP	,975 ^a	0,95	0,879	21,609

Fuente: Elaboración propia.

Es preciso señalar que a pesar del escaso número de observaciones (direcciones generales), los valores del coeficiente de determinación ajustado (*R cuadrado corregida*) son elevados, lo que indica que un aumento en el número de unidades analizadas lo aproximarían a *R cuadrado*³³.

Los datos de ajuste del modelo indican que las relaciones halladas no parecen deberse al azar, lo que a su vez señala que la metodología utilizada para la construcción de índices de complejidad de las subfunciones es adecuada.

³² Las variables *dummy* se utilizan para introducir variables cualitativas en los modelos de regresión. Las variables *dummy* solo pueden adoptar dos valores, 0 o 1, que representan la ausencia o presencia de una cualidad o atributo, respectivamente.

³³ La medida del ajuste *R cuadrado* se reduce cuando aumenta el número de coeficientes estimados, en nuestro caso 14 (12 índices de complejidad, la variable *dummy* y la constante), y aumenta con el número de casos utilizados en la estimación; esto es, cuantos más casos intervengan en la estimación, tanto más se aproxima el *R cuadrado corregido* al *R cuadrado*.

Resultados de la aplicación del modelo

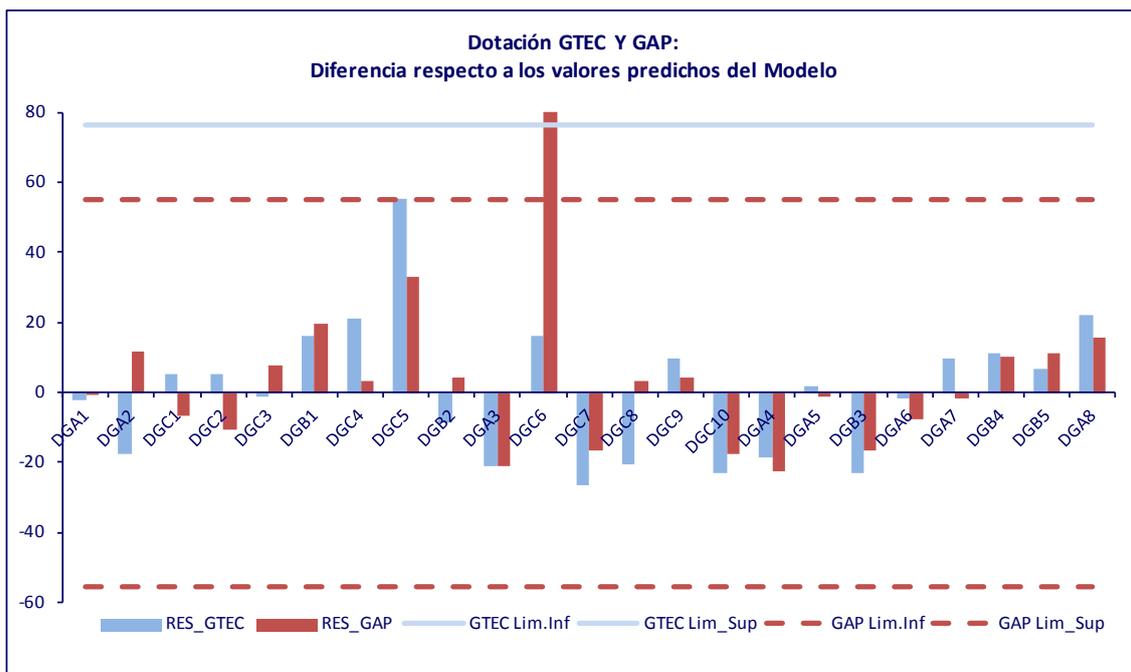
Aplicando el modelo de estimación de personal a las direcciones generales de los tres ministerios se obtienen los resultados que muestra el cuadro 15, en el que para cada Dirección General, ordenadas de mayor a menor complejidad, se muestra la complejidad calculada, la dotación de los subgrupos de personal y la estimación que hace el modelo para cada uno de ellos.

Existen diferencias significativas entre los valores estimados por el modelo y los observados para cada subgrupo de personal, en todas las unidades y entre ellas. Para analizarlas, en el gráfico siguiente, se muestran las diferencias entre la dotación real y la estimada por el modelo para la plantilla, dividida en dos grupos: grupo técnico (GTEC) y grupo de apoyo (GAP).

Las diferencias positivas indican que la dotación de ese grupo es mayor que la estimada por el modelo para la complejidad de la unidad. Y, por el contrario, las diferencias negativas corresponderían a unidades con una infradotación de efectivos en relación con su complejidad. Las líneas horizontales representan las diferencias máximas y mínimas observadas en el conjunto de unidades estudiadas. Las unidades que sobrepasan las líneas son aquellas con una dotación especialmente alta o baja en relación a la estimación y en comparación con el resto de unidades.

Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que el valor 0 no representa el "ideal" de composición o envergadura de una plantilla ni de la relación entre complejidad y plantilla de cada una de las unidades, sino que ese valor 0 representa a la media, por lo que las posiciones de las unidades, por encima o por debajo de dicho valor, son siempre relativas y en relación a las posiciones del resto de unidades. No debe entenderse, por tanto en términos absolutos el valor que se menciona en este ejercicio de aplicación del modelo.

Gráfico 37. Diferencia de dotación de personal entre los PGE 2012 y la estimada por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.

Fuente: Elaboración propia.

La DGC6 destaca de forma excepcional por su valor de 172,08 en el grupo de apoyo (GAP), de manera que para tener una visión adecuada del resto de unidades el gráfico ha limitado la escala a 80 aunque no recoja el valor de real de la DGC6.

Cuadro 15. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades estudiadas y estimación del modelo para cada uno de ellos.

CL	MINISTERIO	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROSGAP
6	MA	DGA1	230,36	235	1	115	111,82	25	30,35	34	37,75	60	56,35	0	0,67
3	MA	DGA2	195,07	121	1	22	48,72	41	31,88	32	20,55	25	25,35	0	-0,34
3	MC	DGC1	182,75	260	1	89	78,12	45	50,56	63	68,74	61	61,34	1	1,60
6	MC	DGC2	181,80	153	1	72	61,03	27	32,61	32	36,57	21	27,04	0	0,07
2	MC	DGC3	167,36	108	1	22	35,57	51	38,53	20	13,69	14	11,87	0	0,86
3	MB	DGB1	160,13	187	1	51	40,83	52	45,85	38	29,33	45	34,94	0	-1,05
2	MC	DGC4	152,67	127	1	50	34,18	35	29,93	21	21,67	20	16,77	0	-0,46
2	MC	DGC5	148,98	273	1	118	77,29	43	28,42	47	33,69	58	40,74	6	3,81
1	MB	DGB2	141,17	115	1	30	40,98	24	21,44	23	19,35	36	35,97	1	0,46
3	MA	DGA3	137,71	64	1	18	35,74	20	23,42	10	19,11	14	25,63	1	1,38
1	MC	DGC6	115,56	428	1	81	91,79	50	22,91	157	55,27	93	63,77	46	4,87
5	MC	DGC7	108,19	63	1	27	44,92	17	25,65	10	18,81	6	13,71	2	2,08
1	MC	DGC8	105,34	179	1	39	63,47	25	21,09	71	66,18	41	42,50	2	2,19
5	MC	DGC9	104,19	126	1	70	54,88	7	12,61	21	19,85	27	23,69	0	0,30
5	MC	DGC10	101,69	42	1	24	44,19	5	7,99	6	11,10	6	18,06	0	0,44
1	MA	DGA4	90,45	92	1	37	48,91	16	22,84	15	24,48	23	35,87	0	-0,01
5	MA	DGA5	80,34	41	1	18	8,00	8	16,23	4	8,89	10	6,51	0	-0,18
4	MB	DGB3	79,33	88	1	27	36,52	20	33,42	12	19,54	27	34,61	1	2,24
1	MA	DGA6	70,12	40	1	11	6,92	13	18,75	9	11,10	6	11,45	0	0,29
1	MA	DGA7	65,11	35	1	16	1,84	5	9,28	5	9,51	8	6,10	0	-0,80
4	MB	DGB4	56,70	105	1	29	27,06	18	8,89	22	16,62	35	30,13	0	0,08
4	MB	DGB5	30,68	6	0	2	-6,43	2	3,94	1	-2,72	1	-6,82	0	0,30
4	MA	DGA8	28,36	85	1	22	14,43	20	5,34	19	11,19	23	15,19	0	0,07

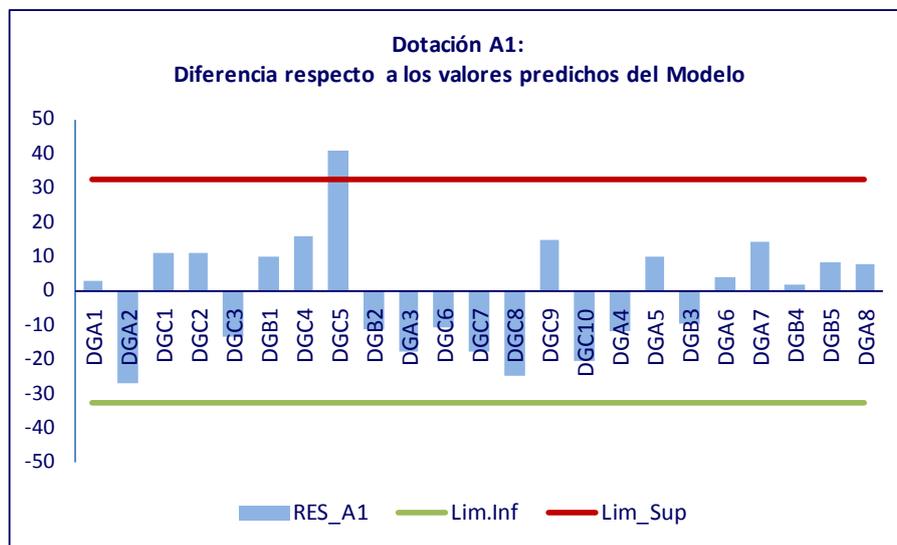
Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad
Fuente: Elaboración propia

Siete de las direcciones generales estudiadas tienen una plantilla por debajo de la estimada por el modelo para cada grupo (GTEC y GAP), aunque esas diferencias no sobrepasan el límite inferior en ninguno de los grupos. En este grupo se encuentra la DGA1, la unidad con mayor complejidad total. En ocho DDGG, ambos grupos (GTEC y GAP) presentan valores superiores a los estimados por el modelo.

Es destacable que las tres unidades de menor complejidad en cuanto a sus funciones (DGB4, DGB5 y DGA8) presentan dotaciones en conjunto superiores a las estimadas. Además, sin tener en cuenta el caso de la DGC6, la DGC5 sería la unidad más sobredimensionada en ambos grupos (sobrepasa los límites máximos) y, por tanto, podría considerarse *candidata* a un análisis más exhaustivo de cargas de trabajo.

La visión general de las unidades, ordenadas de mayor a menor complejidad, se completa si se observan las dotaciones de cada subgrupo de personal.

Gráfico 38. Dotación de A1. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.

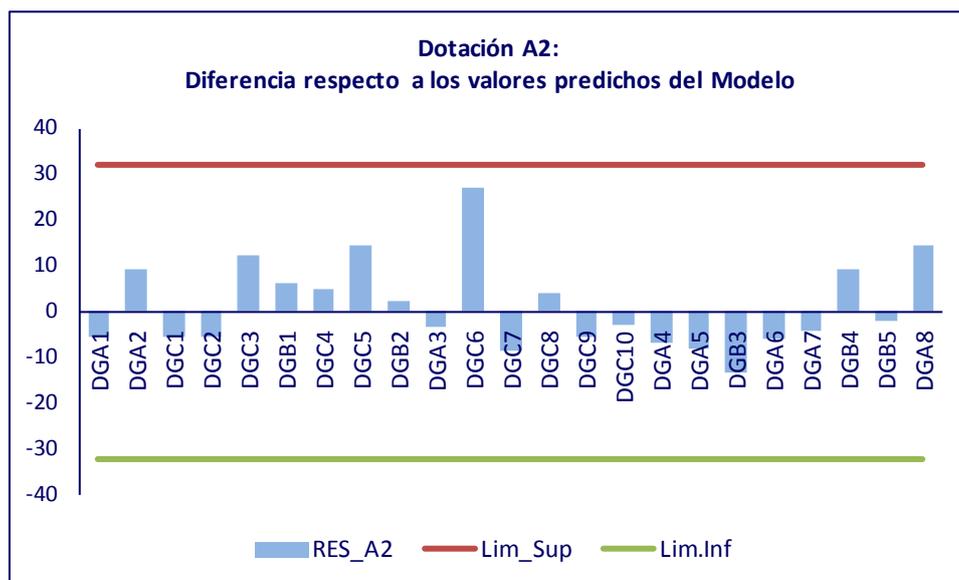


Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad
Fuente: Elaboración propia.

Respecto al **subgrupo A1**, la DGC5 es la única que presenta su dotación por encima del límite superior. Las unidades que más se aproximan a la dotación estimada son la DGA1 (la unidad con mayor complejidad), la DGA6 y la DGB4. Las diferencias positivas están en torno a 10 efectivos de más sobre los estimados. La DGA2 y la DGC8 son las que tienen menor dotación de A1 respecto a lo estimado.

