Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

agencia de evaluación y calidad

Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Informe final

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

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

2015

El Plan de Trabajo de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en 2015 vuelve a incorporar, en virtud de lo previsto en la Disposición Adicional Primera, punto 4, de la Ley de Agencias Estatales, procesos de evaluación de políticas y programas públicos contemplados en Convenios de Colaboración celebrados entre la propia Agencia y las Comunidades Autónomas con el objetivo de impulsar la evaluación de políticas públicas y la calidad de los servicios, en consonancia con los principios que inspiran la construcción de un Sistema Público de Evaluación.

Esta Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears forma parte del citado Plan de Trabajo para 2015 de AEVAL, fruto de un Convenio con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears del que tomó conocimiento el Consejo de Ministros en su reunión del 23 de enero de 2015. La Resolución de 17 de febrero de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, efectuada en el Boletín Oficial del Estado de 28 de marzo de 2015. El convenio específico firmado el 26 de marzo de 2015 entre la AEVAL y la CAIB aborda los aspectos concretos de la evaluación, entre los que destaca la aplicación de la metodología de evaluación a un plan de calidad.

El equipo de evaluación quiere agradecer a las personas de la Administración de las Illes Balears la colaboración prestada para la realización de esta evaluación.

Primera edición: 2015

©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.

E40/2015

Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

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

Madrid, junio de 2015

Presidenta de la AEVAL: Ana Mª Rulz Martínez

Dirección de la evaluación: Mónica Macía

Equipo de evaluación:

Celia Casillas

Mónica Macía

Mercedes Paja

Portada: Carmen Chornet

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

NIPO: 632-15-010-1

Índice

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN 13

1.1. Mandato 14
1.2. Objeto y alcance 15
1.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación 18
1.4. La complejidad de la evaluación 19
1.5. Estructura del informe 19
Síntesis del capítulo 1 21

CAPÍTULO 2. LA INTERVENCIÓN Y SU CONTEXTO 23

2.1. La ACAIB: marco competencial en materia de recursos humanos y estructura organizativa 25
2.2. El modelo de Administración Pública del Govern Balear 27
2.3. El contexto de la intervención 36
2.4. La intervención: el Plan de Calidad de RRHH de los servicios generales de la ACAIB 41
Síntesis del capítulo 2 45

CAPÍTULO 3. ENFOQUE, METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS 47

3.1. Enfoque 48
3.2. Metodología 51
3.3. Herramientas 57
3.4. Otras cuestiones metodológicas 58
Síntesis del capítulo 3 61

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS 63

4.1. Pertinencia del Plan 64
4.2. Complementariedad del Plan 74
4.3. Coherencia del Plan 78
4.4. Implementación del Plan 88
4.5. Evaluabilidad del Plan 99
4.6. Valoración del Plan de Calidad de los RRHH bajo la perspectiva de los modelos EFQM y CAF 100
Síntesis del capítulo 4 104

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 105

5. Conclusiones y recomendaciones 106
Síntesis del capítulo 5 117
Bibliografía 119

ANEXOS 121

Anexo 1. Matriz de preguntas 123
Anexo 2. Aplicación de la Técnica de Grupo Nominal (TGN) en la ACAIB. Metodología y resultados 129

Índice de cuadros, gráficos e ilustraciones

Índice de cuadros

Cuadro 1. II Plan Estratégico de calidad del Govern de las Illes Balears (2007-2014). 29
Cuadro 2. Principios de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. 29
Cuadro 3. I Plan Director de simplificación administrativa de las Illes Balears. 31
Cuadro 4. Preguntas realizadas en el curso de la auditoría interna en las que surgen cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos de la organización. 35
Cuadro 5. Recomendaciones de la auditoría interna sobre gestión de recursos humanos. 35
Cuadro 6. Plan de igualdad entre mujeres y hombres de la Administración de la CAIB. 36
Cuadro 7. Plan de Calidad de los RRHH de los servicios generales de la ACAIB. 42
Cuadro 8. Relación entre la teoría sobre planificación estratégica de recursos humanos y el tratamiento de las personas de la organización en los modelos de excelencia. 57
Cuadro 9. Necesidades y problemas diagnosticados sobre la gestión de los RRHH en los antecedentes del Plan de Calidad de RRHH y su relación con el Plan. 69
Cuadro 10. Acciones, actividades y resultados intermedios del objetivo específico 1. 88
Cuadro 11: Área de Habilidades Directivas incluida en el Plan de Formación de la EBAP. 89
Cuadro 12. Acciones, actividades y resultados intermedios del objetivo específico 2 del Plan de Calidad de RRHH. . 91
Cuadro 13. Acciones, actividades y resultados intermedios del objetivo específico 3 del Plan de Calidad de RRHH. . 96
Cuadro 14. Aplicación de la matriz REDER (modelo EFQM) al Plan de Calidad de los RRHH de la ACAIB. 101
Cuadro 15. Sistema de puntuación clásica. Modelo CAF. 102
Cuadro 16. Sistema de puntuación afinada. Modelo CAF. 103

Índice de gráficos

Gráfico 1. Deuda de la CAIB, según el protocolo de déficit excesivo (PDE), en millones de euros y en % del PIB a precios de mercado. 37
Gráfico 2. Personal destinatario del Plan de Calidad de RRHH y personal total de la ACAIB en 2013. 43
Gráfico 3. Análisis y criterios en los diferentes tipos de evaluación. 50
Gráfico 4. Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 1. 70
Gráfico 5. Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 2. 71
Gráfico 6. Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la CAIB. Grupo 3. 71
Gráfico 7. Propuestas de mejora en la gestión de personas de la ACAIB. Grupo 1. 80
Gráfico 8. Propuestas de mejora en la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 2. 80
Gráfico 9. Propuestas de mejora en la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 3. 81

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Despliegue del Plan Estratégico de función pública. 33
Ilustración 2. Lógica de la intervención. 40
Ilustración 3. Planificación estratégica de recursos humanos. Esquema de actuación. 52
Ilustración 4. El modelo de excelencia EFQM (2013). Estructura. 53
Ilustración 5. Estructura del modelo CAF (2013). 54
Ilustración 6. El *criterio* 3 (personas) en el modelo EFQM. 55
Ilustración 7. El *criterio* 3 (personas) en el modelo CAF. 56

Índice de anexos

- Anexo 1. Matriz de preguntas.
- Anexo 2. Aplicación de la Técnica de Grupo Nominal (TGN) en la ACAIB. Metodología y resultados.

Glosario de siglas

A(A)P(P)	Administración(es) Pública(s)
ACAIB	Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Boletín Oficial de las Illes Balears
C(C)A(A)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CAF	Siglas de *Common Assesment Framework* (Marco Común de Evaluación). Modelo de excelencia
CAIB	Comunidad Autónoma de las Illes Balears
CE	Constitución española de 1978
DG	Dirección General
EBAP	Escuela balear de administración pública
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público. Ley 7/2007, de 12 de abril (BOE de 13 de abril)
EFQM	Siglas de *European Foundation for Quality Management* (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad). Modelo de excelencia.
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
RRHH	Recursos humanos
SEAP	Secretaría de Estado de Administraciones Públicas

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Mandato

El Convenio Marco de Colaboración entre la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y la Consejería de Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (CAIB) para la colaboración en el ámbito de la gestión de la calidad de los servicios y de la evaluación de políticas públicas, firmado el 24 de abril de 2014, indica en su cláusula segunda que la Consejería de Administraciones Públicas propondrá una primera intervención en materia de recursos humanos en relación al *Plan de Calidad en la gestión de los Recursos Humanos,* concretada por un convenio específico[1].

En el Plan de trabajo de la AEVAL para 2015, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de enero de 2015, se toma expreso conocimiento de esta evaluación en su Anexo II. La AEVAL, así,

> "*vuelve a incorporar, en virtud de lo previsto en la Disposición Adicional primera, punto 4, de la (...) Ley de Agencias Estatales, procesos de evaluación de políticas y programas públicos contemplados en Convenios de Colaboración celebrados entre la propia Agencia y las Comunidades Autónomas con el objetivo de impulsar la evaluación de políticas públicas y la calidad de los servicios, en consonancia con los principios que inspiran la construcción de un Sistema Público de Evaluación*"[2].

La evaluación del Plan de Calidad de los recursos humanos de los servicios generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, tal como indica el referido Acuerdo del Consejo de Ministros, tiene como fecha de presentación el primer semestre de 2015. Este informe da cumplimiento a esa obligación.

1.2. Objeto y alcance

[1] Convenio específico de colaboración entre la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, mediante la Consejería de Administraciones Públicas, para la evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Fue firmado por la presidenta de la AEVAL y el consejero de Administraciones Públicas de la CAIB el 26 de marzo de 2015.

[2] Resolución de 17 de febrero de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de enero de 2015, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en el año 2015. Anexo II. BOE del 28 de marzo de 2015.

Objeto de evaluación

El objeto de la presente evaluación es el Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la CAIB, que "*constituye uno de los instrumentos de despliegue del Plan Estratégico en materia de Función Pública realizado por la Comunidad Autónoma, concretamente de la línea estratégica relativa al avance de la modernización y profesionalización del personal y a la mejora de sus condiciones de trabajo*" [3].

El Plan, "*partiendo de la importancia del factor humano en la mejora de los servicios y del personal directivo para una aplicación correcta de la política de personal*", tiene como objetivo general[4] el de mejorar ("*aumento de la calidad*") la gestión de las personas de la organización que, a su vez, se despliega en los siguientes objetivos (específicos): 1) mejorar la sensibilidad y capacitación del personal directivo, 2) aumentar la motivación del personal y 3) gestionar de manera normalizada los permisos.

Estos tres objetivos se operativizan en una serie de acciones para su consecución (13 en total), como "*escuchar la opinión del personal, la gestión por competencias, el aseguramiento de unas buenas condiciones de trabajo atendiendo especialmente a las condiciones de salud y seguridad, la formación, el liderazgo activo, el apoyo y la ayuda en las incorporaciones, la promoción de la cultura de la comunicación y del trabajo en equipo, el establecimiento de objetivos consensuados*", entre otras[5].

El ámbito subjetivo del Plan objeto de evaluación se extiende al personal laboral y funcionario (empleados públicos) de los servicios generales de la Administración de la CAIB (ACAIB) y sus organismos autónomos; quedando excluidos el personal docente, el personal estatutario al servicio de la sanidad pública autonómica y el personal laboral de los restantes entes del sector público autonómico.

El Plan de Calidad de Recursos Humanos (RRHH) es responsabilidad de la Consejería de Administraciones Públicas del Govern Balear y dentro de ésta, de la Dirección General de Función Pública, Administraciones Públicas y Calidad.

---

[3] Resolución 1051 de la consejera de Administraciones Públicas por la que se aprueba el Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. BOIB nº 17, de 4 de febrero de 2014. En realidad, se trata de dos líneas estratégicas de dicho Plan Estratégico en materia de función pública. En este sentido, ver Ilustración 2 de de este informe.

[4] En este apartado se respeta la literalidad del Plan en la denominación y conceptualización de objetivos y líneas.

[5] Las frases entrecomilladas de este párrafo corresponden al literal del Anexo II del Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de enero de 2015.

Alcance de la evaluación

Aunque el mandato de evaluación parte de un enfoque integral, al referirse al "*diseño, implementación y resultados*"[6] del Plan, lo cierto es que éste carece de recorrido suficiente para acometer una evaluación de su implementación, al menos en su totalidad, y mucho menos de sus resultados, debido a que, entre otras cuestiones que más adelante se expondrán, su resolución aprobatoria data de enero de 2014.

Por ello, la evaluación aborda en primer lugar el diseño del plan, sus objetivos, líneas de acción y actuaciones definidas, así como otros aspectos que se consideran esenciales para una futura evaluación de implementación y resultados, como los sistemas de seguimiento, la implicación de los actores, etcétera; y, en segundo lugar, se plantea la evaluabilidad del Plan (centrándose en el contenido del plan y sus características, en su proceso de concepción y formulación, y en si es evaluable o no).