Hay que indicar que el número de plazas del grupo A1 está influenciado por la estructura de las direcciones generales en cada ministerio. En el MC, la mayoría de las direcciones generales tienen mayor número de subdirecciones generales que en los ministerios MA y MB. Esto conlleva un mayor número de niveles altos pertenecientes a este grupo A1 para dar soporte a la estructura que hay que tener en cuenta cuando se analizan las diferencias con las estimaciones del modelo.

Gráfico 39. Dotación de A2. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.

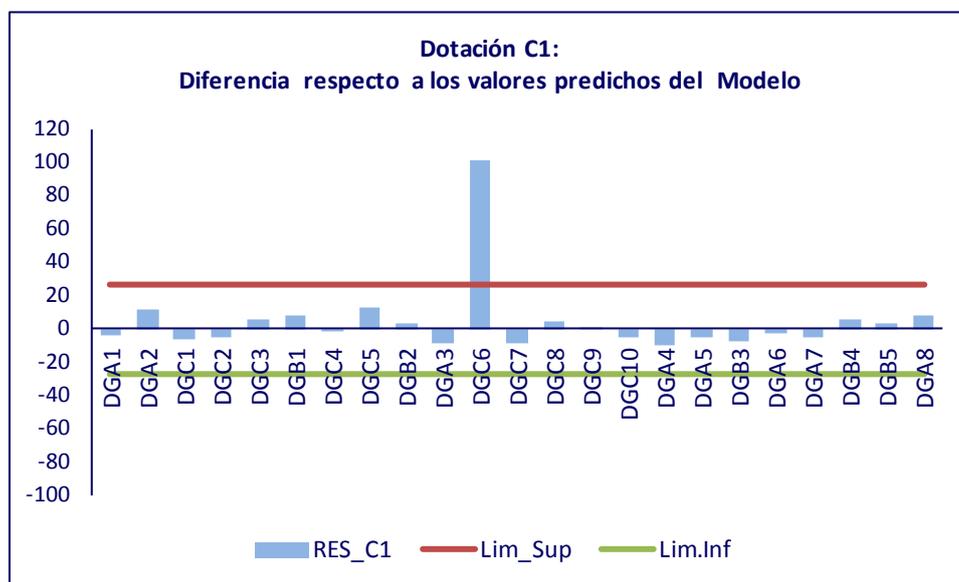


Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

En el caso del **subgrupo A2** destaca principalmente la DGC6, que refleja que el exceso de GTEC se debía a este subgrupo y no al subgrupo A1, en el que es *deficitaria*. En segundo término se sitúan la DGC5 y la DGA8 (unidad de menor complejidad), ambas con una diferencia positiva muy significativa y cercana al límite máximo.

La dotación de los grupos de apoyo tiene una mejor aproximación a la dotación estimada del modelo que la de los técnicos. Entre ellos, el **subgrupo C1** es el que presenta un mejor ajuste con la excepción de la DGC6.

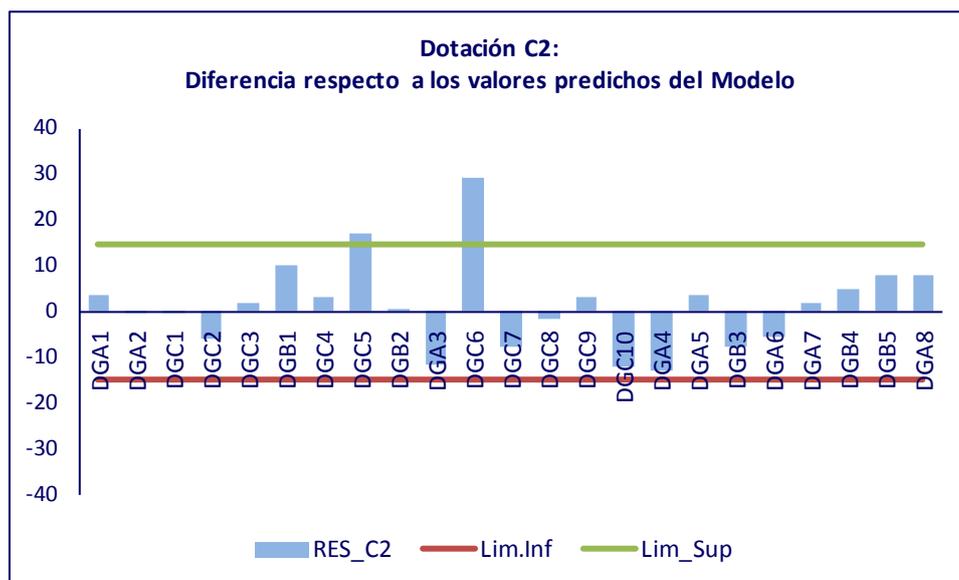
Gráfico 40. Dotación de C1. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que, sin contar con la DGC6, las diferencias entre plantilla presupuestaria y plantilla estimada se aproximan a 0 y las líneas de máximos y mínimos también están muy cercanas al eje. Es decir, hay una muy pequeña variación en las diferencias de valores observados y estimados de las distintas unidades.

Gráfico 41. Dotación de C2. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

Lo indicado para el subgrupo C1 no se aplica al **subgrupo C2**. En este subgrupo sí que existe una mayor dispersión, con unidades como la DGC6 con un número de efectivos C2 que en principio pudieran considerarse *sobredimensionadas* comparadas con los valores estimados para esta DG y con el resto de unidades. Otras, en cambio, son *deficitarias* aunque en menor proporción (ocho de las 23 unidades tienen valores negativos). Nuevamente las unidades de menor complejidad tienen valores reales más altos que los estimados en este subgrupo C2.

Una cuestión a considerar es si la comparación de las unidades debe realizarse sobre las direcciones generales en su conjunto o sólo sobre aquellas más afines, en función de la complejidad de sus funciones. A continuación se muestra el resultado de la aplicación del modelo a los *cluster* definidos en el estudio por su similitud en cuanto al tipo y complejidad de las subfunciones que realizan.

Cluster 1

El *cluster 1* que como se recordará, está integrado por seis direcciones generales, con una composición de plantilla muy dispar, que va desde los 35 efectivos de la DGA7 a los 428 de la DGC6. Y también por complejidades totales diferenciadas en dos grandes grupos: por un lado, la DGB2, la DGC6 y la DGC8, con complejidades totales medias; y un segundo grupo de complejidades totales inferiores (la DGA4, la DGA6 y la DGA7).

Cuadro 16. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 1 y estimación del modelo para cada uno de ellos.

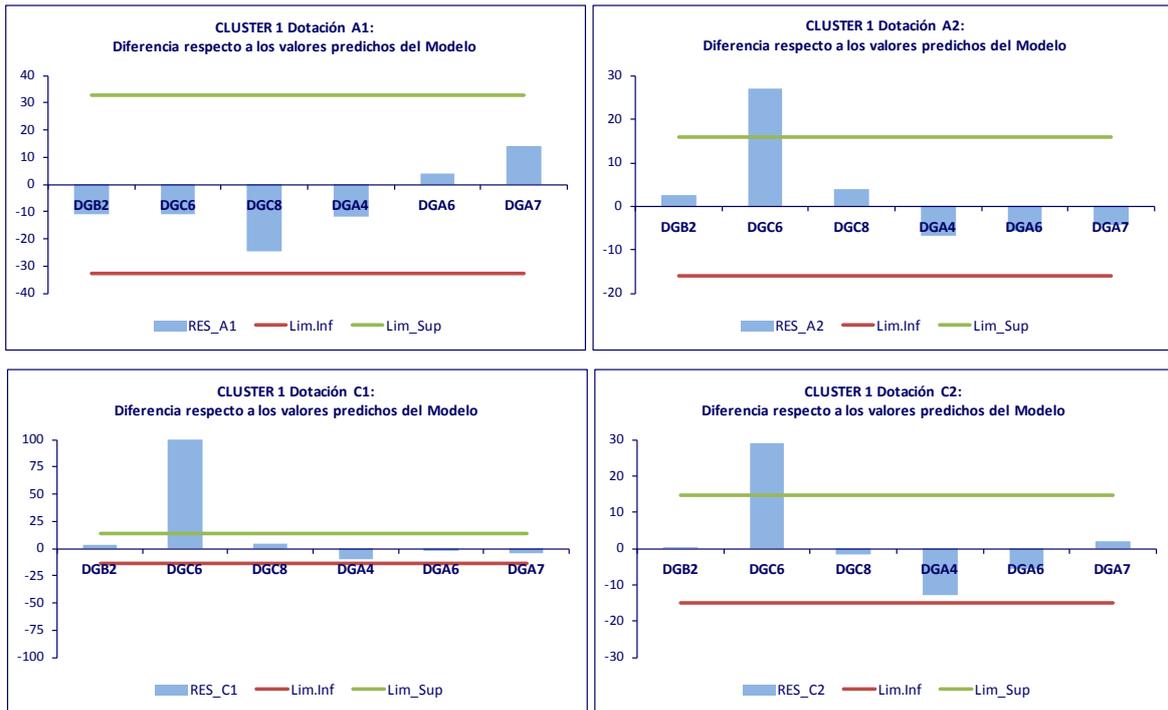
CL	MINISTERIO	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROS GAP
1	MB	DGB2	141,17	115	1	30	40,98	24	21,44	23	19,35	36	35,97	1	0,46
1	MC	DGC6	115,56	428	1	81	91,79	50	22,91	157	55,27	93	63,77	46	4,87
1	MC	DGC8	105,34	179	1	39	63,47	25	21,09	71	66,18	41	42,50	2	2,19
1	MA	DGA4	90,45	92	1	37	48,91	16	22,84	15	24,48	23	35,87	0	-0,01
1	MA	DGA6	70,12	40	1	11	6,92	13	18,75	9	11,10	6	11,45	0	0,29
1	MA	DGA7	65,11	35	1	16	1,84	5	9,28	5	9,51	8	6,10	0	-0,80

Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

Cuatro de sus componentes tienen una dotación de A1 inferior a la estimada. De las unidades de este *cluster*, la DGC8 es la que tiene menor dotación. Sin embargo, las unidades de menor complejidad total, son las que presentan una dotación A1 superior a la estimada, principalmente la DGA7.

En cuanto a los A2, la DGC6 es la que presenta mayor diferencia con la dotación estimada del modelo, por encima del límite máximo y, por tanto, se podría afirmar que está *sobredimensionada* en comparación con las unidades que son similares a ella.

Gráfico 42. Cluster 1. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los grupos de apoyo C1 y C2, la DGC6 nuevamente marca la diferencia en ambos grupos, con valores muy por encima de la línea de máximos. Por el contrario, la DGA4 es *deficitaria* principalmente en el subgrupo C2. El resto los valores se aproximan a los estimados por el modelo.

Cluster 2

Este *cluster 2* está integrado por tres DDGG del MC, con una plantilla total alta, al igual que su nivel de complejidad total, respecto de la cual las direcciones generales se sitúan en las posiciones quinta, séptima y octava en el conjunto de unidades estudiadas.

Cuadro 17. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 2 y estimación del modelo para cada uno de ellos.

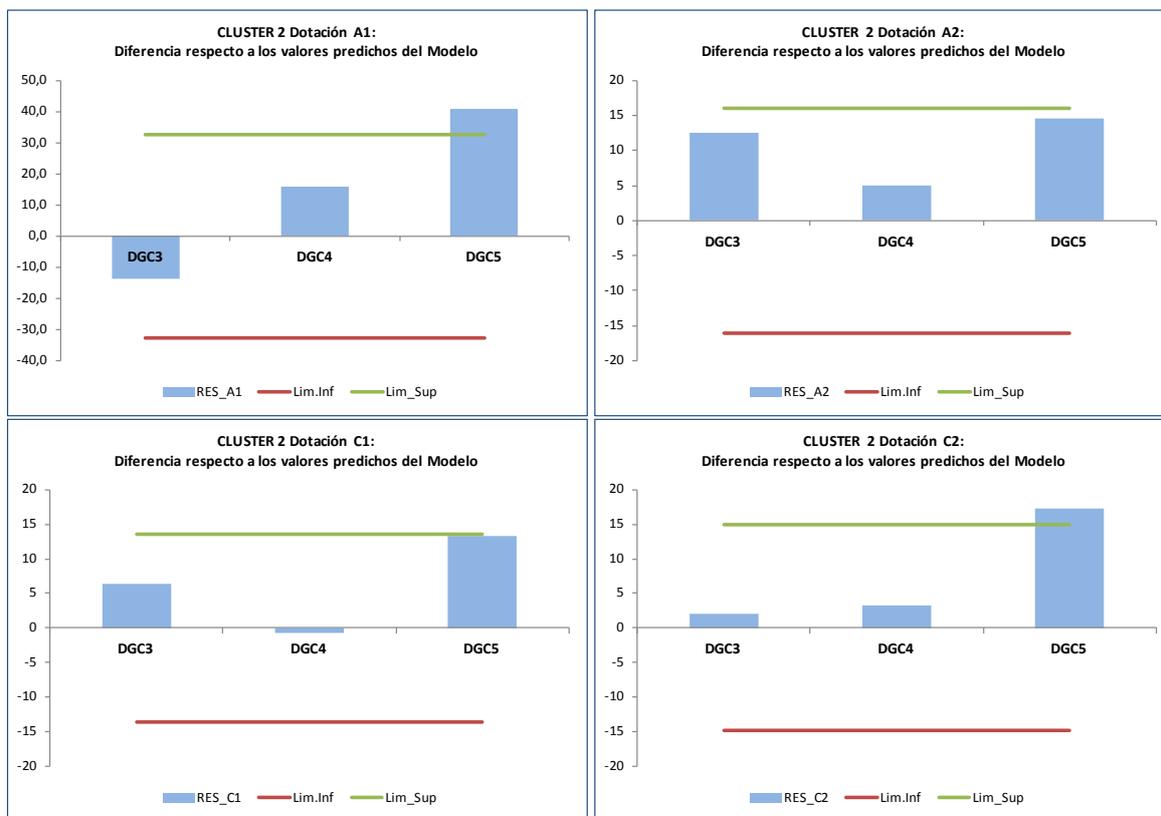
CL	MINISTERIO	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROS GAP
2	MC	DGC3	167,36	108	1	22	35,57	51	38,53	20	13,69	14	11,87	0	0,86
2	MC	DGC4	152,67	127	1	50	34,18	35	29,93	21	21,67	20	16,77	0	-0,46
2	MC	DGC5	148,98	273	1	118	77,29	43	28,42	47	33,69	58	40,74	6	3,81

Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.

Fuente: Elaboración propia.

Lo más destacado es la situación de la DGC5, con valores muy elevados, incluso por encima del límite máximo en el subgrupo A1. La DGC3 tiene una dotación del subgrupo A1 inferior a la estimada. La dotación del subgrupo A2 está por encima de los valores estimados en las tres DDGG del cluster, en especial en la DGC5 y la DGC3.

Gráfico 43. Cluster 2. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.

En los grupos de apoyo (subgrupos C1 y C2), la DGC4 es la que tiene una dotación más ajustada, con valores más próximos a los estimados en el subgrupo C1 y algo superiores en el C2. La DGC5 repite su comportamiento con dotaciones muy por encima de las estimadas en ambos grupos de apoyo.

Cluster 3

Formado por cuatro direcciones generales con complejidades totales altas (entre las 10 primeras del total de unidades) y plantilla total variable desde los 64 efectivos de la DGA3 a los 260 de la DGC1.

Cuadro 18. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 3 y estimación del modelo para cada uno de ellos.

CL	MINISTERIO	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROS GAP
3	MA	DGA2	195,07	121	1	22	48,72	41	31,88	32	20,55	25	25,35	0	-0,34
3	MC	DGC1	182,75	260	1	89	78,12	45	50,56	63	68,74	61	61,34	1	1,60
3	MB	DGB1	160,13	187	1	51	40,83	52	45,85	38	29,33	45	34,94	0	-1,05
3	MA	DGA3	137,71	64	1	18	35,74	20	23,42	10	19,11	14	25,63	1	1,38

Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.

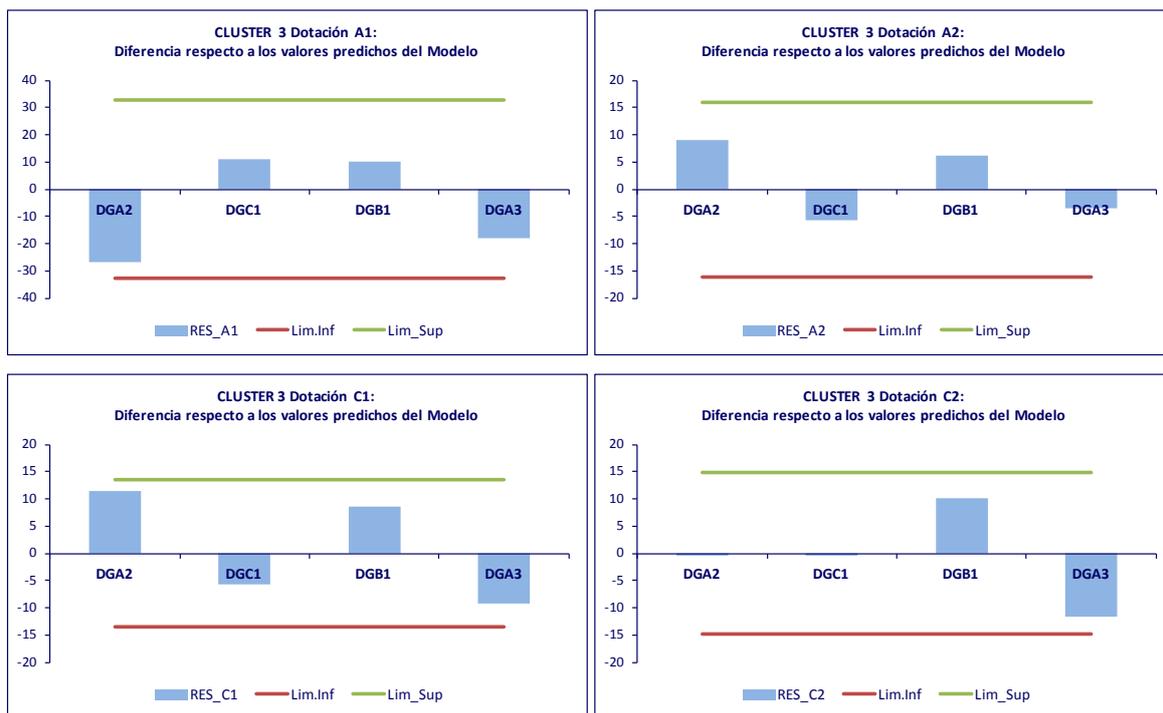
Fuente: Elaboración propia.

En relación con la dotación de efectivos del subgrupo A1, dos unidades presentan diferencias negativas: la DGA2 (la segunda unidad en mayor complejidad total de todas las estudiadas), que con 22 puestos del subgrupo A1, se sitúa bastante por debajo de lo estimado; y, la DGA3, con una complejidad total media y 18 puestos del subgrupo A1, también por debajo de su estimación. La DGC1 cuenta con 89 efectivos del subgrupo A1, y la DGB1 con 51. En ambos casos son valores altos y se exceden de lo estimado por el modelo.

Con respecto al subgrupo A2, en la DGA2 y la DGC1 su comportamiento parece compensar el del subgrupo A1, de manera que si se tuviera en cuenta el grupo técnico en su conjunto, se aproximarían a los valores estimados.

La DGB1 es la única del *cluster* con dotación de A1 y A2 superior a la estimada.

Gráfico 44. Cluster 3. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.

Fuente: Elaboración propia.

En relación a los subgrupos C1 y C2 hay que destacar nuevamente la DGB1, que se excede en ambos grupos. Por el contrario la DGA3 tiene valores negativos. La DGC1, con dotaciones de 63 puestos C1 y 61 puestos C2, es la unidad que más se ajusta a los valores estimados.

Cluster 4

Este *cluster* está formado por las cuatro unidades de menor complejidad total de las estudiadas.

La plantilla total de las unidades, considerada de forma individual, tiene valores moderados, pero en relación a la complejidad de sus funciones, la dotación de puestos de trabajo es elevada, especialmente en la DG de Empleo y DG de Ordenación Profesional (situación que ya se ha descrito en el apartado dedicado a la complejidad y la plantilla del epígrafe 5.1 de este informe).

Cuadro 19. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 4 y estimación del modelo para cada uno de ellos.

CL	MINISTERIO	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROSGAP
4	MB	DGB3	79,33	88	1	27	36,52	20	33,42	12	19,54	27	34,61	1	2,24
4	MB	DGB4	56,70	105	1	29	27,06	18	8,89	22	16,62	35	30,13	0	0,08
4	MB	DGB5	30,68	6	0	2	-6,43	2	3,94	1	-2,72	1	-6,82	0	0,30
4	MA	DGA8	28,36	85	1	22	14,43	20	5,34	19	11,19	23	15,19	0	0,07

Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.

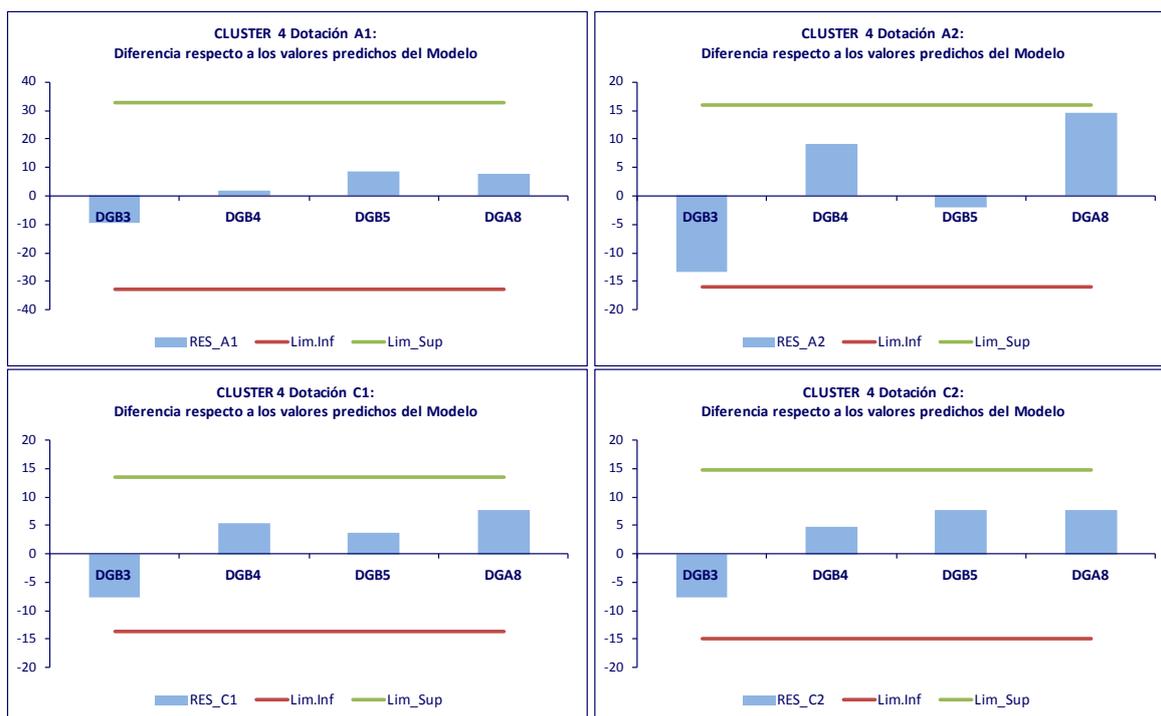
Fuente: Elaboración propia.

En este *cluster*, con la excepción de la DGB3, las unidades están por encima del valor estimado en los subgrupos A1, C1 y C2. En el subgrupo A2 la diferencia es negativa tanto en la DGB3 como en la DGB5.

La dotación de personal de la DGA8 es singular, tanto en valores (85 puestos de plantilla total) como en sus diferencias positivas respecto de las estimaciones para todos los subgrupos, lo que indica un posible *sobredimensionamiento* de su plantilla.

También hay que reseñar la situación de la DGB3, con diferencias negativas en todos los subgrupos de personal, más acusada en el subgrupo A2.

Gráfico 45. Cluster 4. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

Cluster 5

Este *cluster* está compuesto por cuatro direcciones generales que ocupan posiciones intermedias-bajas en cuanto a complejidad total (de la posición 12 a la 17 de las 23 estudiadas) con valores cercanos entre ellas. Sus plantillas totales son semejantes, excepto la de la DGC9, con 126 puestos de trabajo, que duplica o triplica la dotación de las otras direcciones generales.

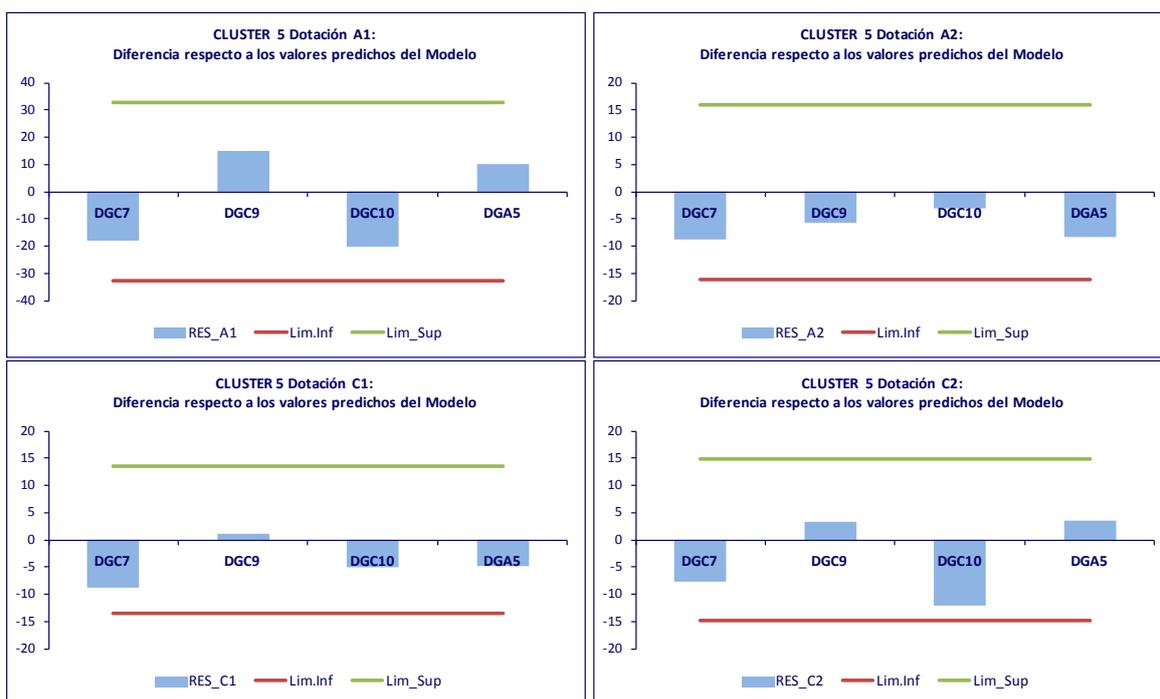
Cuadro 20. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 5 y estimación del modelo para cada uno de ellos.