El alcance temporal de la evaluación se fija desde la publicación del Plan de Calidad de RRHH en febrero de 2014 hasta el 31 de marzo de 2015 en cuanto a la implementación de las acciones.

En relación con los ámbitos territorial y competencial del Plan de Calidad de RRHH, se trata de una intervención de ámbito autonómico (balear), en el marco de las funciones atribuidas a la Consejería de Administración Pública y la Dirección General de Función Pública, Administraciones Públicas y Calidad, que son las competentes en materia de recursos humanos[7].

[6] Anexo II del Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de enero de 2015.

[7] La última modificación de las competencias de la Dirección General se recogen en el Decreto 17/2014, de 29 de diciembre, del presidente de las Illes Balears, por el cual se modifica el Decreto 6/2013, de 2 de mayo, del presidente de las Illes Balears, por el cual se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

1.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación

Objetivo

El éxito de una intervención pública depende, entre otras causas, del acierto en su planificación y de la definición de mecanismos adecuados de información y seguimiento que permitan a los responsables realizar análisis con evidencias fundadas de cada fase del ciclo de acción pública (diseño, implementación y resultados) que ayuden a la toma de decisiones más certeras para mejorar la propia intervención y para alcanzar su fin último.

Desde esta perspectiva, la evaluación de **evaluabilidad** persigue valorar la calidad de la conceptualización del programa (necesidades, diseño, y objetivos); verificar la existencia y accesibilidad de la información necesaria para realizar la evaluación, y establecer conclusiones sobre la implicación y disposición de los responsables y gestores del Plan sobre una posible evaluación de mayor alcance o cuando esté más desarrollado el proyecto.

La evaluación de **diseño** tiene como objetivo determinar si el Plan de Calidad de RRHH es adecuado para alcanzar el objetivo general que pretende, así como aportar valor suficiente para dotarlo de la robustez interna adecuada para conseguir una correcta y eficaz implantación y propiciar su seguimiento y posterior evaluación de resultados. Es decir, *preparar* la intervención para una posterior evaluación de su implementación y sus resultados.

Dado el interés mostrado por sus responsables y el marco del convenio suscrito, esta evaluación se plantea desde una perspectiva didáctica, a modo de una **evaluación formativa**, con el objetivo de ofrecer a los responsables de la ACAIB un instrumento metodológico sobre planificación y evaluación de políticas públicas a partir de un ejemplo concreto y real, que les atañe directamente y conocen.

Justificación y utilidad

La Consejería de Administraciones Públicas de la CAIB ha adquirido el compromiso de difundir la cultura de la evaluación en las actuaciones del Govern Balear, siendo un inicio el II Plan Estratégico de Calidad (2007-2014). De este Plan Estratégico derivan, por un lado, la promoción de la evaluación periódica de organismos, servicios y de planes y programas; y, por otro, la suscripción del convenio de colaboración con la AEVAL del que surge esta evaluación.

Implantar la cultura de la evaluación en la acción pública es un proceso lento que debe acometerse desde la concepción de la propia evaluación como un instrumento de aprendizaje y

de mejora y como herramienta facilitadora en la toma de decisiones. Comenzar por abordar la evaluación del Plan de Calidad de RRHH tiene esa finalidad y parece adecuado al objetivo de mejora de la calidad de la gestión pública balear que pretende. Además, sirve de aprendizaje para la citada Consejería de Administraciones Públicas y como ejemplo y estímulo para que las restantes unidades vayan contemplando la evaluación con esa concepción.

1.4. La complejidad de la evaluación

Las actuaciones públicas transversales son más complejas que las que únicamente se centran un ámbito concreto y acotado de actividad. En este caso, esa naturaleza transversal tanto de la gestión de la calidad como de la gestión de los recursos humanos aumenta la complejidad de esta evaluación. Además, un planteamiento integral que pretende tomar en consideración a todos los posibles actores interesados exige tener en cuenta a los propios empleados públicos.

Esta complejidad se incrementa por la naturaleza de este encargo, situado *a caballo* entre la evaluación de las políticas públicas y la gestión de la calidad de los servicios públicos. En este sentido, ésta no es una evaluación de políticas *stricto sensu*, ni tampoco una evaluación de la calidad de los servicios que presta la CAIB. Así, ha de tenerse en cuenta que se emplean para este trabajo la metodología, la estructura y las herramientas de la evaluación de políticas públicas, pero también se acude a la información que pueden suministrar herramientas de calidad, como los modelos EFQM y CAF, que el propio Plan menciona como referente.

Por último, otro elemento de complejidad viene dado por el carácter formativo de la evaluación, que exige un mayor empeño comunicador del proceso seguido y las fases de la evaluación, de manera que quede explícito y pueda servir de pauta o ser replicado en las evaluaciones de otras intervenciones públicas.

1.5. Estructura del informe

Este informe se estructura en cinco capítulos, incluida esta introducción. En el capítulo siguiente, el segundo, se presenta el objeto de evaluación y su contexto; en el tercer capítulo se exponen el enfoque, la metodología -incluidas las cuestiones teóricas- y las herramientas utilizadas para la evaluación y, en el cuarto, se efectúa un análisis del Plan según los criterios de evaluación (pertinencia, complementariedad, coherencia e implementación). Este capítulo cuarto termina con una valoración sobre su evaluabilidad y la puntuación que alcanzaría el Plan siguiendo los modelos de calidad (EFQM y CAF). Seguidamente, se presenta un quinto capítulo correspondiente a las conclusiones y recomendaciones, y, por último, se encuentran los anexos.

Como resultado de su concepción como evaluación formativa se incorpora al final de cada capítulo una breve explicación teórica de cada fase del proceso evaluativo. En el capítulo cuarto, además, se define cada criterio utilizado y las preguntas generales a las que da respuesta siguiendo la matriz de preguntas[8] antes de cada análisis.

[8] La matriz de preguntas completa se presenta en el Anexo 1.

Síntesis del capítulo 1

Este primer capítulo es el fruto del primer acercamiento a la intervención a evaluar, en el que se caracteriza de forma inicial el trabajo:

- cuál es el objeto de evaluación (ámbito, complejidad, fase en que se encuentra…)

- el alcance de la evaluación (delimitación, marco temporal, limitaciones, conceptualizaciones)

- los objetivos que se plantea la evaluación

- la justificación de su realización y la utilidad que puede tener

- la complejidad de la evaluación

- y, por último, la estructura que va a presentar el informe

CAPÍTULO 2. LA INTERVENCIÓN Y SU CONTEXTO

2.1. La ACAIB: marco competencial en materia de recursos humanos y estructura organizativa

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), establece las bases del régimen estatutario de los empleados públicos. Es de aplicación tanto a personal funcionario como, en lo que proceda, al personal laboral, que presta servicios en la Administración General del Estado (AGE), las Administraciones de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las Administraciones de las Entidades Locales (EELL) y los Organismos Públicos, Agencias Estatales y demás Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, así como las Universidades Públicas.

El Estado aprueba esta norma con base en los siguientes títulos competenciales de la Constitución: bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18ª CE), legislación laboral (149.1.7ª CE) y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE).

El artículo 6 del EBEP estipula que, en su desarrollo, las CCAA deben aprobar leyes reguladoras de función pública en su ámbito de competencias. Además, el EBEP regula en su título V las características que podrán tener los planes de recursos humanos que pueden ser aprobados por las administraciones en el ejercicio de sus competencias; en este caso, la CAIB.

Por otro lado, en la disposición adicional octava, el EBEP indica que las administraciones deben elaborar planes de igualdad entre hombres y mujeres.

El EBEP es, por tanto, aunque en el Plan de Calidad de RRHH no se mencione, el marco básico de las relaciones de la ACAIB con su personal, tanto funcionario como laboral. Y, como especifica la disposición final segunda del EBEP, "*las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución*".

La estructura organizativa de la ACAIB

El Govern de las Illes Balears se estructura en una Presidencia y nueve consejerías (la de Presidencia asume además la Vicepresidencia). La estructura contiene las consejerías de[9] Presidencia; Economía y Competitividad; Educación, Cultura y Universidades; Turismo y Deportes; Salud; Hacienda y Presupuestos; Familia y Servicios Sociales; Agricultura, Medio Ambiente y Territorio; y, Administraciones Públicas.

De esta última depende la Dirección General de Función Pública, Administraciones Públicas y Calidad de los Servicios[10], a la que se atribuyen funciones que, en la mayor parte de los casos, se encuentran estrechamente relacionadas con el Plan de Calidad de RRHH[11]:

- Planificación, dirección, coordinación y ejecución de la política general de personal.
- Ordenación y gestión del personal al servicio de la ACAIB, excepto el personal docente y el personal estatutario al servicio de la sanidad pública autonómica; coordinación del sector público instrumental y de su personal.
- Gestión, impulso y coordinación de las políticas y planes de igualdad entre las mujeres y los hombres empleados públicos de servicios generales de la ACAIB.
- Formación del personal de las administraciones públicas de las Illes Balears; inspección de calidad, organización y servicios.
- Registro General de Personal; prevención de riesgos laborales del personal al servicio de la ACAIB; organización territorial de la Comunidad Autónoma.
- Relaciones con las instituciones de gobierno de las islas y los municipios; relaciones de cooperación y colaboración con los entes territoriales.

[9] La estructura de cada consejería se establece en el Decreto 6/2013, de 2 de mayo, del presidente de las Illes Balears, modificado por última vez por el Decreto 11/2014, de 10 de octubre. Unos días después se publicó una consolidación de la estructura.

[10] Además, la Consejería cuenta con una Secretaría General y la Dirección General de Interior, Emergencias y Justicia.

[11] Decreto 17/2014, de 29 de diciembre, del Presidente de las Illes Balears, por el cual se modifica el 6/2013, de 31 de enero, por el que se establecen las competencias y estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB de 22 de enero de 2015).

- Personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional que presta servicio en las corporaciones locales; fomento de la formación en materia de derecho de régimen local en las instituciones públicas.

- Modernización y calidad de los servicios públicos, atención e información ciudadana, participación ciudadana, simplificación y racionalización de los procesos administrativos, coordinación y ordenación de los registros administrativos, incluyendo los telemáticos, reconocimiento y análisis de la demanda y percepción de los usuarios y la ciudadanía.

Precisamente, con base en estas competencias de la Dirección General de Función Pública, Administraciones Públicas y Calidad de los Servicios, se aprueba el Plan de Calidad de RRHH de la CAIB, y se le encomienda la dirección y coordinación de la ejecución de las líneas de acción del Plan, con la colaboración de los demás órganos de la Administración que se consideren adecuados a través de la Inspección General de Calidad, Organización y Servicios[12].

2.2. El modelo de Administración Pública del Govern Balear

La CAIB tiene un largo recorrido en su compromiso con un nuevo modelo de Administración Pública basado en la calidad en la prestación de servicios públicos. Los fundamentos y principios básicos de esta política ya se recogen en el acuerdo de Consejo de Gobierno del Govern Balear de 31 de agosto de 2007[13] y han regido la planificación estratégica y las distintas iniciativas desarrolladas por el Gobierno y Administración balear hasta alcanzar su máximo exponente en la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de Buena administración y del buen gobierno.

A continuación se describen brevemente los instrumentos y actuaciones que se han ido desarrollando en los últimos años en la CAIB en forma de planes estratégicos o de acción, según el carácter transversal o sectorial de su abordaje, ordenados por orden cronológico de aparición:

- II Plan Estratégico de calidad (2007-2014).
- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de Buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- I Plan Director de simplificación administrativa (2011-2015).
- Plan Estratégico en materia de función pública (2011).

[12] Punto segundo de la Resolución de la consejera de Administraciones Públicas y Calidad de los Servicios por la cual se aprueba el Plan de Calidad de RRHH. BOIB de 4 de febrero de 2014.

[13] BOIB núm. 135 de 6 de septiembre de 2007.

- Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de la Administración de la CAIB (servicios generales) (2012-2015).
- Plan de Calidad de RRHH de la CAIB (2014), que, al ser el objeto de esta evaluación, se verá aparte más adelante.

El II Plan Estratégico de calidad (2007-2014)

Es el segundo plan estratégico de calidad balear[14], con vigencia entre 2007 y 2014. Era el instrumento estratégico transversal de calidad de la CAIB. La finalidad expresada de este plan es

> *"ser el Instrumento que sirva para determinar, desarrollar y evaluar las líneas estratégicas y las acciones que nos permitan difundir los valores y los principios de la calidad pública del Govern de las Illes Balears, como también extender la implantación de actuaciones de mejora en el mayor número de centros y unidades, a fin de incrementar la satisfacción de la ciudadanía y contribuir a una mejor calidad de vida"*[15].

El plan se estructura en nueve líneas estratégicas, para las que se definen planes y acciones a desarrollar por las distintas consejerías, agrupadas en nueve programas de actuación: de sensibilización e institucionalización, de formación, de escucha de la voz de la ciudadanía, de evaluación y certificación, de quejas, de formación y atención ciudadana, de mejora y gestión del conocimiento, de reconocimiento y de compromiso con la ciudadanía. Se resumen en el siguiente cuadro.

[14] El primero se aprobó en 2000.

[15] Apartado 6, Meta y metodología del Plan Estratégico de Calidad (PEQ, en sus siglas en mallorquín).

Cuadro 1. II Plan Estratégico de calidad del Govern de las Illes Balears (2007-2014).

II PLAN ESTRATÉGICO DE CALIDAD DEL GOVERN DE ILLES BALEARES 2007-2014	
LÍNEAS ESTRATÉGICAS	**OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**
LE.1. Sensibilizar a la organización sobre la necesidad de mejorar los servicios que se prestan	Formar a los líderes políticos en calidad pública.
	Formar a los directivos en calidad pública.
	Editar –en soporte papel, en la web o en la intranet- publicaciones sobre instrumentos y herramientas y sobre buenas prácticas. Difundir las acciones y los avances.
	Organizar seminarios y jornadas de sensibilización.
	Evaluar y compartir diagnósticos de los planes estratégicos, operativos y sectoriales.
L.E.2.Escuchar sistemáticamente la voz de la ciudadanía e incorporarla en el desarrollo de los planes de gestión, y mejorar los sistemas de información y atención	Implantar un sistema de recogida de las valoraciones de los ciudadanos, con puntos específicos.
	Hacer una encuesta anual general de valoración de los servicios.
	Llevar a cabo estudios cualitativos sobre la prestación de los servicios.
	Impulsar la universalización y el mantenimiento del sistema de quejas.
	Promover la creación del Sistema de Información y Atención a la Ciudadanía.
L.E.3. Conocer el grado de madurez organizativa de los elementos que componen el macrosistema público e impulsar su mejora	Evaluar los elementos principales del macrosistema público.
	Impulsar los planes de mejora derivados de las evaluaciones periódicas.
	Impulsar la creación de planes estratégicos y operativos.
	Impulsar la creación de planes sectoriales de comunicación externa e interna.
	Impulsar la gestión por procesos.
L.E.4. Reconocer los que hacen mejor su trabajo	Poner en marcha-y contribuir al buen funcionamiento- el Premio de Buenas Prácticas a la Calidad Pública.
	Seleccionar y formar a los evaluadores del Premio.
	Poner en marcha –y contribuir al buen funcionamiento- el Premio a las Iniciativas de los Empleados Públicos.
	Poner en valor el esfuerzo de las organizaciones maduras dando apoyo a acciones de evaluación y certificaciones externas.
L.E.5 Establecer y publicar compromisos de servicio con la ciudadanía	Impulsar la creación de equipos de mejora, al menos uno en cada gran centro prestador de servicios, y formarlos en cartas de compromisos.
	Evaluar el sistema de elaboración y los compromisos de calidad establecidos en las cartas.
	Publicar cartas de compromisos, al menos en cada uno de los grandes centros prestadores de servicios.
L.E. 6. Desarrollar alianzas estratégicas y fomentar la calidad pública en todo el territorio de las Illes Balears.	Crear y mantener o participar en las redes de intercambio de experiencias y conocimiento, en los diferentes niveles territoriales.
	Cooperar en el fomento de la calidad pública junto con los consejos insulares, las mancomunidades y los ayuntamientos.
	Cooperar en el fomento de la calidad en el tejido social no lucrativo – asociaciones, fundaciones, etc.- de las Islas Baleares.
L.E.7. Impulsar la formación y la gestión del conocimiento para la mejora y el cambio.	Elaborar y participar activamente en el Plan de Formación de Calidad en colaboración con el EBAP.
	Impulsar y participar activamente en la creación y funcionamiento de círculos de comparación y aprendizaje.
	Impulsar la elaboración de inventarios y catálogos de servicios, inventarios y mapas de procesos, determinación de procesos clave.
L.E. 8. Participar en los programas y proyectos de administración electrónica	Colaborar en los proyectos de gestión telemática de trámites.
	Impulsar la implantación de los registros telemáticos.
L.E.9. Institucionalizar la calidad y promover la participación	Crear la base organizativa del sistema de calidad.
	Generar la base jurídica de gestión de la calidad.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico de calidad (2007-2014).

La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de Buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears

En consonancia con el cambio sobre el modelo de administración pública que se comienza a experimentar tanto a nivel nacional como de la Unión Europea, con esta ley el Govern Balear eleva a rango normativo su compromiso de actuar de conformidad con los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, haciendo efectivo el derecho de la ciudadanía a la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos, y a la calidad democrática en cuanto al ejercicio de la acción del gobierno. Se establecen como principios generales los que se relacionan en el cuadro inferior, y se marcan los deberes y las obligaciones para hacerlos efectivos en la actividad de la Administración Pública balear.

Cuadro 2. Principios de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.

LEY 4/2011 DE LA BUENA LA ADMINISTRACIÓN Y EL BUEN GOBIERNO Art.3 PRINCIPIOS GENERALES
a) Orientación a la ciudadanía
b) Participación ciudadana
c) Información administrativa
d) Transparencia
e) Eficacia y eficiencia
f) Calidad normativa
g) Simplicidad y comprensión
h) Gestión del conocimiento
i) Calidad de los servicios y mejora continua
j) Anticipación y celeridad
k) Integridad
l) Gobernanza
m) Responsabilidad y rendición de cuentas
n) Responsabilidad social de la administración
o) Igualdad de género
p) Accesibilidad

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 4/2011.

En relación a la **buena administración,** la ley comprende normas relativas a la accesibilidad y ciudadanía (información a la ciudadanía, acceso a archivos y registros, participación ciudadana), a la administración electrónica, simplificación administrativa, a la transparencia en la gestión (principalmente en contratación pública, gestión de servicios públicos, convenios de colaboración, y régimen de ayudas y subvenciones).

Sobre los **sistemas de gestión y la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos**, establece la generalización de la implantación de los sistemas de gestión organizacional, la evaluación de organizaciones y servicios, compromisos de servicio y cartas ciudadanas y, finalmente, la promoción del reconocimiento mediante la concesión de premios.

Sobre el **buen gobierno**, además de recoger los principios éticos y reglas de conducta de los cargos públicos, se refiere a la transparencia y acción de gobierno desde el punto de vista político, estableciendo obligaciones de información al Parlamento sobre distintos ámbitos de actuación y de publicación de las formas de gestión de cada servicio o actividad administrativa. Se impulsa asimismo la cultura de la calidad normativa y de la responsabilidad social de la administración y se promueve la evaluación de políticas públicas.

El I Plan Director de simplificación administrativa (2011-2015)

Este Plan Director es el instrumento formal transversal que concreta en materia de simplificación administrativa los principios generales de la actuación administrativa y del buen gobierno que establece la Ley 4/2011. Tiene como objetivo general

> *"la mejora de la actuación administrativa al efecto de favorecer el logro de los objetivos legítimos de los ciudadanos y los deberes de la Administración de velar por la transparencia*

y la seguridad en las actividades y las personas, desde la perspectiva de la simplificación y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías en la reducción de cargas".

El I Plan Director de simplificación administrativa se estructura en tres líneas estratégicas y 10 líneas de acción. Como se verá más adelante, la segunda línea estratégica, encaminada a "*mejorar la calidad de la gestión y de los procesos*" también se contempla en el Plan de Calidad de RRHH.

Cuadro 3. I Plan Director de simplificación administrativa de las Illes Balears.

I PLAN DIRECTOR DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE ILLES BALEARES 2011-2015		
LINEA ESTRATÉGICA	**LINEA DE ACCIÓN**	**ACTUACIONES**
Impulsar la simplificación normativa y documental	Desarrollar la regulación autonómica en materia de simplificación normativa y administrativa	Aprobar el Acuerdo de Consejo de Gobierno sobre Memoria de Análisis de Impacto Normativo en cargas administrativas
		Redactar Guía elaboración memorias análisis impacto normativo
		Tramitar la aprobación del Decreto de medidas de simplificación documental e impulsar su implantación
	Mejorar la regulación y la calidad normativa	Difundir el uso de la Guia
		Revisar la normativa aplicable para poner en marcha nuevas empresas
		Revisar la normativa aplicable a subvenciones
		Revisar normativa aplicable a expediciónde documentos acreditativos de derechos
		Revisar la normativa aplicable a la contratación pública
		Tutorizar la modificación de normas sectoriales
		Impartir formación en materia simplificación normativa y cargas
	Impulsar la base de datos única interadministrativa	Regular la Base de datos única interadministrativa
		Impulsar la adhesión de las EELL en la utilización de la base de datos
Mejorar la calidad de la gestión y los procesos	Definir el catálogo de procesos	Elaborar el catálogo de procesos de las Secretarías Generales
		Elaborar el mapa de procesos de las consejerías de CAIB
	Mejorar los Procesos	Impulsar la mejora de los procesos de las Secretarías Generales
		Mejorar la atención ciudadana
		Unificar los procesos transversales
		Impartir formación en materia de mejora y simplificación de procesos internos
		Impulsar y dinamizar el uso de herramientas informáticas corporativas de la CAIB y otras administraciones
		Impulsar la utilización de la herramienta informática PROCAIB de gestión por procesos mediante la realización de sesiones formativas, información y difusión su funcionamiento
	Hacer el seguimiento de los procesos	Establecer métricas que midan el cumplimiento de objetivos de los procesos internos
		Establecer metodología para seguir el cumplimiento efectivo de los procesos: implantar sistemas de recogida sistemática de indicadores de funcionamiento y el cumplimiento de procesos internos, y los procedimientos de revisión de seguimiento de los procesos
		Coordinar la certificación de calidad en gestión de procesos
Impulsar la implantación de la administración electrónica	Mejorar la información sobre procedimientos	Revisar los procedimientos accesibles en la web de la CAIB
		Mejorar el inventario de procedimientos y promover su actualización
		Facilitar al ciudadano la búsqueda por medios electrónicos de las convocatorias de subvenciones
		Participar en la mejora de la sede electrónica de la CAIB
	Impulsar la interoperatividad	Análisis de la disponibilidad de documentos interoprables entre la CAIB y otras AAPP
		Impulsar la firma del Convenio de Interoperatividad entre las EELL y fomentar su ampliación, tanto en miembros como en datos
		Establecer otros mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos del ciudano y empresas
	Impulsar la implantación de la telematización	Analizar el nivel de disponibilidad de los servicios telemáticos
		Colaborar con DGIDT, otras consejerías y otras AAPP en la telematización de procedimientos
		Determinar la prioridades para la telematización de procedimientos
		Colaborar con DGIDT en la implantación de sistemas de pago telemático
	Impulsar la implantación del trámite abierto	Colaborar con DGIDT, otras consejerías para impulsar el proyecto Telemáticos 100%

Fuente: Elaboración propia a partir del I Plan Director de simplificación administrativa.