CL	MINISTERIO	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROSGAP
5	MC	DGC7	108,19	63	1	27	44,92	17	25,65	10	18,81	6	13,71	2	2,08
5	MC	DGC9	104,19	126	1	70	54,88	7	12,61	21	19,85	27	23,69	0	0,30
5	MC	DGC10	101,69	42	1	24	44,19	5	7,99	6	11,10	6	18,06	0	0,44
5	MA	DGA5	80,34	41	1	18	8,00	8	16,23	4	8,89	10	6,51	0	-0,18

Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

La dotación del subgrupo A1 de las unidades de este *cluster* es dispar, y cada una tiene un comportamiento distinto con diferencias positivas en torno a los 10 puestos y negativas alrededor de 20. La DGC9 es la que tiene un mayor valor de A1 (70 puestos) con una diferencia de 15,3 puestos respecto a lo estimado por el modelo, la mayor diferencia del *cluster*. En los efectivos del subgrupo A2 se observan valores por debajo de lo estimado en todas las direcciones generales.

Gráfico 46. Cluster 5. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

En relación con los subgrupos de apoyo C1 y C2, la DGC9, con los valores más altos del *cluster* (21 puestos del subgrupo C1 y 27 puestos del subgrupo C2), presenta un buen ajuste a las estimaciones del modelo, con una diferencia positiva inferior a 5 puestos. En el caso de la DGA5, parecen compensarse los valores negativos de los puestos C1 con los positivos en el caso del subgrupo C2. La DGC7 y la DGC10 son las que se presentan diferencias negativas más significativas respecto a los valores del modelo; es decir, su dotación estaría por debajo de lo estimado para su complejidad.

Cluster 6

Formada por dos direcciones generales con plantillas y complejidades totales elevadas: la DGA1 es la unidad de mayor complejidad total y la DGC2 la cuarta.

Cuadro 21. Dotación de los subgrupos de personal de los PGE de 2012 para las unidades del cluster 6 y estimación del modelo para cada uno de ellos.

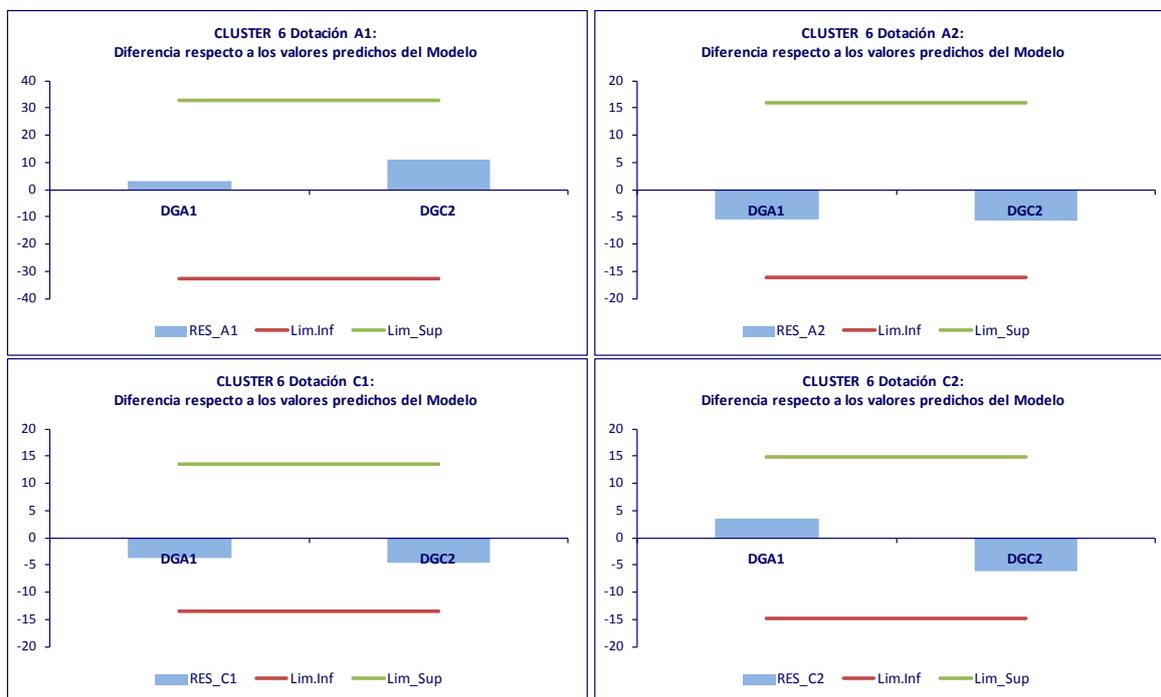
CL	MINISTERIO	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROSGAP
6	MA	DGA1	230,36	235	1	115	111,82	25	30,35	34	37,75	60	56,35	0	0,67
6	MC	DGC2	181,80	153	1	72	61,03	27	32,61	32	36,57	21	27,04	0	0,07

Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

Si aplicamos el modelo de estimación de personal, este *cluster* se ajusta bastante en las dotaciones de todos los subgrupos de personal, con diferencias no significativas ni por defecto ni por exceso. Al compararlas, el ajuste es algo mayor en la DGA1. La dotación de efectivos del subgrupo A1 de la DGC2 (72 puestos) sobrepasa en 11 puestos dicha estimación, y la DGA1 (115 puestos del A1) sólo la excede en 4 puestos. En el subgrupo A2 ambas están por debajo de los valores estimados, en torno a los 5 puestos. En relación con los grupos de apoyo, la DGA1 sería *deficitaria* en el subgrupo C1, aunque parece compensar esta diferencia con el subgrupo C2, mientras que la

DGC2 se sitúa por debajo de la estimación del modelo en valores cercanos a los 5 puestos.

Gráfico 47. Cluster 6. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

Aplicación del modelo de estimación de personal a los ministerios

El modelo de estimación puede utilizarse para analizar las unidades a nivel de Dirección General en el conjunto de la AGE, pero también es de interés conocer cómo es la situación de cada Ministerio. El modelo se aplica a direcciones generales pero puede abordarse a nivel de subdirecciones generales contando con la estructura de personal correspondiente a los PGE de 2012 de cada una o bien sustituyendo en este caso los datos de personal por los que se puedan obtener a partir de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Ministerio A (MA)

El MA se estructura en ocho direcciones generales con una media de tres subdirecciones generales cada una (excepto la DGA1, que tiene cinco). La DGA1 y la DGA2 son las que poseen mayor complejidad total en sus funciones de los tres ministerios estudiados, situándose otras cinco unidades en el tercio inferior en cuanto a complejidad total. En su mayoría, las plantillas de personal de las direcciones generales no son elevadas, salvo en el caso de las dos de mayor complejidad.

Cuadro 22. MA: Dotación de los subgrupos de personal de los PGE 2012 para las unidades estudiadas y estimación del modelo para cada uno de ellos.

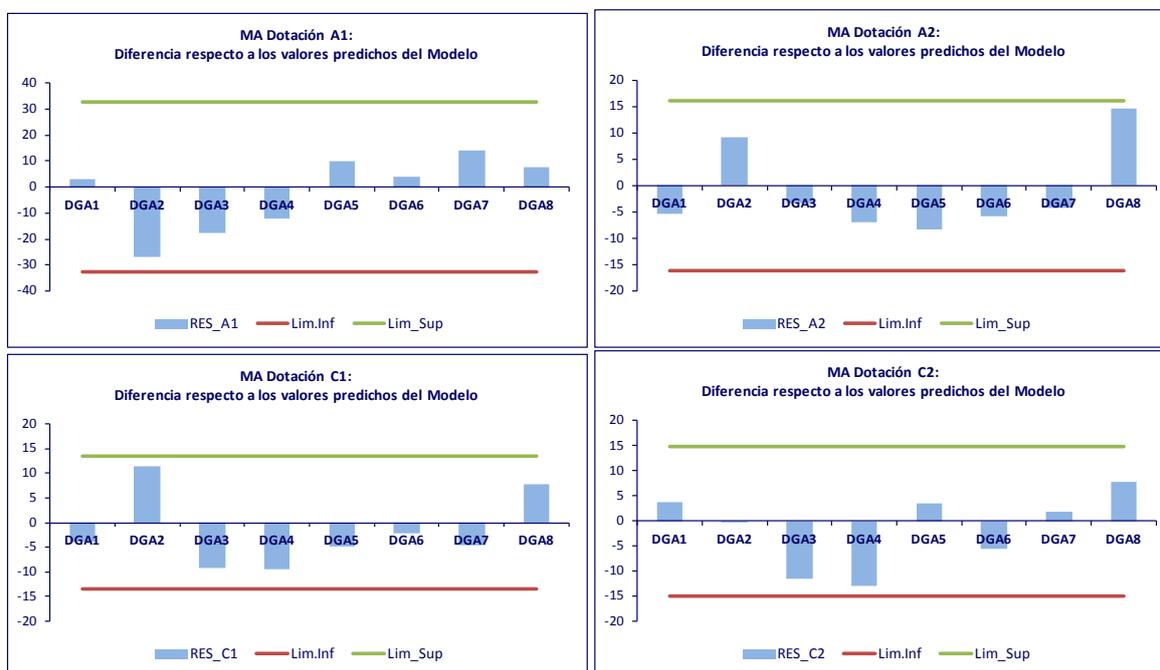
CL	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROS GAP
6	DGA1	230,36	235	1	115	111,82	25	30,35	34	37,75	60	56,35	0	0,67
3	DGA2	195,07	121	1	22	48,72	41	31,88	32	20,55	25	25,35	0	-0,34
3	DGA3	137,71	64	1	18	35,74	20	23,42	10	19,11	14	25,63	1	1,38
1	DGA4	90,45	92	1	37	48,91	16	22,84	15	24,48	23	35,87	0	-0,01
5	DGA5	80,34	41	1	18	8,00	8	16,23	4	8,89	10	6,51	0	-0,18
1	DGA6	70,12	40	1	11	6,92	13	18,75	9	11,10	6	11,45	0	0,29
1	DGA7	65,11	35	1	16	1,84	5	9,28	5	9,51	8	6,10	0	-0,80
4	DGA8	28,36	85	1	22	14,43	20	5,34	19	11,19	23	15,19	0	0,07

Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

La aplicación del modelo de estimación de personal en los subgrupos muestra que la DGA8, la unidad de menor complejidad, es la única que está por encima de la dotación estimada en todos los subgrupos y en especial en el A2 que llega prácticamente al límite superior.

Considerando los subgrupos, las direcciones generales de menor complejidad son las que están por encima de la estimación en dotación de efectivos del subgrupo A1. La que más se ajusta a los valores estimados en este subgrupo es la DGA1, mientras que la DGA2 es la que presenta una menor dotación respecto de lo estimado. En el subgrupo A2 todas las unidades están por debajo de los valores estimados, excepto la DGA2 y, especialmente, la DGA8, que llega casi hasta el límite superior, es decir estaría *sobredimensionada* en A2 tanto para su propia estimación como en comparación con el resto de direcciones generales estudiadas.

Gráfico 48. MA. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

Respecto de los subgrupos de apoyo C1 y C2, la DGA3 y la DGA4 son las que tienen una dotación más alejada, por defecto, de la estimada por el modelo en ambos grupos, indicando una posible *infradotación* de puestos. La DGA2 se *excede* en C1 pero se ajusta bien en el subgrupo C2.

La DGA8 está por encima de lo estimado en ambos grupos, aunque una competencia concreta de esa unidad podría influir en esta dotación, al estar asociada la necesidad de una cierta carga de apoyo administrativo. En el resto de unidades, las diferencias respecto del modelo, positivas como negativas, no son significativas.

Considerando todo lo anterior, en el MA la DGA8, la DGA4 y la DGA3 podrían ser *candidatas* a efectuar un análisis de cargas de trabajo por las diferencias entre los valores reales y los estimados por el modelo.

Ministerio B (MB)

En el MB se han estudiado cinco unidades, cuatro de ellas direcciones generales con tres subdirecciones generales cada una, que reciben apoyo de sus unidades superiores. Además, una dirección general, la DGB4, tiene dos subdirecciones generales dedicadas a asuntos *no sectoriales* y que, por tanto, han quedado fuera de este análisis.

Cuadro 23. MB: Dotación de los subgrupos de personal de los PGE 2012 para las unidades estudiadas y estimación del modelo para cada uno de ellos.

CL	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROSGAP
3	DGB1	160,13	187	1	51	40,83	52	45,85	38	29,33	45	34,94	0	-1,05
1	DGB2	141,17	115	1	30	40,98	24	21,44	23	19,35	36	35,97	1	0,46
4	DGB3	79,33	88	1	27	36,52	20	33,42	12	19,54	27	34,61	1	2,24
4	DGB4	56,70	105	1	29	27,06	18	8,89	22	16,62	35	30,13	0	0,08
4	DGB5	30,68	6	0	2	-6,43	2	3,94	1	-2,72	1	-6,82	0	0,30

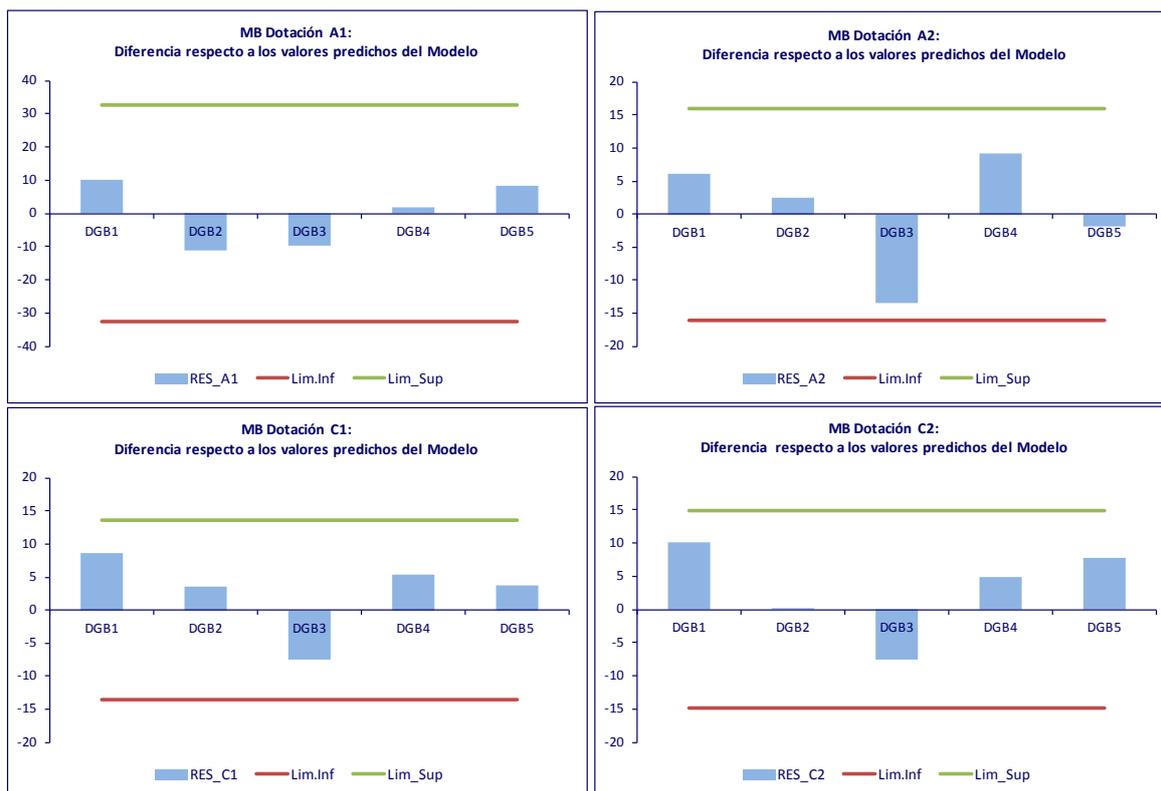
Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.

Fuente: Elaboración propia.

De las cinco unidades estudiadas, la DGB1 y la DGB4 destacan por su dotación en todos los subgrupos de personal, superior a la estimada. Por el contrario, la DGB3 tiene una dotación inferior a la estimada en todos los subgrupos y, en especial, en el A2.

Por subgrupos de personal, el A1 es el que presenta en general un mejor ajuste, con diferencias poco significativas. En el subgrupo A2 hay un mayor desajuste, y también existe una mayor variabilidad en las dotaciones de las direcciones generales, destacando la DGB3, por defecto, y la DGB4, por exceso.

Gráfico 49 MB. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

En los dos subgrupos de apoyo, sólo la DGB3 está por debajo de la dotación estimada; en el resto de unidades, vuelve a sobresalir la DGB1, con una mayor diferencia positiva en ambos colectivos.

Por el desajuste que presentan a los valores estimados, la DGB1 y la DGB3 podrían ser *candidatas* a la realización de un análisis de cargas de trabajo que confirmara los resultados y ajustara las estimaciones.

Ministerio C (MC)

El MC es el ministerio con mayor estructura, tanto en direcciones generales (diez) como en el número de subdirecciones generales, con una media de cuatro por cada dirección general. Las diez direcciones generales, en conjunto, presentan complejidades y plantillas más altas que los otros dos ministerios analizados. Sólo dos unidades tienen una plantilla inferior a 100 puestos y todas tienen complejidades totales superiores a 100. Además, igual que sucediera en el MB, las secretarías de estado y generales disponen de unidades que pudieran prestar apoyo a las direcciones generales.

Cuadro 24. MC: Dotación de los subgrupos de personal de los PGE 2012 para las unidades estudiadas y estimación del modelo para cada uno de ellos.

CL	UNIDAD	COMPLEJIDAD UNIDAD	PLANTILLA TOTAL	DOTACIÓN PGE2012 AC	DOTACIÓN PGE2012 A1	DOTACIÓN MODELO A1	DOTACIÓN PGE2012 A2	DOTACIÓN MODELO A2	DOTACIÓN PGE2012 C1	DOTACIÓN MODELO C1	DOTACIÓN PGE2012 C2	DOTACIÓN MODELO C2	DOTACIÓN PGE2012 OTROS GAP	DOTACIÓN MODELO OTROSGAP
3	DGC1	182,75	260	1	89	78,12	45	50,56	63	68,74	61	61,34	1	1,60
6	DGC2	181,80	153	1	72	61,03	27	32,61	32	36,57	21	27,04	0	0,07
2	DGC3	167,36	108	1	22	35,57	51	38,53	20	13,69	14	11,87	0	0,86
2	DGC4	152,67	127	1	50	34,18	35	29,93	21	21,67	20	16,77	0	-0,46
2	DGC5	148,98	273	1	118	77,29	43	28,42	47	33,69	58	40,74	6	3,81
1	DGC6	115,56	428	1	81	91,79	50	22,91	157	55,27	93	63,77	46	4,87
5	DGC7	108,19	63	1	27	44,92	17	25,65	10	18,81	6	13,71	2	2,08
1	DGC8	105,34	179	1	39	63,47	25	21,09	71	66,18	41	42,50	2	2,19
5	DG9	104,19	126	1	70	54,88	7	12,61	21	19,85	27	23,69	0	0,30
5	DGC10	101,69	42	1	24	44,19	5	7,99	6	11,10	6	18,06	0	0,44

Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.

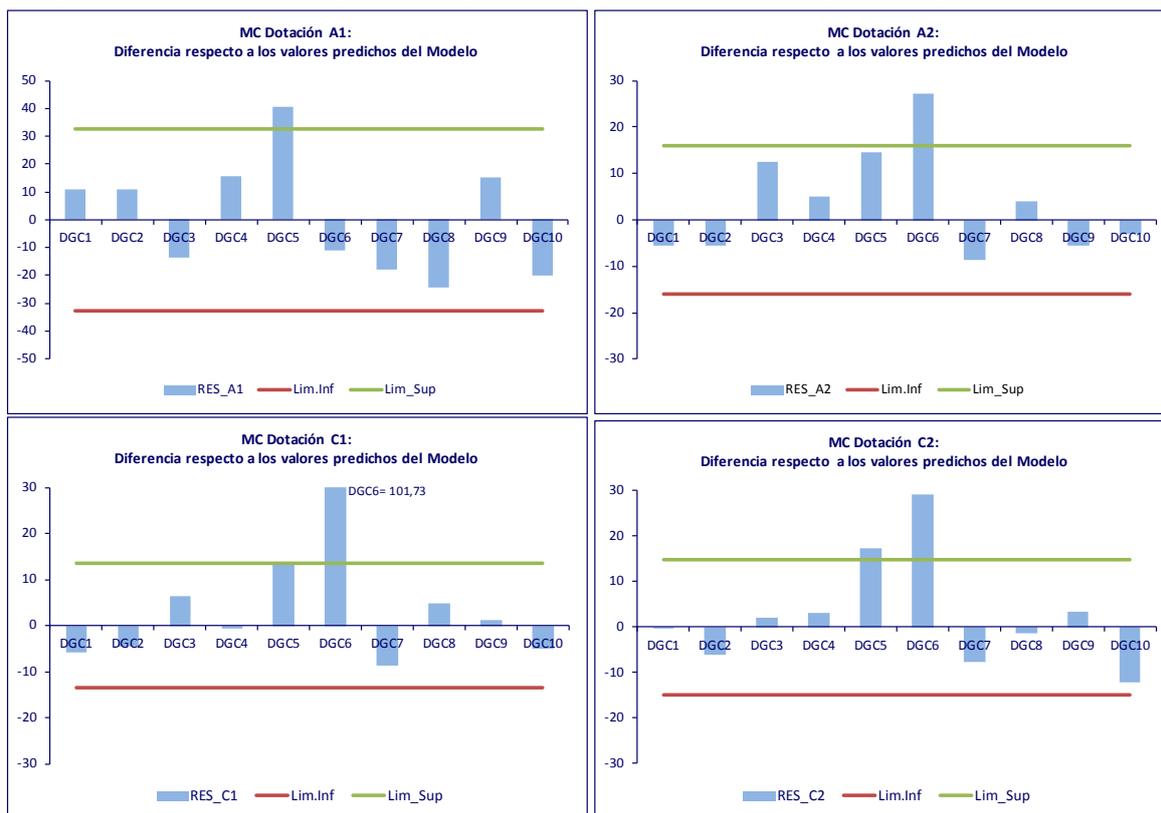
Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro anterior, dos direcciones generales tienen una dotación superior a la estimada en todos los subgrupos de personal. La DGC5 presentaría un desajuste positivo, en particular en los subgrupos A1, C1 y C2, con dotaciones que incluso sobrepasan el límite superior. La DGC4 también tiene una dotación de puestos mayor que la estimada, pero con diferencias menos significativas, y en ningún caso se llega al límite superior, que marca las diferencias existentes entre todas las unidades objeto de estudio. La DGC6 está por encima de este límite superior en todos los subgrupos de personal exceptuando el A1, y se caracteriza por ser la unidad en la que las diferencias son mayores, tanto con la dotación estimada, como en comparación con el resto de unidades. La DGC7 y la DGC10 tendrían un desajuste negativo respecto a lo estimado por el modelo en todos los grupos de personal.

Por subgrupos de personal técnico, en general los A1 presentan diferencias positivas mayores que las existentes en otros ministerios. En esta situación estaría la DGC5. En las unidades con diferencias negativas dentro de este subgrupo, las diferencias con otros ministerios no son significativas. Entre las unidades con valores negativos se puede resaltar la DGC8, con valores cercanos al límite inferior, es decir con un mayor grado de desajuste negativo respecto de lo estimado.

Excepto en tres direcciones generales, la diferencia del subgrupo A2 con las estimaciones es de 6 puestos, tanto por arriba como por abajo. La DGC6 es la que presenta un mayor exceso de dotación, superando ampliamente el límite superior, seguida de la DGC5, cercana al límite y de la DGC3.

Gráfico 50. MC. Dotación de personal. Diferencia respecto de los valores predichos por el modelo.



Nota: las unidades se muestran en orden de mayor a menor complejidad.
Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los subgrupos de apoyo, tanto en C1 como en C2 resalta la especial situación, ya comentada en este informe, de la DGC6, con una diferencia para los C1 de 101,72 puestos por encima de lo estimado para la unidad, y 29,23 puestos en C2. Le sigue la DGC5, también valores superiores a los estimados en C1 y C2. Del resto de unidades, cabe destacar la DGC7, con un valor negativo de 8,64 puestos respecto a lo estimado en el subgrupo C1, y la DGC10, con un valor negativo en el subgrupo C2 cercano a 12 puestos

Por los desajustes que presentan, las DGC5, DGC6, DGC7 y DGC10 podrían ser *candidatas* a la realización de un análisis de cargas de trabajo que confirmara los resultados y ajustara estimaciones, sin olvidar lo advertido a lo largo de este informe para la DGC6 (el análisis se ha realizado sobre actividad de 2011 pero con plazas dotadas según PGE para 2012, año en que esta DG absorbió un organismo público).

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES SOBRE LA METODOLOGÍA

Medición de las competencias desempeñadas por los servicios centrales de la AGE

La Administración General del Estado presenta una gran diversidad de competencias distribuidas entre los departamentos ministeriales según las políticas públicas que tengan asignadas. Dichas competencias pueden ser agrupadas en funciones de carácter más genérico (que en algunos casos se subdividen, resultando un total de doce subfunciones) que posibilita determinar su complejidad en relación a criterios objetivables. La agregación de la complejidad de las competencias de una unidad organizativa determinará la complejidad total de la unidad.

Esta clasificación de funciones genéricas recoge las actuaciones más típicas de la Administración (planificación, fomento y revisión y control), sumando aquellas propias de un Estado descentralizado como es el español (relaciones institucionales) y en un contexto supranacional (relaciones internacionales). Es a través de estos grandes grupos de funciones en donde encuentran su encaje las competencias que recogen los reales decretos de estructura orgánica y que descienden normalmente en su asignación a nivel de subdirección general.

El grado de complejidad de las funciones desempeñadas por las unidades se obtiene de la elaboración de un índice que se calcula a través de las actividades en que se concretan dichas funciones.

Para la elaboración de estos índices es indispensable recoger información a través de un cuestionario de funciones, elemento básico de esta metodología. La unidad de estudio y aplicación de la metodología han sido las direcciones generales de los tres ministerios seleccionados, como unidad (centro directivo) de ejercicio de una política sectorial funcionalmente homogénea³⁴, aunque la recogida de información se ha realizado a nivel de subdirección general. Todas ellas han podido encuadrar las actividades que desarrollan y caracterizar sus competencias en el cuestionario de funciones.