El Plan Estratégico en materia de función pública (2011)

Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 23 de diciembre de 2011, el Govern de las Illes Balears aprueba el Plan Estratégico en materia de función pública[16], con el objetivo de mejorar la eficacia en la prestación de los servicios y la eficiencia de sus recursos, así como impulsar medidas en la línea de la responsabilidad social pública para mejorar el clima laboral y modernizar la propia estructura de la Administración.

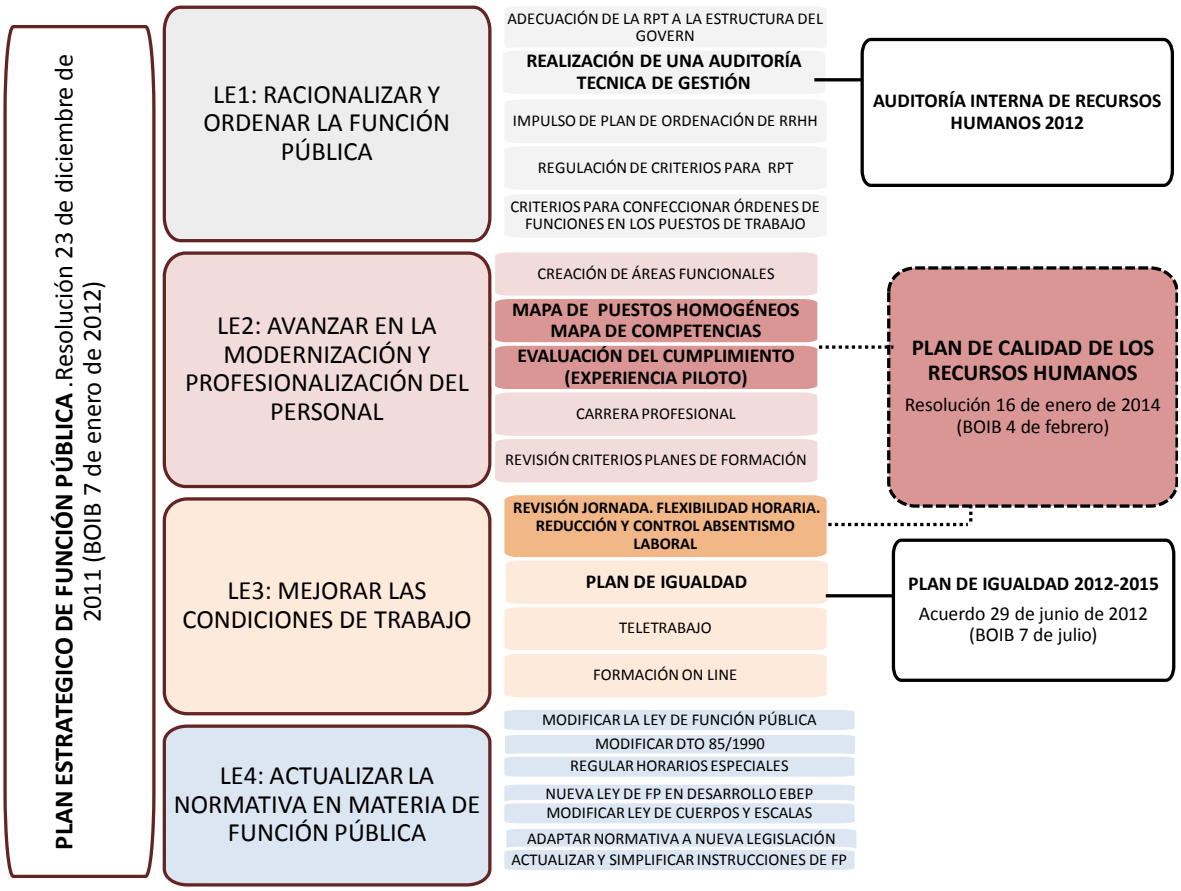
Este Plan es un instrumento estratégico sectorial en materia de función pública que a su vez despliega la planificación estratégica de la política de calidad de los servicios públicos del Govern balear.

El objetivo general del Plan Estratégico se despliega a través de cuatro líneas estratégicas y sus líneas de acción, que se describen en el cuadro siguiente.

Este Plan Estratégico en materia de función pública define el marco en el que se han desarrollado otras actuaciones posteriores, entre las que destacan, por orden cronológico, la Auditoría interna de recursos humanos, el Plan de Igualdad (2012-2015) y, parcialmente, el Plan de Calidad de los RRHH, objeto de la presente evaluación.

[16] BOIB núm. 3 de 7 de enero de 2012.

Ilustración 1. Despliegue del Plan Estratégico de función pública.



Nota: la línea discontinua que une el Plan de Calidad de RRHH con dos de las líneas estratégicas del Plan Estratégico de función pública pretende evidenciar la difusa correspondencia entre ambas y el Plan objeto de evaluación, al menos, en su denominación, a diferencia de la auditoría interna y el Plan de Igualdad, expresamente previstos.

Fuente: Elaboración propia.

Auditoría interna de recursos humanos (2012)

El primero de los objetivos estratégicos propuestos dentro del Plan Estratégico de función pública es racionalizar y ordenar la función pública, con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos humanos.

Con este propósito se adopta una línea de actuación encaminada a la realización de una Auditoría interna de recursos humanos[17], por departamentos y con medios propios, con el objeto de

[17] La Auditoría Técnica de Gestión de Recursos Humanos para la Racionalización, Mejora e Innovación de la Administración Autonómica, presentada por la Dirección General de Función Pública, Administraciones Públicas y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administraciones Públicas y Calidad de los Servicios de la Comunidad Autónoma de Illes Balears ha sido, como práctica, merecedora del Premio a la Innovación en la Gestión en la convocatoria de 2013 de la AEVAL (concedido en virtud de Orden HAP/1326/2014, de 22 de julio. BOE de 24 de julio).

comparar cargas de trabajo y funciones con su estructura y los recursos humanos adscritos, y el objetivo (operativo) de redimensionar la plantilla y detectar desequilibrios de personal.

Su ámbito de aplicación incluye todos los puestos de trabajo (RPT) del personal funcionario (excluido el personal docente, sanitario, estatutario y eventual) como del personal laboral, de la totalidad de las Consejerías de la CAIB y de los entes del sector público institucional de ellas dependientes.

Personal de la Dirección General competente en materia de función pública llevó a cabo, a través de diferentes técnicas y durante 2012, el estudio de cargas de trabajo, cuyo resultado se elevó a un informe aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de diciembre de 2012[18], en el que, al mismo tiempo, se aprobaba la modificación de la relación de puestos de trabajo del personal funcionario de la ACAIB y el resto de medidas derivadas de la auditoría que suponía cambios de adscripción de puestos de trabajo.

Pese al objetivo concreto de la Auditoría, en su desarrollo se abordan incidentalmente otros aspectos relacionados con la gestión de los recursos humanos de la ACAIB.

A continuación se recogen dos de las seis preguntas realizadas y un resumen de las respuestas. Lógicamente, la mayor parte de estas respuestas guardan relación con el objetivo perseguido por la Auditoría interna y la pregunta en ese contexto, que no es otro que la mencionada restructuración y asignación eficiente de los recursos humanos. Aún así, algunas de ellas se encuentran alineadas con la gestión de los recursos humanos.

[18] BOIB del 22 de diciembre de 2012.

Cuadro 4. Preguntas realizadas en el curso de la auditoría interna en las que surgen cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos de la organización.

1. ¿Cuáles cree que son las cuatro mejoras que deberían plantearse en la estructura y funcionamiento de la Administración de la CAIB

Mejoras	% de respuesta
Mejorar la organización y coordinación de recursos. Planificación. Tramitación electrónica	66
Introducir flexibilidad en la descripción de funciones y movilidad personal. Polivalencia de los funcionarios	35
Implantar un sistema de motivación del personal	28
Introducir mecanismos para aumentar la productividad. Evaluación del cumplimiento	19

2.1. ¿Cuáles cree que son los cuatro problemas fundamentales de la estructura y funcionamiento del área que dirige?

Problemas (síntesis)	Nº de Consejerías (7 en total)
Falta personal técnico –falta de personal cualificado	6
Estructura inadecuada-estructura rígida	4
Acumulación/saturación de expedientes	3
Es preciso mejorar la comunicación interna	2
Falta de motivación	1
Falta de formación	1

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de la auditoría interna.

Finalmente, como recomendaciones generales para todas las Consejerías, el informe de Auditoría interna recoge, junto a las orientadas a la gestión eficiente de los recursos humanos, la línea de opinión mayoritaria sobre el modelo de gestión de recursos humanos al que se debe tender en el futuro, basado en cinco puntos, tres de los cuales (resaltados en negrita) han sido trasladados en mayor o menor medida al Plan de Calidad de RRHH.

Cuadro 5. Recomendaciones de la auditoría interna sobre gestión de recursos humanos.

Recomendaciones generales comunes de la auditoría interna: visión global del nuevo modelo de gestión de recursos humanos en la CAIB
1. Centralización en la gestión de recursos humanos comunes, como la informática, la asesoría jurídica o los informes especializados, de forma que aumente la eficiencia y uniformidad de criterios
2. Descripción ajustada de los puestos de trabajo con indicación de la formación específica para poder cubrirlos
3. Adopción y generalización de un sistema de planificación y gestión por proyectos
4. Adopción y generalización de un sistema de gestión por procesos
5.Sistema de evaluación del cumplimiento

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de la auditoría interna.

Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de la Administración de la CAIB (servicios generales) (2012-2015)

Aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno[19] y para un periodo de vigencia de tres años (2012-2015), con este plan se da cumplimiento en el ámbito de la CAIB a lo establecido en el EBEP en relación a la obligación de las AAPP de elaborar y aplicar un plan de igualdad para su personal.

Dentro del marco de la política de calidad, el Plan de Igualdad constituye un instrumento operativo que estaba contemplado dentro de la línea estratégica 3 "*mejora de las condiciones de trabajo*" del Plan Estratégico en materia de función pública. Parte de las actuaciones que define son coincidentes asimismo con acciones del Plan objeto de esta evaluación.

El objetivo general es alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que desarrollan su actividad laboral en el ámbito de la administración de la CAIB. Este objetivo general se desarrolla en varios objetivos específicos distribuidos en ocho ejes temáticos.

Cuadro 6. Plan de igualdad entre mujeres y hombres de la Administración de la CAIB.

PLAN DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA CAIB (SERVICIOS GENERALES) 2012-2015
EJES TEMÁTICOS
Cultura organizativa y política de igualdad de oportunidades
Discriminación, acoso y lenguaje igualitario: Comunicación, imagen y lenguaje igualitario
Discriminación, acoso y lenguaje igualitario: Acoso sexual y por razón de sexo
Acceso y promoción
Diferencias retributivas
Formación
Conciliación y distribución horaria
Situaciones de especial protección
Adjudicación de recursos

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Igualdad.

2.3. El contexto de la intervención

La aprobación del Plan de Calidad de RRHH de la CAIB, objeto de esta evaluación, está muy determinada por el contexto, tanto político como económico:

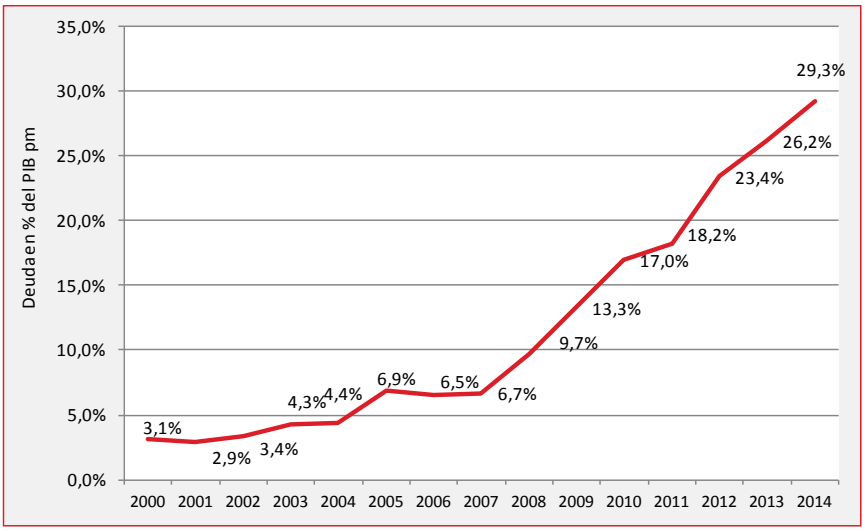
En lo **político**, forma parte del proyecto en materia de función pública del nuevo Govern balear, surgido tras las elecciones autonómicas de 2011, con un cambio de signo político.