Al determinar la complejidad de la unidad objeto de estudio basándose en funciones genéricas, cabe la posibilidad de aplicar esta metodología en otros niveles, bien superiores (secretarías de estado o secretarías generales) o inferiores (subdirecciones generales), e incluso en otros niveles de la administración pública, siempre adaptando los componentes de los índices de complejidad a las características particulares de cada estructura organizativa a analizar.

³⁴ Según los términos establecidos en la LOFAGE.

La comparación entre los órganos administrativos de los distintos departamentos ministeriales requiere buscar un denominador común en las competencias por ellos desarrolladas, posibilitado por la elaboración de una categorización de funciones genéricas en las que encuadrar las competencias concretas que tienen atribuidas en los reales decretos de estructura orgánica básica.

Recomendación 1: Se ha podido determinar la complejidad de las funciones de las unidades seleccionadas de los servicios centrales de los ministerios estudiados (MA, MB, y MC). No obstante, para tener una visión más completa de la Administración General del Estado que permita sacar conclusiones generales sobre la actividad que desarrolla, sería recomendable extender el estudio al resto de departamentos ministeriales, lo que permitiría disponer de un mapa de complejidad de funciones.

La comparación de unidades: la definición de agrupaciones de unidades o clusters

Un análisis comparativo de unidades organizativas puede ser más o menos amplio; considerando todas las dimensiones o sistemas de las organizaciones, o seleccionando aquellas que se entiendan como más relevantes para el estudio concreto³⁵, y a partir de ellos cotejar las similitudes y diferencias en las organizaciones objeto de estudio.

Esta metodología de comparación se centra en el análisis de tres dimensiones: la complejidad de las funciones, el presupuesto de gasto y los puestos de trabajo asignados a la unidad, que deben ser determinados en el momento de la medición (en este caso, las competencias asignadas en los reales decretos de estructura orgánica básica de 2012, el presupuesto de gasto y los puestos de trabajo de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, vigentes al inicio de este trabajo).

Se trata de un estudio de comparación de unidades organizativas en el nivel meso; es decir, no entra a valorar los grandes contextos en que se gestan las políticas públicas, y, por tanto, las decisiones sobre los recursos puestos a disposición para llevarlas a cabo en la Administración General del Estado. Tampoco profundiza en cuestiones más cercanas a la actividad diaria que supone el ejercicio de las competencias, como las cargas de trabajo o la gestión ordinaria de los recursos, ni la estructura organizativa concreta de una unidad.

Así, la comparación en la dimensión “complejidad de las funciones”, se basa en la información sobre aquellas actividades que permiten caracterizar y tipificar cada una de las competencias que tienen asignadas las unidades.

³⁵ E. Kast y E. Rosenzweig (1998).

La metodología de comparación se puede enriquecer a medida que se agrega información de otras dimensiones que forman parte de las estructuras organizativas o se complementa con análisis más específicos según el objetivo que se persiga.

Recomendación 2: Para lograr un conocimiento en detalle y más exhaustivo de la realidad de una unidad, que apoye con más garantías de acierto en la toma de decisiones, sería necesario complementar el análisis con otros más específicos y concretos que recojan información de otras actividades tanto de carácter transversal como de carácter interno en la organización, y relevantes en cuanto a la carga de trabajo que generan para las unidades, pero que no caracterizan las competencias asignadas.

Por otro lado, la comparación entre unidades organizativas puede realizarse tomando todas las unidades objeto de estudio de forma global o por su pertenencia a un ministerio. Sin embargo, por las dificultades que implica confrontar unidades con características muy diferenciadas, principalmente en cuanto a funciones desempeñadas, necesariamente ha de completarse esta operación con un análisis de agrupaciones de unidades o clusters, que se configuran a partir de la complejidad de las funciones.

La constitución y pertenencia de las unidades a un cluster es relativa y concreta para cada estudio, ya que dependen del número y características de las unidades que entren en el mismo.

Recomendación 3: La comparación de las tres dimensiones entre unidades pertenecientes al mismo cluster y, por tanto, similares entre sí, presenta un ajuste adecuado a la realidad y este ajuste será más preciso cuantas más unidades entren en el estudio. Sería aconsejable la aplicación de la comparación por clusters a todas las unidades de los servicios centrales de la Administración General del Estado.

Utilidades de la metodología

La metodología propuesta ofrece múltiples utilidades en el estudio de unidades organizativas. Permite analizar la complejidad de sus funciones de forma aislada o conjuntamente, valorando otras dimensiones como recursos tecnológicos, estructuras, oferta de empleo público, formación, etcétera. Se puede desagregar, además, por distintos niveles organizativos, desde departamentos ministeriales hasta subdirecciones generales. Esto es posible porque la recogida de información para determinar la complejidad de las funciones se realiza a nivel de subdirección general, como se ha dicho, pero incluso cabe estudiar la posibilidad de aplicar a niveles inferiores, realizando dicha recogida de datos en los niveles de interés.

En el informe se ofrece un ejemplo de aplicación concreta del modelo³⁶, que se centra en el análisis de los puestos de trabajo asignados a las unidades estudiadas. Pese a que los resultados obtenidos son, como ya se ha dicho, relativos, su aplicación sí permite observar la relación que existe entre las variables de complejidad de las funciones y la plantilla, de forma que, a una mayor complejidad de la unidad le debiera corresponder una mayor dotación de personal.

Se ha aplicado para ello un modelo de regresión lineal que posibilita estimar, en este caso, la dotación de personal, y conocer la posición de las unidades, tanto por exceso como por defecto, sobre la media estimada por el modelo. Es preciso señalar que, pese al escaso número de observaciones (23 direcciones generales objeto de estudio) los valores del coeficiente de determinación ajustado (R^2 corregido) son elevados, lo que indica que un aumento en el número de unidades analizadas lo aproximarían a R^2 ³⁷.

Los datos de ajuste del modelo indican que las relaciones halladas no parecen deberse al azar, lo que a su vez señala que la metodología utilizada para la construcción de los índices de complejidad de las subfunciones es adecuada.

³⁶ Capítulo 5 del informe.

³⁷ La medida del ajuste R^2 corregido se reduce cuando aumenta el número de coeficientes estimados, en este caso 14 (12 índices de complejidad, la variable *dummy* –la observación atípica– y la constante), y aumenta con el número de casos utilizados en la estimación; esto es, cuantos más casos intervengan en la estimación, tanto más se aproxima el R^2 corregido al R^2 .

CONCLUSIONES SOBRE LOS RESULTADOS DE APLICAR LA METODOLOGÍA

A continuación se recogen las conclusiones sobre los resultados obtenidos de la aplicación de la metodología en los tres ministerios seleccionados. Considerando lo expuesto en el apartado anterior, la utilización de organizaciones reales en este estudio no tiene la pretensión en ningún caso de servir de base para la elaboración de conclusiones y recomendaciones acerca de los ministerios objeto de estudio, ya que su selección únicamente deriva de la necesidad de testar la metodología.

El perfil de las unidades de la Administración General del Estado

Las direcciones generales tienen unas complejidades globales muy dispares, con puntuaciones que van desde 28,36 hasta 230,36. El perfil de funciones de las unidades estudiadas de los servicios centrales de la Administración General del Estado se corresponde con un estado multinivel como el español, con competencias exclusivas, compartidas y concurrentes. Esta concepción se refleja en la clara predominancia de las relaciones institucionales, función que aparece destacada en todas las direcciones generales estudiadas y en los seis *clusters* establecidos. La mayor relevancia del resto de funciones (revisión y control, fomento, planificación y relaciones internacionales, por este orden) se acerca más, según el caso, a la política sectorial que llevan a cabo las unidades, pero en todas hay presencia de todas ellas.

La comparación de unidades

El análisis comparativo de las tres dimensiones en las unidades estudiadas ofrece situaciones diversas tanto de forma global, como por ministerios y en cada cluster, sin poder definir un comportamiento genérico.

Considerando de forma global la complejidad total de las 23 unidades estudiadas y sus plantillas, se ha observado una relación creciente entre las dimensiones de complejidad de funciones y plantilla debido más a la dotación de puestos del grupo técnico (A1 y A2) que al grupo de apoyo (resto de grupos). Si al análisis se añade la dimensión de presupuesto, se aprecia una relación creciente no lineal entre presupuesto y plantilla, pero no se aprecia esa relación con la complejidad de las direcciones generales. Las direcciones generales con plantillas a partir de 100 puestos de trabajo parecen gestionar un presupuesto más elevado en relación con sus recursos de personal, y todo ello sin que las complejidades de dichas unidades sean mayores. Las direcciones generales con presupuestos inferiores a 50 millones de euros presentan, por otro lado, una gran heterogeneidad en cuanto a dotación de personal y, nuevamente, sin que se aprecie una complejidad de funciones equivalente entre ellas.

El Modelo de Estimación de Personal

Profundizando en la relación entre la complejidad de las funciones y los puestos de trabajo asignados a las unidades se ha podido definir un modelo de estimación de efectivos que permite calcular la dotación de personal de cada subgrupo que correspondería a la complejidad apreciada de una unidad. A partir del modelo puede determinarse cuántos efectivos *sobran o faltan* en las distintas categorías de personal en una dirección general, así como las diferencias máximas y mínimas observadas con respecto al conjunto de unidades estudiadas.

El modelo se construye con el universo de unidades que entran en el análisis, en este caso 23 direcciones generales. Los resultados se pueden analizar, como se ha indicado, a nivel global, por ministerios o comparando unidades dentro de un mismo cluster.

Considerando la visión global, siete de las direcciones generales estudiadas tienen un número de plazas dotadas por debajo de la estimada por el modelo para cada grupo de personal (técnico y de apoyo), aunque esas diferencias no sobrepasan el límite inferior previsto por el modelo en ninguno de los grupos. En este grupo se encuentra la DGA1, la unidad con mayor complejidad total de las estudiadas. En otras ocho direcciones generales, tanto grupo técnico como grupo de apoyo presentan valores superiores a los estimados por el modelo. Las tres unidades de menor complejidad en cuanto a sus funciones (la DGB4, la DGA8 y la DGB5) presentan dotaciones en conjunto superiores a las estimadas. En todos los casos se puede decir que el mayor ajuste al modelo se produce en la dotación del subgrupo C1 (dentro del grupo de apoyo). En el resto de subgrupos de personal la situación es muy variada, tanto a nivel global como si se analiza por ministerios o por *cluster*.

El modelo identifica los casos “anómalos”, en concreto los de unidades con una dotación de puestos de trabajo alejada de la estimada por el modelo, que se considera que deberían ser candidatas a un análisis complementario de cargas de trabajo.

Calidad normativa de los reales decretos de estructura orgánica básica

Por otra parte la elaboración y aplicación de esta metodología ha conllevado otros hallazgos, como es el referido a la calidad normativa de los reales decretos de estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, que no puede pasarse por alto. Así, por lo que respecta a su redacción y contenido, los reales decretos estudiados carecen de uniformidad entre sí, incluso dentro del mismo Ministerio, sin que se evidencie su justificación en especificidades concretas del centro directivo que se trate.

En la regulación analizada, es habitual el recurso a párrafos excesivamente largos, así como la asignación de competencias que se reiteran en más de un párrafo o letra, sin añadirles valor o que se atribuyen a varias subdirecciones generales a la vez “en el ámbito de sus competencias”; o que, contenidas en un párrafo o letra ya sea en

términos muy generales o sintéticos, se desagregan en los siguientes con una exhaustividad innecesaria, descendiendo a nivel de tareas puntuales.

Por otro lado, para algunas unidades se relacionan competencias horizontales y transversales, comunes a cualquier unidad organizativa y propias de la gestión interna. Tampoco parece que estos reales decretos –prácticamente recién publicados al iniciar este estudio- hayan sido objeto de revisión y actualización. Un reflejo de su deficiente calidad se manifiesta en que las unidades objeto de análisis no han podido cumplimentar cuestionarios relativos a un 17% de las competencias asignadas en los párrafos (letras) de los tres reales decretos objeto de estudio.

Recomendación 4: Teniendo en cuenta que los reales decretos son parte esencial de la estructura de la recogida de información, sería conveniente revisar su calidad normativa, armonizando su redacción para todos los departamentos ministeriales.

Sería aconsejable que, además de observar las Directrices de técnica normativa se establecieran unos criterios comunes y homogéneos para el contenido y estructura de estas regulaciones, con definiciones uniformes y sucesivas de las competencias, pudiendo tomar como referencia las categorías de funciones establecidas para esta metodología, salvaguardando la especificidad propia de la política pública que tienen encomendada.

Con estas premisas, al margen de mejorar su calidad normativa y facilitar su comprensión y ajuste a la realidad, los reales decretos de estructura orgánica básica lograrían ser de utilidad al facilitar la aplicación de esta metodología en la comparación entre unidades.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS SERVICIOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

La metodología propuesta constituye un auténtico sistema de información para analizar la actividad que se desarrolla en la Administración General del Estado, que puede ampliarse mediante la agregación, en el futuro, de módulos adicionales a los descritos.

Recomendación 5: La implantación de este sistema de información es un proceso complejo, que requeriría, para garantizar su utilidad y continuidad, diferentes pasos, que se describen a continuación como elementos integrantes de una Recomendación Única de establecimiento del Sistema de Información de la Actividad de los servicios centrales de la Administración General del Estado.

Elemento 1: Unidad responsable.

Sería conveniente, como cuestión previa, la designación de una unidad -con el nivel y personal que se determine- que centralice la recogida de información y el tratamiento original de los datos y su validación, que es a su vez un procedimiento complejo. Esta unidad sería la encargada de coordinar el proceso de recogida de información de manera periódica (con la designación de responsabilidades, plazos de cumplimentación, validación de la información, etcétera).