[19] 29 de junio de 2012, BOIB número 98 de 7 de julio de 2012.

En lo **económico**, en junio de ese mismo año se efectuó una remodelación de las consejerías[20] y se tomaron diferentes medidas para hacer frente a la crisis económica, en línea con lo que también sucedía a nivel estatal, cuyo Gobierno exigía a las CCAA reducir el gasto público. Porque, además, en aquel momento (2011-2012) la CAIB era una de las CCAA más endeudadas de España (tercera en 2011, cuarta desde 2012). La deuda se había disparado por encima de los 4.700 millones de euros en 2011 y superó los 6.100 millones de euros en 2012. Por otro lado, la CAIB registró un déficit público (capacidad/necesidad de financiación en % del PIB regional) del 4,30%, situación que ya empezó a corregirse en 2012 (-1,84%). Los datos de deuda se reflejan en el gráfico siguiente.

Gráfico 1. Deuda de la CAIB, según el protocolo de déficit excesivo (PDE), en millones de euros y en % del PIB a precios de mercado.

Deuda CAIB (Mill. Euros)	
2000	509
2001	516
2002	654
2003	858
2004	950
2005	1.589
2006	1.635
2007	1.798
2008	2.696
2009	3.571
2010	4.458
2011	4.774
2012	6.130
2013	6.884
2014	7.774



Fuente: Banco de España. Boletín estadístico. Metodología del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC) 2010.

En 2012, la CAIB entra en los mecanismos de financiación puestos a disposición de las CCAA con serias dificultades financieras por el Estado. A través del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), la CAIB recibió ya en dicho año un total de 471,668 millones de euros. Esta ayuda tenía como "*contraprestación*" la puesta en marcha de medidas de reducción de la deuda y el déficit y la aprobación de un plan de ajuste, al mismo tiempo que la CAIB debía comprometerse a facilitar datos para el control de la deuda y la aceptación de intervención por parte del Estado si no cumplía los objetivos[21].

[20] El Decreto 20/2011, de 18 de junio establece una nueva estructura del la Administración de la CAIB, con una reducción de consejerías y cuya motivación, según el documento, es precisamente que "*teniendo en cuenta las actuales circunstancias económicas y políticas, se hace necesario proceder a una reestructuración de la Administración pública que responda a criterios de eficacia y eficiencia en los recursos públicos, así como de racionalización del gasto público, simplificación de la estructura administrativa y de servicio a la ciudadanía*".

[21] Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Identificación del problema

El Plan de Calidad de RRHH viene precedido, por tanto, por una serie de medidas encaminadas a reducir la deuda y el déficit público en este contexto de crisis, entre las que se pueden citar los acuerdos del Consejo de Gobierno balear de septiembre y noviembre de 2011 que, con dicha finalidad, acometen[22]:

- La suspensión del nombramiento de nuevo personal funcionario interino y la contratación de personal laboral temporal;
- la supresión del complemento de productividad al personal laboral y funcionario;
- la supresión del complemento por horas *extra* del personal laboral y las gratificaciones por servicios extraordinarios fuera del horario laboral o jornadas habituales de trabajo del personal funcionario (salvo en unas pocas excepciones);
- la suspensión de la aplicación de los pactos y acuerdos suscritos entre la ACAIB y las organizaciones sindicales relativos al desarrollo de la acción sindical; concretamente, la regulación de los medios materiales y económicos necesarios para el funcionamiento de los órganos unitarios y sindicales de representación de los empleados públicos; de las secciones sindicales, de los criterios de disfrute y acumulación del crédito horario sindical; de determinados aspectos de los órganos unitarios de representación de los empleados públicos; y de las liberaciones sindicales institucionales y compensatorios;

[22] Se incluyen aquí: Acuerdo del Consejo de Gobierno de día 23 de septiembre de 2011 por la que se adoptan medidas para reducir el déficit público con relación a la suspensión del nombramiento de nuevo personal funcionario interino y de la contratación de personal laboral temporal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de los entes que integran el sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Acuerdo del Consejo de Gobierno de día 23 de septiembre de 2011, por el que se adoptan medidas para reducir el déficit público, en relación con los gastos de personal correspondientes al complemento de productividad y a las horas extraordinarias del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de los entes que integran el sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Acuerdo del Consejo de Gobierno de día 23 de septiembre de 2011, por el que se adoptan medidas para reducir el déficit público, en relación con los gastos de personal correspondientes al complemento de productividad y las gratificaciones al personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de los entes que integran el sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares incluidos dentro del ámbito de aplicación del Decreto 85/1990, de 20 de septiembre, por el que se regula el régimen retributivo de los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y, Acuerdo del Consejo de Gobierno de día 23 de septiembre de 2011, por el cual se adoptan medidas para la reducción del déficit público, en relación a la suspensión de la aplicación de los pactos y acuerdos suscritos entre la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y las organizaciones sindicales más representativas relativos al desarrollo de la acción sindical.

- la centralización del parque móvil de la ACAIB y medidas provisionales para mejorar la eficiencia de los medios materiales y humanos vinculados al desplazamiento de los miembros del Gobierno y de los órganos directivos de la Administración[23].

A estas medidas hay que sumar las que, desde el Gobierno del Estado, se aplican a todos los empleados públicos[24], como la reducción del salario, la supresión de una paga *extra* en 2012, el aumento de la jornada mínima a 37,5 horas semanales, la amortización de plazas, la reducción de días de libre disposición (*moscosos*) y de vacaciones por antigüedad, la reducción o desaparición de la tasa de reposición y las nuevas normas para el cálculo de la prestación económica en la situación de incapacidad temporal.

Dado el carácter "*negativo"* de todas estas decisiones, desde el Govern se proponen impulsar otras "*de responsabilidad social pública, tendentes a optimizar los recursos*", y en las que incluyan otras cuestiones laborales como la interpretación homogénea de las normas que, "*mejoren las condiciones de trabajo del personal*"; así como medidas de "*conciliación e igualdad para mejorar el clima laboral*" y para "*modernizar la propia estructura de la Administración*"[25]. Cuestiones éstas que no se mencionan explícitamente en el Plan de Calidad de RRHH pero que de nuevo influyen y delimitan sus medidas[26].

Lógica de la intervención

En un contexto como el descrito, la Consejería de Administraciones Públicas toma la decisión de elaborar un Plan de Calidad de RRHH. La teoría que sustenta esta intervención es causal, ya que se espera una relación causa-efecto entre las medidas y el clima laboral. La hipótesis que plantea el Plan puede resumirse en que en el momento de su redacción existe un deterioro del clima laboral en la ACAIB consecuencia de una multiplicidad de factores derivados del contexto existente en ese momento y de otros factores considerados como estructurales que están incidiendo de forma negativa en la prestación de servicios por la Administración balear. Se considera que si se mejora la calidad en la gestión de las personas, se mejora el clima laboral, particularmente la motivación.

Para dar respuesta a todo ello los planificadores siguen dos razonamientos simultáneos:

- Uno, más genérico, relacionado con la calidad de los servicios. Siguiendo los modelos de gestión de calidad[27], la gestión de calidad de los servicios públicos demandada cada vez

[23] http://www.caib.es/eboibfront/es/2011/7756/seccion-i-comunidad-autonoma-illes-balears/5002.

[24] Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (BOE de 30 de junio) y Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 14 de julio).

[25] La cursiva entrecomillada de este párrafo procede del Plan Estratégico en materia de función pública. BOIB de 7 de enero de 2012.

[26] En las entrevistas realizadas se afirma sin ningún género de dudas este punto de partida para el Plan.

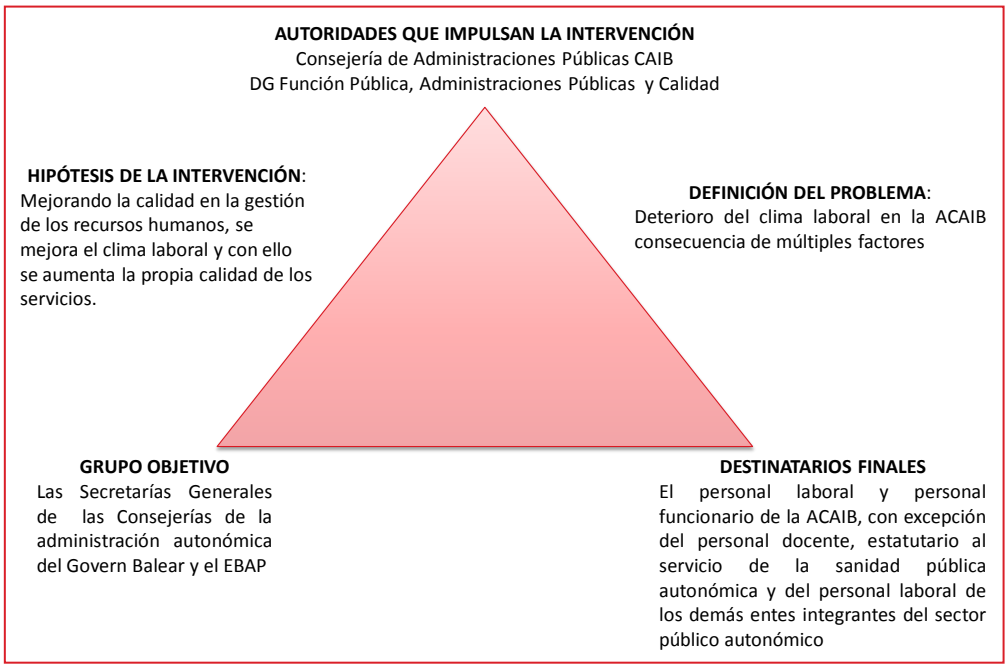
[27] Se referencian en la Introducción del Plan los modelos CAF y EFQM.

más por los ciudadanos no puede lograrse sin la "*aportación clave*" de los recursos humanos de la ACAIB, que deben tener la "*actitud y conocimientos*" necesarios para ello. Por eso es preciso actuar sobre la "*motivación y el compromiso con su propio trabajo diario*[28]".

- Otro específico, de gestión de sus recursos humanos. La CAIB entiende que si mejora la gestión de los recursos humanos de la administración balear, actuando en la motivación del personal, en el reparto eficiente de la carga de trabajo, la flexibilidad de horarios, la mejora de la comunicación y la conciliación de la vida laboral y familiar mejorará el clima laboral.

Al conjunto de ambos postulados lo han llamado *"calidad de la gestión de los recursos humanos"*.

Ilustración 2. Lógica de la intervención.



Fuente: Elaboración propia.

[28] El texto en cursiva y entrecomillado de este epígrafe procede de la Introducción del Plan de Calidad de RRHH.

2.4. La intervención: el Plan de Calidad de RRHH de los servicios generales de la ACAIB

La Resolución 1051 de la Consejera de Administraciones Públicas de la CAIB aprueba el Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, publicado en el BOIB nº 17, de 4 de febrero de 2014.