Elemento 2: Incorporación de los Índices de Complejidad al Plan Estadístico Nacional.

La metodología que se propone en ese estudio alcanza su razón de ser y su solidez si su realización se consolida como una práctica generalizada y periódica (bienio, por ejemplo) en todas las unidades administrativas de los servicios centrales de la Administración General del Estado. El volumen y riqueza de información que puede proporcionar en series históricas sin duda constituye un instrumento básico y esencial para la toma de decisiones en materia de organización administrativa.

Para ello es necesario garantizar la introducción continuada de información que, por su complejidad en la obtención y su posterior explotación hace necesario la implantación de un Sistema de Información de obligado cumplimiento por parte de las unidades para tener información puntual y en series históricas.

Esta cumplimentación obligatoria y periódica sólo se puede alcanzar si los indicadores que alimentan el sistema de información así elaborado pasan a formar parte del Plan Estadístico Nacional, en cuanto principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado.

La utilidad y rentabilidad de la metodología como herramienta en la toma de decisiones en materia de organización administrativa es exponencialmente mayor cuanto más generalizada, consolidada, sistematizada y periódica sea su aplicación.

Las amplias utilidades de esta metodología permitirían su utilización y explotación, al margen de la que realice la unidad responsable mencionada al inicio de este apartado de recomendaciones, en un nivel más general, por todas las unidades interesadas, realizando los cruces de información que sean de su interés. Por eso sería conveniente que el sistema de información tuviera acceso *on line* y se pudiera alimentar de datos a través de un sistema informático.

Elemento 3: La recogida de información a través del cuestionario de funciones.

La recogida de información sobre estas actividades, que caracterizan las funciones que desempeñan las unidades organizativas, es el pilar en que se basa la metodología propuesta, y, por tanto, este proceso debe realizarse de la manera más rigurosa posible para que proporcione una aproximación lo más ajustada a la realidad en el momento en que se realice la medición.

El cuestionario de funciones se constituye como el elemento indispensable y central de todo el sistema de indicadores de complejidad de las funciones y como tal debe ser percibido por todos los responsables de las unidades.

Además es una herramienta a disposición de dichos responsables para la evaluación de sus unidades con distintas utilidades según los análisis que después realicen.

Sería conveniente que este cuestionario estructurado fuera precedido del mayor consenso posible entre los ministerios, por lo que el que en este informe se propone³⁸ debería ser objeto de análisis en un grupo de trabajo designado al efecto para la redacción definitiva y asumida por las unidades. La aplicación del cuestionario debe estar acompañada de reuniones previas y unas instrucciones, para lograr la homogeneidad y uniforme interpretación de las cuestiones en él planteadas y sus respuestas.

Asimismo, es imprescindible que las unidades conozcan anticipadamente que sus respuestas serán objeto de validación, evitando efectos no deseados o respuestas que desvirtúen los resultados del estudio. Esta validación ha de realizarse de manera inmediata o lo más cercana posible en el tiempo a la cumplimentación de los cuestionarios. Es igualmente importante que la validación sea llevada a cabo por personal ajeno a las unidades afectadas en aras de lograr la mayor objetividad posible. Se debe dedicar a la validación del cuestionario el personal necesario, que deberá contar con preparación específica para ello y un conocimiento previo suficiente de la realidad de la unidad a estudiar. Parece acertado que sean las inspecciones de servicios departamentales las que lleven a cabo esta tarea de validación previa, por coherencia con las funciones que tienen encomendadas.

Elemento 4: El análisis funcional cruzado complementario.

Como se ha dicho, la metodología permite caracterizar las funciones que realizan las unidades organizativas a un nivel meso (intermedio) sin considerar todas y cada una de las dimensiones de las organizaciones, ni descender a un análisis de cargas de trabajo.

Sería conveniente que se complementara la metodología propuesta con un análisis funcional cruzado, bien en todas las unidades que se estudien en ese momento, bien sólo en los casos en los que se evidencien diferencias sustanciales con el Modelo de Estimación de Personal o de cualquier otra dimensión analizada. Dicho análisis se propone que se lleve a cabo en razón de las competencias que tiene asignadas por las inspecciones de servicios de ministerios distintos al de dependencia de las citadas unidades para dotarlo de mayor independencia y objetividad.

³⁸ Ver Anexo al finalizar el informe.

Bibliografía

Arenilla, M. (2010). Administración pública y ciencia de la administración. *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar , 39-68.

Cicuendez Santamaría, R. (2009). La estructuración organizativa. Tendencias y nuevos sistemas en la prestación de servicios públicos. *Documentación sobre gerencia pública. Subgrupo A1, Cuerpo superior, especialidad de Administración General, Administración de la JCCLM* . Toledo.

Gutiérrez Reñón, A., y Labrado Fernández, M. (1988). *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración española (Aplicaciones prácticas de resultados obtenidos)*. Madrid: INAP. Colecciones Informes y Documentos.

Junta de Extremadura. (2012). *Medición de cargas de trabajo por puestos de trabajo tipo en cada servicio o unidad asimilada. Ámbito de la Administración General de la Junta de Extremadura*.

Kast, E., y Rosenzweig, E. (1998). *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias*. McGraw-Hill.

Motos, S. (1996). *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas y Métodos comparativos*.

Motos, S. (1996). *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas y Métodos comparativos*.

Parrado, S. (2010). Las transformaciones de la Administración General del Estado. *La Administración Pública entre dos siglos. Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* , 543-571.

Polo, R. C., Ordozgoiti de la Rica, M., y Moreno Gómez, A. (1997). Planificación de recursos humanos en la Administración General del Estado: situación actual y líneas de futuro. *GAPP* , 35-55.

Ramió, C. (2003). *Teoría de la Organización y Administración Pública. Temas de Gestión y Administración Pública*. Tecnos.

Villoria, M., y Del Pino, E. (2009). *Dirección y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.

Anexo. Cuestionario



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



CUESTIONARIO DE FUNCIONES SUBDIRECCIÓN GENERAL XXX

MINISTERIO A
DIRECCIÓN GENERAL 1

Por favor, responda a las cuestiones que se correspondan con la función atribuida a la SDG que se reproduce a continuación, teniendo en cuenta que la información ha de estar referida al año 2011

Real Decreto xxx/2012. Artículo 1.a:

Elaborar propuestas de normativa básica y ordenar y gestionar la formación especializada

(Texto no real)

BLOQUE 1. FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN

Función destinada a elaborar los instrumentos que definen metas y objetivos con sus respectivas estrategias de acción. Incluye la elaboración de planes, programas y proyectos (planificación estratégica, programática y operativa), así como la transposición de Directivas. Los términos utilizados para describir esta actividad pueden ser: "formulación de la política", "propuesta y elaboración de planes y actuaciones", "planificación, formulación de estrategias y directrices básicas comunes", "programación de proyectos", "fijar (establecer) las líneas directrices".

P.1. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :

¿La unidad elabora total o parcialmente planes, programas, líneas directrices o normas?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es SÍ: Continúe en P.2.

Si la respuesta es NO: Pase a BLOQUE 2.

Las dos preguntas siguientes se refieren a la planificación realizada en la SDG, totalmente (tanto si la SDG es proponente como si es co-proponente) o en colaboración con otras unidades (queda excluida la realizada con la SGT, la Abogacía del Estado, la IGAE, las CCAA, etc.), realizada en 2011, se haya terminado o no, publicado o no, aprobado o no.

	(Nº)	Totalmente	En colaboración
P.2. Número de propuestas elaboradas (Leyes o Reales Decretos)			
P.3. Número de planes estratégicos/ directores, de acción, líneas directrices, programas, etc.....			

P.4. Por favor, identifique, de las actividades de planificación mencionadas en el apartado "en colaboración", las realizadas con otras unidades de su misma Dirección General.

BLOQUE 2. FUNCIÓN DE RELACIONES INSTITUCIONALES

Función que incluye las actuaciones de relación con otras Administraciones, entidades, entes, instituciones y unidades a nivel nacional, que permite establecer vínculos, colaborar, adoptar decisiones de común acuerdo con una adecuada coordinación. También se incluyen los supuestos de ejercicio de autoridad sobre otros entes o unidades.

2.1. RELACIONES INSTITUCIONALES: COLABORACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Se incluye en este apartado la colaboración, coordinación y cooperación con otras administraciones públicas españolas, otros departamentos ministeriales y órganos, organismos o entidades dependientes de los mismos, así como con fundaciones, universidades, y otras entidades de derecho público no dependientes. Se incluyen convenios, conferencias sectoriales y comisiones interministeriales.

P.5. **En relación con las funciones del art.1.a .:**
¿Colabora la unidad con otras administraciones públicas, u organizaciones públicas, tanto de su ministerio como de otros?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es SÍ: Continúe en P.6.

Si la respuesta es NO: pase a BLOQUE 2.2.

P.6. Indique, por favor, el número de comisiones o grupos de trabajo en los que participa derivados de la colaboración, cooperación, o coordinación con dichas organizaciones o administraciones públicas, unidades o departamentos.....

--

P.7. Número de órganos, comisiones o grupos de trabajo en los que ejerce, como función principal, la presidencia

--

P.8. Número de órganos, comisiones o grupos de trabajo en los que ejerce,

como función principal, la secretaría.....

P.9. Número de órganos, comisiones o grupos de trabajo en los que ejerce, como función principal, un apoyo técnico específico.....

P.10. Número anual total de convocatorias de reuniones (presenciales o virtuales) mantenidas en el año 2011.....

P.11. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
Esta actividad de colaboración, en líneas generales, ¿cuándo se realiza?
Marque con una x minúscula la opción que proceda.

1. A lo largo de todo el año

2. En determinados periodos de tiempo

Si se elige en la P.11. la respuesta 2:

P.12. ¿En cuántos meses se concentra esa actividad dentro del año?

P.13. En relación con las funciones del art.1.a .:
En general, en materia de colaboración con otras organizaciones públicas españolas, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuente con un perfil , profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)?
Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

2.2. RELACIONES INSTITUCIONALES: COLABORACIÓN CON INSTITUCIONES PRIVADAS DE ÁMBITO NACIONAL

P.14. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
¿Colabora con alguna institución privada?
Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es SÍ: Continúe en P.15.
Si la respuesta es NO: pase a BLOQUE 2.3.

P.15. Indique, por favor, el número de comisiones o grupos de trabajo en los que participa derivados de la colaboración, cooperación, o coordinación con dichas instituciones privadas.....

P.16. Número de órganos, comisiones o grupos de trabajo en los que ejerce, como función principal, la presidencia

P.17. Número de órganos, comisiones o grupos de trabajo en los que ejerce, como función principal, la secretaría.....

P.18. Número de órganos, comisiones o grupos de trabajo en los que ejerce, como función principal, un apoyo técnico específico.....

P.19. Número anual total de convocatorias de reuniones (presenciales o virtuales) mantenidas en el año 2011.....

P.20. En relación con las funciones del art.1.a .: Esta actividad de colaboración, cooperación, con instituciones privadas, en líneas generales, ¿cuándo se realiza?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

1. A lo largo de todo el año

2. En determinados periodos de tiempo

Si se elige en la P.20. la respuesta 1: Pase a P.22.

Si se elige en la P.20. la respuesta 2: Pase a P.21.

P.21. ¿En cuántos meses se concentra esa actividad dentro del año?

P.22. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a : ¿Se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuente con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.), para la realización de esta actividad de colaboración con instituciones privadas?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

2.3. RELACIONES INSTITUCIONALES: LABORES DE DIRECCIÓN

Se refiere a la relación que existe entre dos entes u órganos en la que uno de ellos (en este caso, la SDG) ocupa una posición superior respecto del otro. La función de dirección tiene diversas manifestaciones: dependencia funcional de los servicios periféricos, dependencia orgánica, dirección funcional, protectorado o tutela.

P.23. En relación con las funciones del art.1.a .: La unidad, ¿realiza alguna función de dirección o tutela sobre unidades o entes públicos como las descritas en el recuadro anterior?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es Sí: Continúe en P.24.

Si la respuesta es NO: pase a BLOQUE 3

P.24. Número de unidades dependientes

En el año 2011

P.25. Número de protocolos, instrucciones, circulares, directrices, manuales, etc., elaborados.....

P.26. Número de convocatorias organizadas por los servicios centrales, incluidas las visitas a las unidades dependientes (tanto presenciales como virtuales).....

P.27. En relación con las funciones del art.1.a .:
Para la realización de esta actividad de dirección, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuente con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

BLOQUE 3. FUNCIÓN DE FOMENTO

Acción de la Administración consistente en promover o impulsar que las particulares, empresas o instituciones, privadas y públicas, realicen por sí mismas actividades consideradas de utilidad general. Puede ser mediante incentivos económicos (subvenciones, financiación, ayudas o prestaciones económicas, inversiones en infraestructuras), pero también se incluyen otro tipo de actuaciones como formativas, informativas o de difusión, premios, campañas de sensibilización...

3.1. FOMENTO: AYUDAS ECONÓMICAS, SUBVENCIONES Y PRÉSTAMOS PÚBLICOS

Se trata de incentivos económicos, tanto de la AGE como de fondos europeos (subvenciones, financiación, préstamos, ayudas y otro tipo de prestaciones económicas para cubrir determinados estados de necesidad).

P.28. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
¿Se realiza la concesión de ayudas económicas, subvenciones y préstamos públicos?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es SÍ: Continúe en P.29.

Si la respuesta es NO: pase a BLOQUE 3.2.

En el año 2011

P.29. Número anual de líneas de ayudas económicas, subvenciones y préstamos públicos...

1. Nominativas (que no requieren convocatoria).....

2. No nominativas

P.30. Por favor, indique el número total de expedientes de solicitud de ayudas económicas, subvenciones y préstamos públicos ...

1. En los que la gestión del proceso se realiza completamente en la SDG.....

2. En los que se comparte la gestión del proceso

3. En los que la gestión del proceso está externalizada

4. En los que la SDG transfiera directamente el capital.....

P.31. Por favor, identifique, de las ayudas económicas, subvenciones y préstamos públicos mencionados en el apartado 2 de la P.30, los gestionados conjuntamente con otras unidades de su misma Dirección General.

P.32. Tiempo medio de tramitación de cada expediente (meses)

P.33. Esta actividad, en líneas generales, ¿cuándo se realiza?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

1. A lo largo de todo el año

2. En determinados periodos de tiempo

Si elige 1. en la P.33., pase a P.35.

Si elige 2. en P.33., continúe en P.34.

P.34. ¿En cuántos meses se concentra esa actividad dentro del año?

P.35. En relación con las funciones del art.1.a .:

Para la realización de esta actividad, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuenta con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

3.2. FOMENTO DE CARÁCTER NO ECONÓMICO

Este apartado incluye las actividades de formación, campañas informativas, de difusión o sensibilización, premios y condecoraciones, ferias, foros y congresos.

P.36. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
¿Realiza la unidad alguna actividad de fomento de carácter no económico como el descrito arriba?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es SÍ: Continúe en P.37.
Si la respuesta es NO: Pase a BLOQUE 4.

En el año 2011

P.37. Número de actividades de fomento de carácter no económico realizadas en 2011

--

P.38. Por favor, indique el número total de expedientes de actividades de fomento no económico...

1. En los que la gestión del proceso se realiza completamente en la SDG.....

--

2. En los que se comparte la gestión del proceso

--

3. En los que la gestión del proceso está externalizada

--

4. En los que la SDG transfiera directamente el capital.....

--

P.39. Por favor, identifique, de los expedientes de actividades de fomento no económico mencionados en el apartado 2 de la P.38., los gestionados en colaboración con otras unidades de su misma Dirección General.

P.40. Tiempo medio de gestión del conjunto de estas actividades (meses)

--

P.41. Esta actividad, en líneas generales, ¿cuándo se realiza?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

1. A lo largo de todo el año

2. En determinados periodos de tiempo

**Si elige 1. en la P.41., pase a P.43.
Si elige 2. en P.41, continúe en P.42.**

P.42. ¿En cuántos meses se concentra esa actividad dentro del año?

P.43. Para la realización de esta actividad, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuente con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

3.3. FOMENTO: INVERSIONES DIRECTAS EN INFRAESTRUCTURAS Y BIENES DE USO GENERAL

En este apartado se incluirán inversiones directas en obras, infraestructuras y bienes de uso general tanto nuevas como en reposición.

P.44. **Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
¿La unidad realiza inversiones directas ?**

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

**Si la respuesta es SÍ: Continúe en P.45.
Si la respuesta es NO: pase a BLOQUE 4.**

En el año 2011

P.45. Número total de expedientes de inversión

P.46. Número total de ofertas en el conjunto de convocatorias

P.47. Por favor, indique el número total de proyectos de inversión...

1. En los que la gestión del proceso se realiza completamente en la SDG.....

2. En los que se comparte la gestión del proceso

3. En los que la gestión del proceso está externalizada

4. En los que la SDG transfiera directamente el capital.....

P.48. Por favor, identifique, de los proyectos de inversión directa mencionados en el apartado 2 de la P.47., los gestionados en colaboración con otras unidades de su misma Dirección General.

P.49. Tiempo medio de tramitación de cada expediente (meses)

P.50. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
Esta actividad de inversión directa en infraestructuras y bienes de uso general, en líneas generales, ¿cuándo se realiza?
Marque con una x minúscula la opción que proceda.

1. A lo largo de todo el año

2. En determinados periodos de tiempo

*Sí elige 1. en la P. 50., pase a P. 52.
Sí elige 2. en la P. 50., continúe en P.51.*

P.51. ¿En cuántos meses se concentra esa actividad dentro del año?

P.52. Para la realización de esta actividad, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuenta con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)
Marque con una x minúscula la opción que proceda.

• Sí

• No

BLOQUE 4. FUNCIÓN DE REVISIÓN Y CONTROL
Esta función se puede definir como la actuación de la Administración conducente a comprobar, examinar, supervisar, inspeccionar o limitar su actividad, la de otros organismos públicos o unidades (no dependientes) y también la de los particulares, con la finalidad de garantizar su sometimiento a las exigencias de interés público; incluye la facultad de sancionar.

4.1. REVISIÓN Y CONTROL: AUTORIZACIONES
Se incluyen aquí las autorizaciones, en un sentido amplio: habilitación para el ejercicio de un derecho o la realización de una actividad (autorizaciones, calificación e inscripción, licencias, permisos, visados, homologaciones,

certificaciones, acreditaciones, concesiones, o expediciones de título).

**P.53. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
¿Se requiere la tramitación de procedimientos de autorización?**

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es SÍ: Continúe en 50.

Si la respuesta es NO: pase a BLOQUE 4.2.

P.54. Número de expedientes de autorización tramitados en 2011

P.55. Por favor, indique el número total de expedientes de autorización...

1. En los que la gestión del proceso se realiza completamente en la SDG.....

2. En los que se comparte la gestión del proceso

3. En los que la gestión del proceso está externalizada

P.56. Por favor, identifique, de los expedientes de autorización mencionados en el apartado 2 de la P.55, los gestionados en colaboración con otras unidades de su misma Dirección General.

P.57. Tiempo medio de tramitación de cada expediente (meses)

P.58. Esta actividad, en líneas generales, ¿cuándo se realiza?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

1. A lo largo de todo el año

2. En determinados periodos de tiempo

Si elige 1. en la P.58., pase a P.60.

Si elige 2. en P.58., continúe en P.59.

P.59. ¿En cuántos meses se concentra esa actividad dentro del año?

P.60. En relación con las funciones del art.1.a .:

Para la realización de esta actividad, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuente con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

P.61. ¿Se necesitan informes técnicos externos o de otros departamentos o administraciones públicas para resolver los expedientes de autorización?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

P.62. Aproximadamente, ¿en qué proporción de expedientes de autorización se necesitan estos informes? (En % del total)

--

P.63. Tiempo medio de tramitación de estos expedientes de autorización (meses) ..

--

4.2. REVISIÓN Y CONTROL: SEGUIMIENTO

El seguimiento (o monitorización) es la actividad cuyo objeto es la observación o análisis que se lleva a cabo durante o después de la realización de una actividad, actuación, programa o proceso con diferentes finalidades. Incluye este apartado cualquier sistema de información, bases de datos, registros o inventarios, actividades de Observatorios, encuestas, estadísticas, informes, memorias, estudios, repositorios, registros informáticos, aplicaciones informáticas...

P.64. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
¿Se incluye alguna actividad de seguimiento?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es SÍ: Continúe en P.65.

Si la respuesta es NO: Pase a BLOQUE 4.3.

En el año 2011

P.65. Número de sistemas de información (que incorporan bases de datos que permiten construir indicadores, sistemas de alerta, seguimiento de planes, programas, etc.).....

--

P.66. Número de Registros administrativos

--

P.67. Número de informes, estadísticas o estudios en 2011

--

P.68. En relación con los sistemas de información, registros administrativos e informes, estadísticas

o estudios, reseñados en las preguntas anteriores, indique el número...

1. En los que la gestión/realización se realiza de forma completa en la SDG.....
2. En los que se comparte la gestión/realización con otros
3. En los que la gestión/realización está externalizada

P.69. Por favor, identifique, de los sistemas de información, registros administrativos e informes, estadísticas o estudios señalados en el apartado 2 de la P.68, los realizados/gestionados en colaboración con otras unidades de su misma Dirección General.

P.70. Para la realización de esta actividad, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuenta con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

4.3. REVISIÓN Y CONTROL: SANCIONES

Se consideran aquí las sanciones como la actuación de la Administración frente al incumplimiento de las normas, y que se produce tras el correspondiente procedimiento.

P.71. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
¿Se tramitan expedientes sancionadores?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es Sí: Continúe en P.72.

Si la respuesta es No: Pase a BLOQUE 4.4.

P.72. Número de expedientes sancionadores tramitados en 2011.....

P.73. Tiempo medio de tramitación de los expedientes sancionadores (meses).....

P.75. Para la realización de esta actividad, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuenta con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí

• No

4.4. OTRAS FUNCIONES DE REVISIÓN Y CONTROL

Actividad que va más allá del mero seguimiento o autorización, en un sentido amplio, que, en ocasiones, puede conllevar un grado más intenso de control. Se incluyen las auditorías o la función inspectora (externa), no vinculadas a la concesión de autorizaciones; la revisión en vía administrativa; las reclamaciones y recursos; la actividad arbitral y conciliación; las sugerencias y quejas, así como casos más concretos como la evaluación de impacto ambiental, el deslinde, la protección de bienes públicos...

P.76. En relación con las funciones del art.1.a .: ¿Se incluyen otras actividades de revisión y control?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es SÍ: Continúe en P.70.
Si la respuesta es NO: Pase a BLOQUE 5.

P.77. Número de expedientes de revisión y control tramitados en 2011

P.78. Por favor, indique el número total de expedientes de revisión y control...

1. En los que la gestión del proceso se realiza completamente en la SDG.....

2. En los que se comparte la gestión del proceso

3. En los que la gestión del proceso está externalizada

P.79. Por favor, identifique, de los expedientes de revisión y control mencionados en el apartado 2 de la P.78, los realizados/gestionados en colaboración con otras unidades de su misma Dirección General.

P.80. Tiempo medio de tramitación de cada expediente (meses)

P.81. Esta actividad, en líneas generales, ¿cuándo se realiza?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

1. A lo largo de todo el año

2. En determinados periodos de tiempo

Si elige 1. en la P.81., pase a P.83.

Si elige 2. en P.81., continúe en P.82.

P.82. ¿En cuántos meses se concentra esa actividad dentro del año?

P.83. Para la realización de esta actividad, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuente con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

P.84. ¿Se necesitan informes técnicos externos o de otros departamentos o administraciones públicas para resolver/tramitar estos expedientes?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

P.85. Aproximadamente, ¿en qué proporción de expedientes se necesitan estos informes? (En % del total)

P.86. Tiempo medio de tramitación de estos expedientes (meses)

BLOQUE 5. FUNCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Se referirán aquí las actividades relacionadas con la función de la Administración encaminada a establecer contactos con terceros países, organizaciones o instituciones extranjeras (tanto a nivel comunitario como a nivel internacional). También las actividades relacionadas con el ámbito europeo e internacional con el objeto de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior (representación ante organismos/ instituciones UE, representación ante organismos/instituciones internacionales). Asimismo, ejercer como punto focal, papel de autoridad competente, centro nacional de referencia, establecer la posición española ante la UE. Incluye la colaboración técnica o gestión de un convenio firmado por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

P.87. Para el desempeño de las funciones descritas en el art.1.a :
¿Se requiere el mantenimiento de relaciones internacionales?

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

Si la respuesta es SÍ: Continúe en P.88.

Si la respuesta es NO: Pase al BLOQUE 6.

P.88. Número de reuniones de carácter multilateral (Organizaciones internacionales, o en el seno de la UE) a las que asiste el personal de la unidad en relación con la función referida.....

P.89. Número de reuniones de carácter bilateral con países no comunitarios

P.90. Número total de personas de la unidad que han acudido a las reuniones internacionales relacionadas con esta función en 2011

P.91. Número de informes y cuestionarios a nivel país realizados a demanda de los organismos, organizaciones o instituciones extranjeras.....

Esta actividad, en líneas generales, ¿cuándo se realiza?

P.92. Marque con una x minúscula la opción que proceda.

1. A lo largo de todo el año

2. En determinados periodos de tiempo

Sí elige 1. en la P.91., pase a P.93.

Sí elige 2. en P.91., continúe en P.92.

P.93. ¿En cuántos meses se concentra esa actividad dentro del año?

P.94. Para la realización de esta actividad, ¿se requiere que el personal pertenezca a un cuerpo de adscripción y/o cuenta con un perfil profesional determinado (médicos, arquitectos, ingenieros, veterinarios, etc.)

Marque con una x minúscula la opción que proceda.

- Sí
- No

BLOQUE 6. OTRAS

En relación con las funciones del art.1.a .:

¿Se realiza en la unidad alguna otra actividad relevante que no haya sido contemplada en este cuestionario?

1. _____
2. _____
3. _____

Ha finalizado esta hoja del cuestionario. Muchas gracias.
Por favor, pase al siguiente.

CUESTIONARIO GENERAL DE FUNCIONES

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE xxx

DIRECCIÓN GENERAL 1

MA **CATEGORÍAS (% DE TIEMPO EMPLEADO EN CADA CATEGORÍA DE FUNCIONES POR CADA FUNCIÓN DE LA SDG)**

Funciones del RD	Planificación	Relaciones internacionales	Relaciones institucionales			Fomento			Revisión y control				Otras	TOTAL %
			Colaboración (pública)	Colaboración (privada)	Dirección	Ayudas económicas	Fomento no económico	Inversiones directas	Autorizaciones	Seguimiento	Sanciones	Otras actividades de revisión y control		
			1.a:											

**CON ESTE CUADRO FINALIZA LA CUMPLIMENTACIÓN DEL CUESTIONARIO COMPLETO
MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