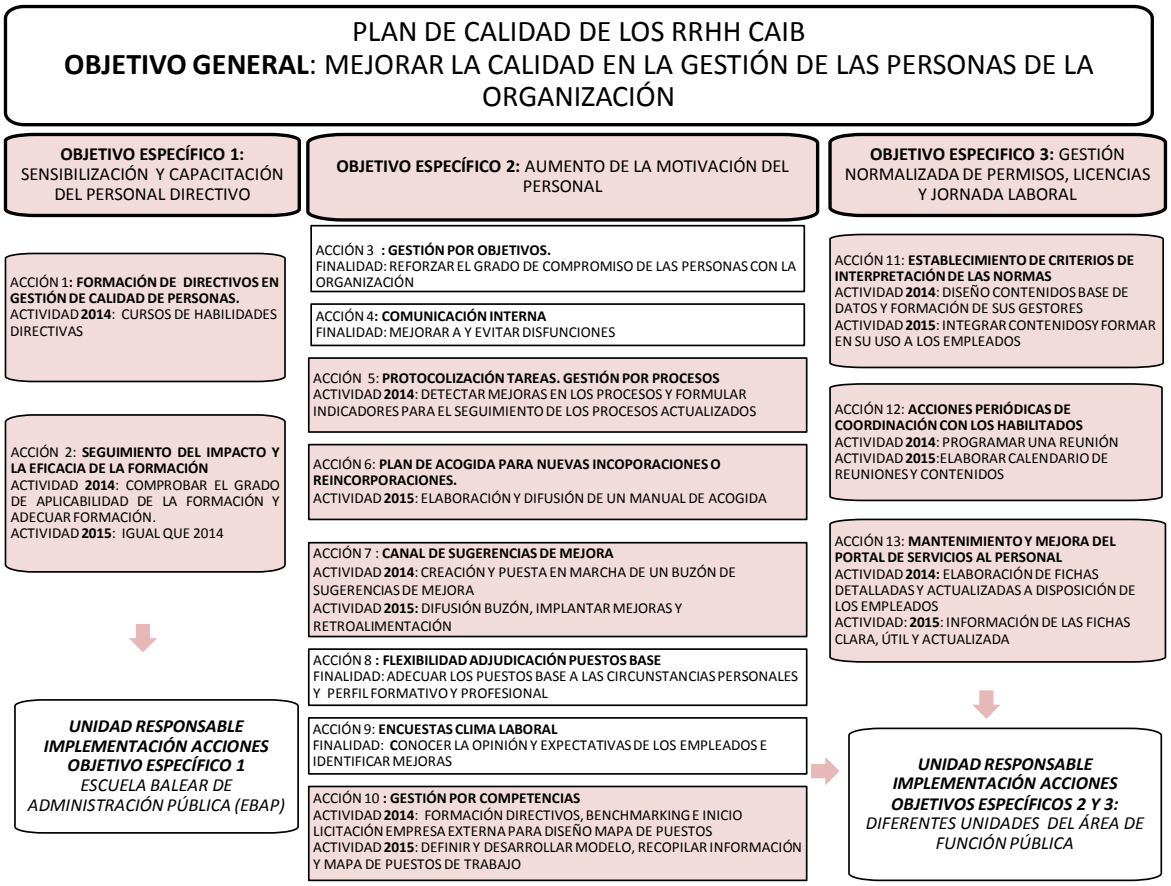
Objetivo general y objetivos específicos

El Plan de Calidad de RRHH constituye un plan operativo de despliegue del Plan Estratégico en materia de función pública de 2011 que persigue (como objetivo general) mejorar la calidad de la gestión de los recursos humanos a través de tres objetivos específicos:

1. La sensibilización y capacitación del personal directivo.
2. El aumento de la motivación del personal.
3. La gestión normalizada de permisos, licencias y jornada laboral.

Para cada uno de estos objetivos específicos se definen acciones y actuaciones concretas -13, en total-, que se resumen en el siguiente cuadro, en el que se incluyen los objetivos operativos para las acciones que cuentan con ellos, así como la asignación de responsabilidades.

Cuadro 7. Plan de Calidad de los RRHH de los servicios generales de la ACAIB.



NOTA: La denominación y estructura de objetivos y acciones se ha realizado en función de las definiciones contenidas en el epígrafe 3.2.1. de este informe, y no necesariamente coinciden con las que emplea el Plan.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan con el contenido que recoge a fecha **octubre 2014**.

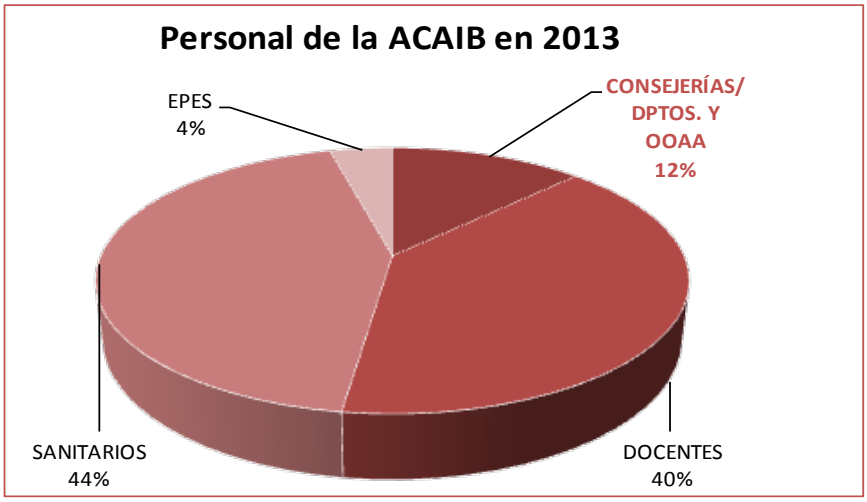
Ámbito subjetivo

Los destinatarios de las medidas del Plan de Calidad de RRHH son "*el personal laboral y personal funcionario que presta servicios en la ACAIB y en sus organismos autónomos, con excepción del personal docente, del personal estatutario al servicio de la sanidad pública autonómica y del personal laboral de los demás entes integrantes del sector público autonómico*"[29].

[29] Resolución de la consejera de Administraciones Públicas por la cual se aprueba el Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Punto 2 de la resolución.

Este personal sumaba 3.637 personas en 2013[30], lo cual representa un 12% del total de los empleados públicos de la CAIB (28.903 personas), tal y como se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico 2. Personal destinatario del Plan de Calidad de RRHH y personal total de la ACAIB en 2013.



Fuente: Consejería de Administraciones Públicas.

Ámbito temporal

El ámbito temporal del Plan no está definido, aunque contempla acciones concretas en 2014 y 2015. Los responsables de la implementación del Plan de Calidad indicaron que el Plan está todavía abierto, ya que hay acciones sin desarrollar, y que, en principio, se mantendría su vigencia hasta finalizar dichas acciones. También depende de las directrices del equipo de Gobierno resultante de las elecciones autonómicas del pasado mes de mayo.

Comunicación y difusión del Plan

La comunicación del Plan de Calidad de RRHH se realizó a los sindicatos con representación en la mesa sectorial de Función Pública, una vez aprobado y antes de su publicación en el BOIB.

Una vez publicado, se ofreció información a todos los representantes de personal de las consejerías y se publicó en la intranet[31]. Esa misma vía, en la pestaña de Función Pública, se utiliza para la difusión de las medidas que se van implementando.

[30] En página web de la Consejería es el último dato disponible en su apartado de estadísticas: http://www.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?mkey=M1203141340151212842160&campa=yes&idsite=3565&cont=45812&&lang=es.

[31] Se indica en las entrevistas que los empleados de la ACAIB deben entrar en la intranet para poder "*fichar*", lo que en principio aseguraba una difusión mayor.

Implementación y seguimiento

En julio de 2014 se creó un grupo de trabajo[32] para la implementación del Plan y su seguimiento. Este grupo de trabajo ha elaborado fichas de cada acción, que determinan los responsables (unidades o departamentos) de su ejecución, los objetivos a conseguir en 2014 y 2015 y se definen los indicadores para su medición.

El seguimiento se realiza sin un calendario previsto, que se va fijando por el grupo responsable de su implementación y seguimiento, conforme se van realizando actuaciones. Hasta el 31 de marzo de 2015 ha habido tres puntos de medición para el seguimiento[33]: 14 de octubre de 2014, 4 de noviembre de 2014 y el indicado 31 de marzo de 2015.

Recursos

No existe una dotación específica para el Plan de Calidad de RRHH, ya que se piensa realizar con un coste *cero*. Para su puesta en marcha se cuenta con los medios personales y materiales propios de la Dirección General de Función Pública, Administraciones Públicas y Calidad, con la excepción de la intervención correspondiente a la EBAP y algunas herramientas informáticas de carácter transversal.

[32] Resolución de la consejera de Administraciones Públicas de 3 de julio de 2014.

[33] Según la documentación facilitada.

Síntesis del capítulo 2

Este capítulo es el resultado de la segunda fase del proceso evaluativo, correspondiente al análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención, y tiene como objetivo profundizar en el objeto de evaluación: el Plan de Calidad de RRHH en este caso.

En este sentido, se presenta en primer lugar el marco competencial y la estructura organizativa en que se apoya, así como un resumen de los instrumentos de acción de la CAIB en materia de calidad y personal y después el contexto socioeconómico de la intervención a evaluar.

En segundo lugar se abordan cuestiones clave para abordar la evaluación, como la definición del problema y la lógica e hipótesis de la intervención, y sirven de sustento y punto de partida para la fase de análisis (capítulo 4).

CAPÍTULO 3. ENFOQUE, METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS

3.1. Enfoque

El Plan de Calidad de RRHH es un instrumento que está en fase de implementación de casi todas las acciones de las distintas líneas de actuación que contempla e, incluso, en algunos casos, en fase de diseño o rediseño de otras líneas. El proceso de evaluación va paralelo, por tanto, a su implementación[34]. Por tanto, el análisis de su despliegue alcanzará hasta donde haya llegado el Plan a 31 de marzo de 2015.

Esta situación incide en la evaluación, que se orienta fundamentalmente hacia una evaluación de diseño del plan y de su evaluabilidad.

Entre los aspectos comunes a ambos tipos de evaluación destacan

1. una evaluación de necesidades, que implica el comprobar si el diagnóstico efectuado es el correcto y

2. el análisis de la conceptualización del Plan, verificando su racionalidad y coherencia. Ello revela la calidad de dicha conceptualización en su fase de planificación.

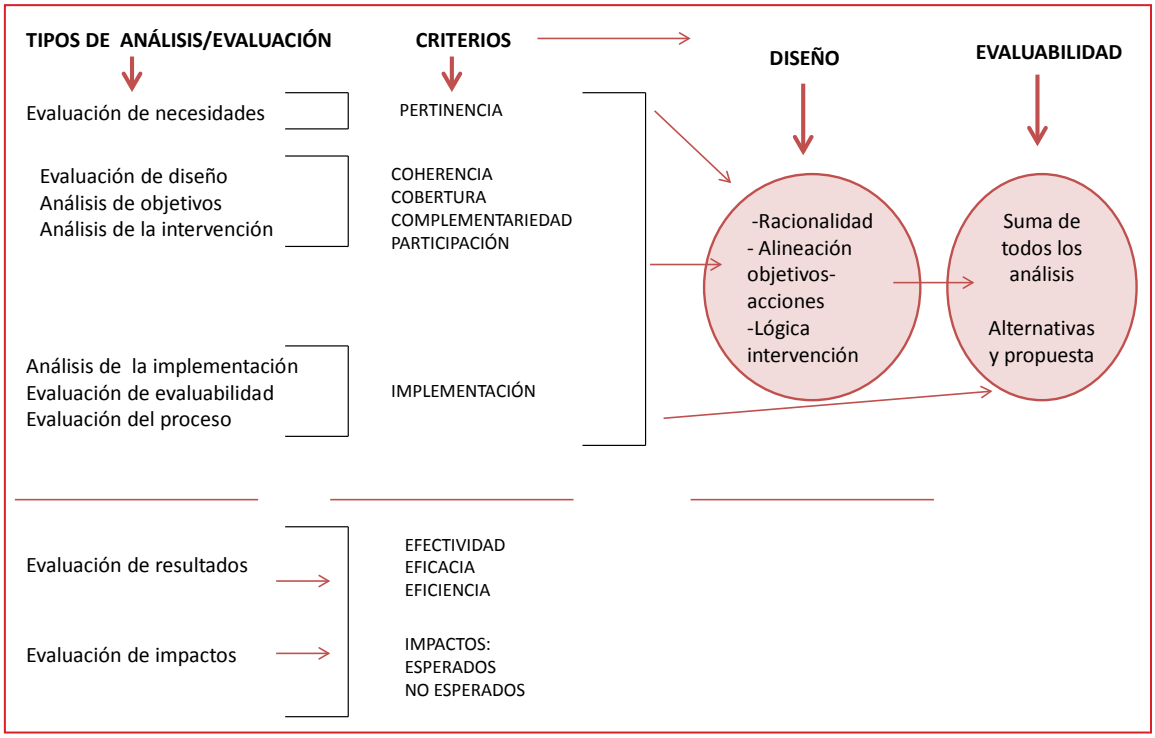
Los elementos que se tienen en cuenta en la **evaluación de diseño** son la verificación de la existencia de objetivos claramente definidos y medibles; la comprobación de la existencia de la correspondencia entre esos objetivos y los problemas que provocaron la aparición del Plan, y el análisis de la lógica del modelo de intervención del Plan.

Por su lado, la **evaluación de evaluabilidad** responde a una lógica "*de abajo a arriba*". Con ella se verifica la existencia y accesibilidad de la información necesaria para realizar la evaluación, tanto en cantidad como en calidad, por un lado; y permite obtener conclusiones sobre la implicación y disposición de los responsables y gestores del programa sobre una posible evaluación y determinar si el programa es evaluable, es decir, si sería eficaz evaluar en relación con los resultados que se prevé obtener; si sería eficiente, respecto a los recursos necesarios para obtener dichos resultados y si sería viable realizarla, por otro. Por último, permite clarificar si la evaluación podría aportar mejoras sobre el rendimiento de un programa.

En el gráfico siguiente se resumen las aportaciones de ambos tipos de evaluación.

[34] Esta circunstancia es muy beneficiosa para la intervención, ya que permite que tanto el diseño como la implementación reúnan las características óptimas para una posterior evaluación de resultados. Ver, en este sentido, lo recomendado por los expertos del Banco Mundial Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch (2010).

Gráfico 3. Análisis y criterios en los diferentes tipos de evaluación.



Fuente: Elaboración propia a partir de Merino, M. *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*, AEVAL, Papeles de Evaluación, 2007.

Preguntas y criterios de evaluación

Las dos preguntas centrales de la evaluación (que responden a los criterios de pertinencia y coherencia, por un lado, e implementación, por otro) se pueden resumir de la siguiente manera:

¿Es el Plan de Calidad de RRHH de la ACAIB el instrumento adecuado para resolver los problemas detectados en la gestión de su personal, y sus acciones coherentes con los objetivos propuestos? ¿Hasta qué punto se ha puesto en marcha el Plan?

Estas preguntas generales se completan con las siguientes preguntas principales[35]:

1. ¿En qué medida el Plan de Calidad de RRHH de la ACAIB resulta adecuado para dar respuesta a los problemas identificados en los recursos humanos de la ACAIB? CRITERIO DE PERTINENCIA.

[35] La matriz de preguntas completa se presenta en el Anexo 1.

2. ¿En qué medida el Plan está relacionado con otras intervenciones de la ACAIB con las que puede generar sinergias? CRITERIO DE COMPLEMENTARIEDAD.

3. ¿En qué medida las acciones que recoge el Plan resultan coherentes en relación a los objetivos que pretende conseguir? CRITERIO DE COHERENCIA.

4. ¿En qué grado se han puesto en marcha las acciones que contempla el Plan? CRITERIO DE IMPLEMENTACIÓN.

5. ¿Hasta qué punto la intervención, tal y como está diseñada, puede ser evaluada? CRITERIO DE EVALUABILIDAD.

3.2. Metodología

A la hora de abordar el análisis del Plan se parte a nivel teórico tanto de la literatura acerca de la planificación estratégica de recursos humanos como del criterio relativo a *personas* en los modelos de excelencia de las organizaciones. Esta fundamentación teórica se resume en el epígrafe siguiente.

La metodología utilizada se ha centrado en conocer las razones de la ACAIB para diseñar y aprobar el Plan y en facilitar el análisis del ajuste a los problemas que trataba de solucionar y dentro del marco, más, amplio, de otras intervenciones de la ACAIB (criterios de pertinencia y complementariedad). A continuación se analiza el Plan bajo el prisma de los criterios de coherencia e implementación.

Por último, se ha realizado una técnica cualitativa (técnica de grupo nominal - TGN) para contrastar el diagnóstico del problema y las medidas que propone en la que han participado diversos grupos de empleados públicos de la ACAIB destinatarios del Plan, cuyos resultados se intercalan en cada uno de los criterios.

3.2.1. La planificación estratégica de los recursos humanos en las administraciones públicas y los modelos de excelencia

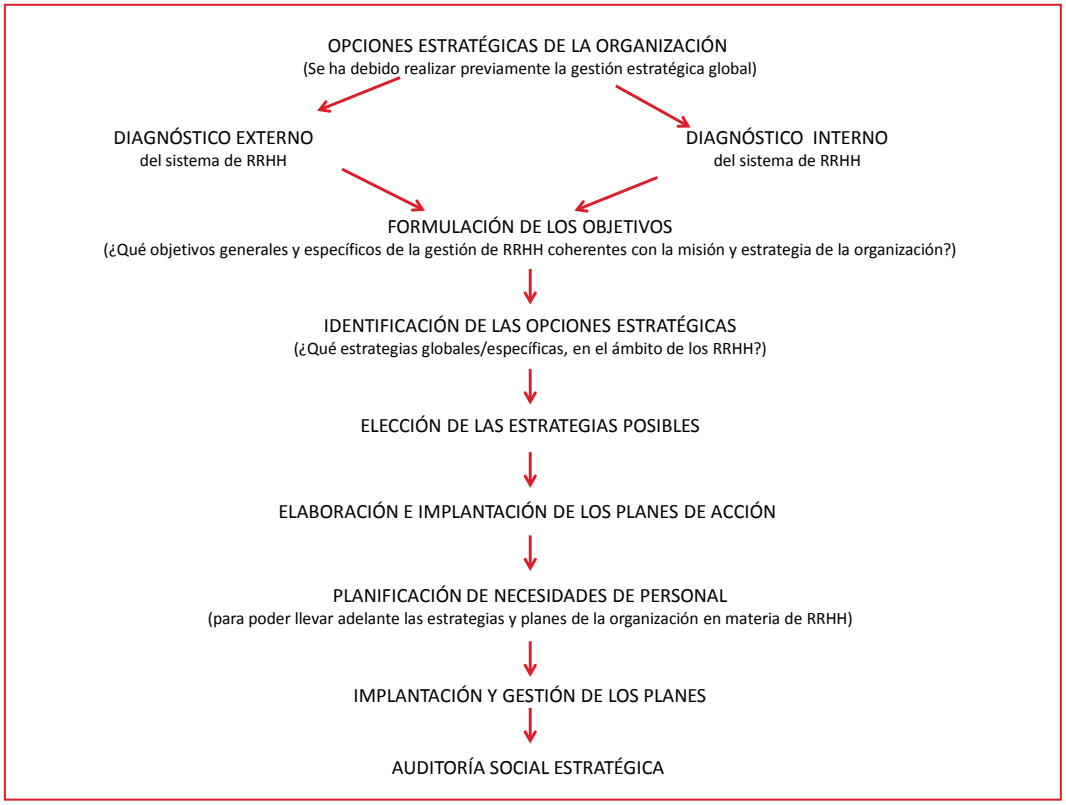
Desde un punto de vista teórico, la secuencia de la planificación estratégica de los recursos humanos, siguiendo a Del Pino y Villoria[36], debe estar, en las administraciones públicas, alineada con la misión, visión y objetivos de la organización y, en líneas generales, debe recoger acciones referidas a las siguientes áreas (cinco, en total):

[36] Villoria M., y Del Pino, E., *Dirección y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas* (2009).

- La **organización del trabajo**. Esto es, el diseño de las relaciones de puestos y los perfiles de quienes deben ocupar esos puestos.
- La **gestión del empleo**. O sea, el reclutamiento, selección, orientación, movilidad y salida de las personas de la organización.
- La **gestión del rendimiento**. Diseño, evaluación y consecuencias.
- **Gestión de la compensación y del desarrollo**. Retribuciones directas e indirectas y formación, desarrollo personal y profesional y carrera.
- Por último, la **gestión de las relaciones humanas y sociales**. Clima laboral, acción social y conciliación de la vida familiar, salud laboral, relaciones laborales y negociación colectiva.

El esquema de actuación en la citada planificación estratégica debe seguir, según, de nuevo, Del Pino y Villoria, los pasos siguientes, resumidos en la siguiente ilustración.

Ilustración 3. Planificación estratégica de recursos humanos. Esquema de actuación.



Fuente: Elaboración propia a partir de M. Villoria y E. Del Pino (2009).

Las personas de la organización en los modelos de excelencia

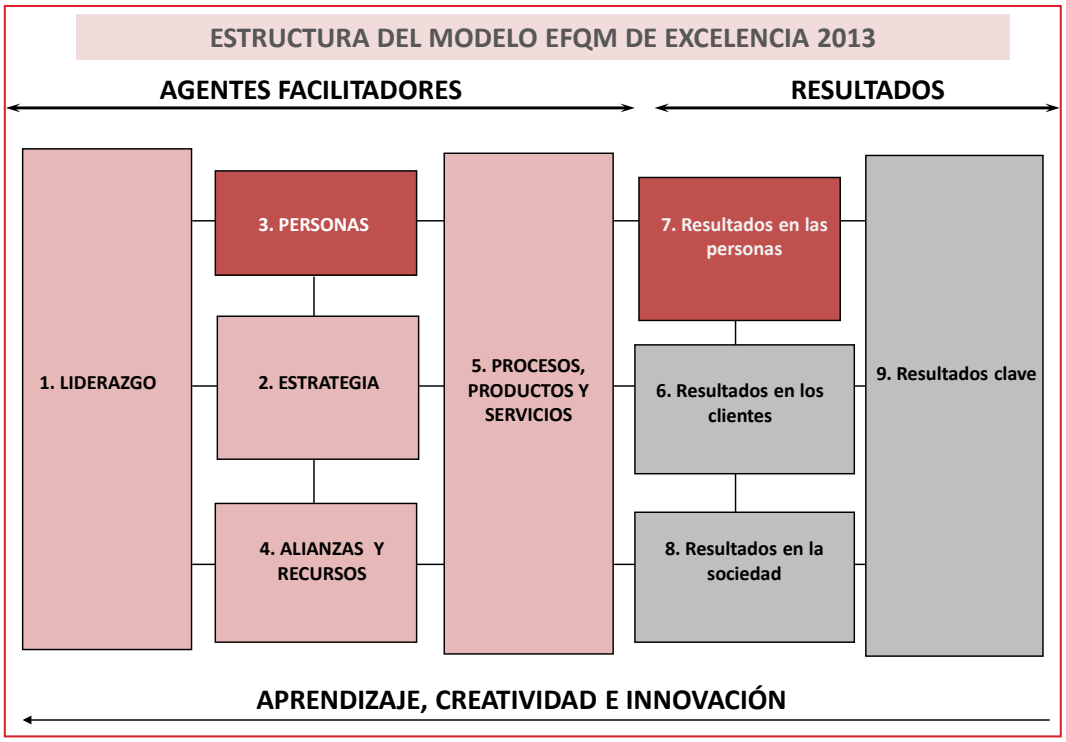
Los modelos de excelencia son marcos de referencia que sirven para impulsar y estimular la mejora continua en las organizaciones y permiten obtener una visión general de las fortalezas actuales y oportunidades de crecimiento.

De esta manera, se constituyen como una herramienta de gestión de la calidad en las organizaciones a la vez que una guía que permite evaluar su grado de excelencia. Su concepción holística es de utilidad para analizar todos los elementos de una organización y determinar en qué estadio se encuentra en el camino hacia la *calidad total*. Los modelos de excelencia comúnmente utilizados son el modelo EFQM (siglas inglesas de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad) y el modelo CAF (siglas inglesas del Marco Común de Evaluación).

Ambos modelos se componen de nueve *criterios*, diferenciándose claramente dos partes: el grupo formado por los llamados *"agentes facilitadores"* que se refieren a lo que hace la organización y cómo lo hace, y el grupo de *criterios* de *"resultados",* que dan cuenta de los éxitos obtenidos por la organización respecto a todos los grupos de interés (clientes, trabajadores, sociedad, proveedores) y en relación al cumplimiento de su estrategia (resultados clave).

La estructura del **modelo EFQM** es la siguiente:

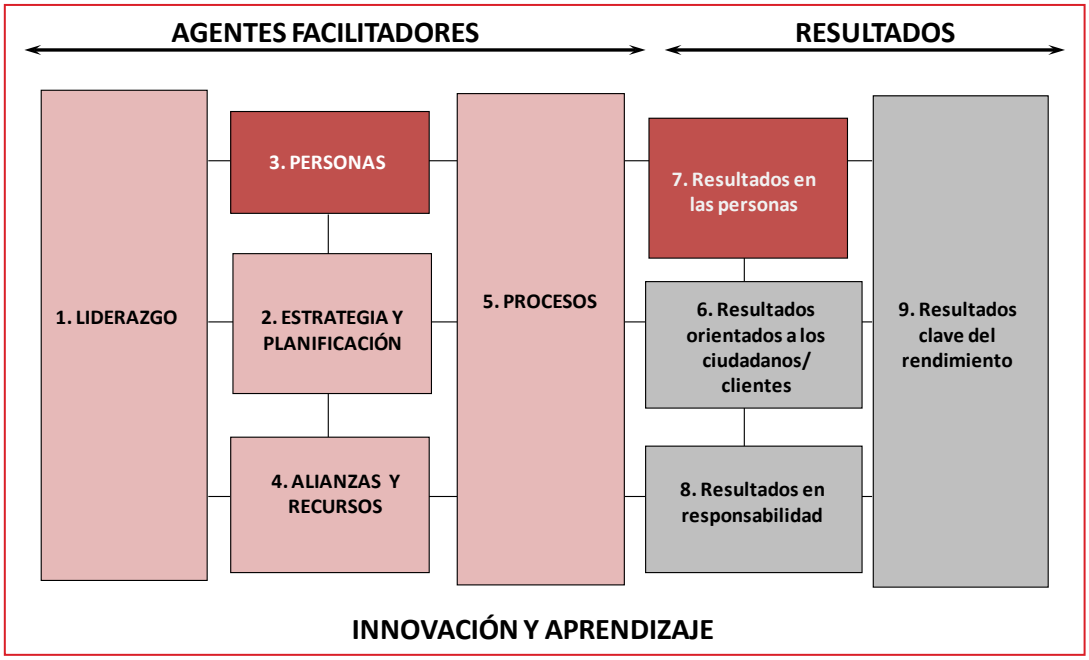
Ilustración 4. El modelo de excelencia EFQM (2013). Estructura.



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo EFQM (2013).

La estructura del **modelo CAF** no difiere de la del modelo EFQM, salvo en los términos empleados para conceptuar algunos de los *criterios,* más acordes con el cometido de las administraciones públicas, destinatarias de este modelo de calidad diseñado a partir del anterior.

Ilustración 5. Estructura del modelo CAF (2013).



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo CAF (2013).

En ambos casos, el ***criterio 3*** es el referido a las personas de la organización, y se fracciona, a su vez en *subcriterios*: cinco, en el caso del EFQM y cuatro, en el caso del CAF, si bien contemplan las mismas dimensiones. Y el criterio 7 de los dos modelos recoge los resultados obtenidos por la organización sobre las personas que la integran y que son consecuencia de las acciones emprendidas.

El *criterio* 3 (personas)

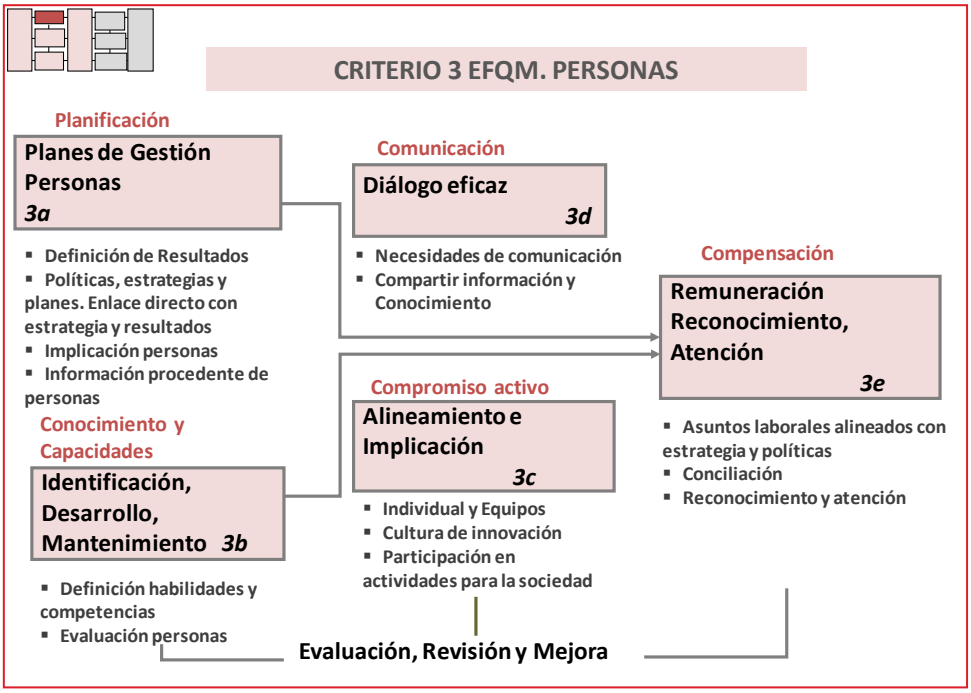
En el Modelo **EFQM** de excelencia, el ***criterio* 3** ("personas") es definido de la siguiente manera:

> *"Las organizaciones excelentes valoran a las personas que las integran y crean una cultura que permite lograr los objetivos personales y los de la organización de manera beneficiosa para ambas partes. Desarrollan sus capacidades y garantizan la imparcialidad y la igualdad. Se preocupan por las personas de la organización, potencian la comunicación interna, recompensan y dan reconocimiento a los esfuerzos para, de este modo, motivar las personas, incrementar su compromiso con la organización y favorecer que utilicen sus capacidades y conocimientos en beneficio de la misma."*

Para facilitar su análisis, el *criterio* 3 se segmenta en cinco *subcriterios* que incluyen la forma en que (cómo) la organización:

- 3.a. **Planifica**, gestiona y mejora los recursos humanos, apoyando la estrategia de la organización.
- 3.b. Identifica, desarrolla y mantiene el **conocimiento y las capacidades** de las personas.
- 3.c. **Responsabiliza** al personal, le implica y le da autoridad.
- 3.d. Se **comunica** eficazmente y dialoga con su personal.
- 3.e. Recompensa, **reconoce y atiende** a las personas de la organización.

Ilustración 6. El *criterio* 3 (personas) en el modelo EFQM.



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo EFQM.

EL ***criterio* 3** del modelo **CAF** también se refiere a las "personas" de la organización y se introduce con la siguiente declaración:

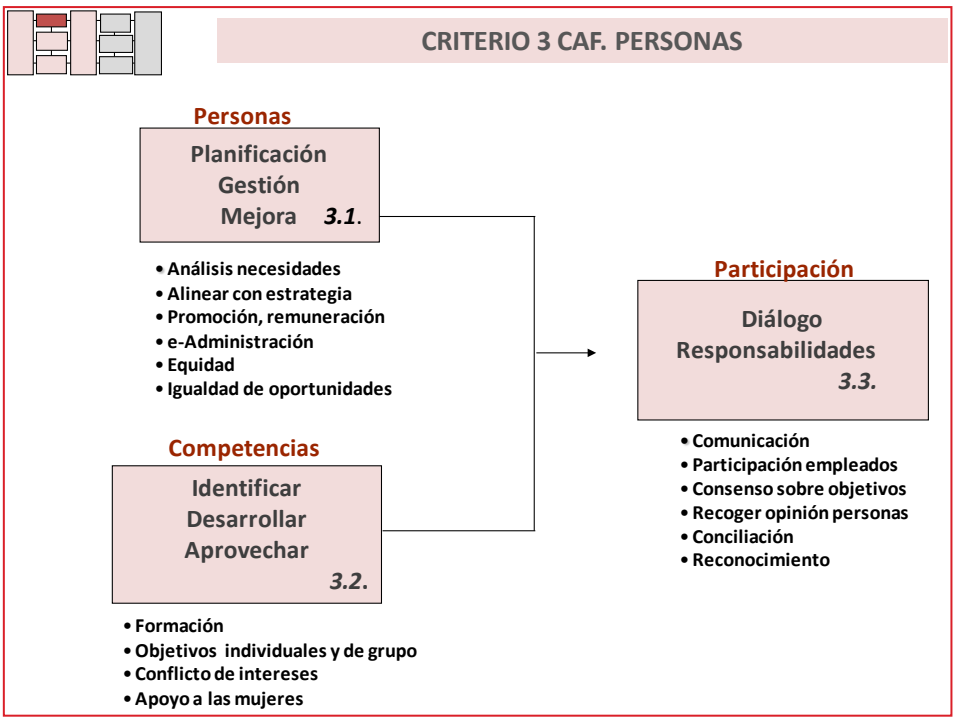
> *"Las personas son el activo más importante de la organización. La organización gestiona, desarrolla y maximiza las competencias y el potencial de su gente a nivel individual y de toda la organización con el fin de apoyar su estrategia, planificación y el funcionamiento eficaz de sus procesos. El respeto y la legitimidad, el diálogo abierto, el empoderamiento, la recompensa y el reconocimiento, el cuidado, así como el proveer un entorno seguro y saludable son elementos fundamentales para constituir el*

compromiso y la participación de las personas en el viaje hacia la calidad total de la organización".

A diferencia del EFQM, el CAF únicamente consta de tres *subcriterios*, pero que recogen todos los elementos, aspectos o dimensiones que el anterior modelo contempla en cinco, en los que se debe considerar qué hace la organización para:

- 3.1. **Planificar**, gestionar y mejorar los recursos humanos, de acuerdo a la estrategia y la planificación, de forma transparente (se corresponde con el 3.a. del EFQM)
- 3.2. Identificar, desarrollar y aprovechar las **capacidades** de las personas en consonancia con los objetivos tanto individuales como de la organización
- 3.3. Involucrar a los empleados por medio del **diálogo y el empoderamiento**, apoyando su **bienestar**.

Ilustración 7. El *criterio* 3 (personas) en el modelo CAF.



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo CAF.

La relación entre los subcriterios de estos modelos y las acciones propias que debe incluir toda planificación estratégica de recursos humanos puede quedar establecida de la siguiente manera (aunque el alineamiento no es total).

Cuadro 8. Relación entre la teoría sobre planificación estratégica de recursos humanos y el tratamiento de las personas de la organización en los modelos de excelencia.

DIMENSIONES DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	EFQM	CAF
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	3.a. Planes de gestión de las personas apoyan la estrategia de la organización	3.1. Planificar, gestionar y mejorar los recursos humanos, de acuerdo a la estrategia y la planificación, de forma transparente
GESTIÓN DEL EMPLEO	3.b. Desarrollo del conocimiento y las capacidades de las personas	3.2. Identificar, desarrollar y aprovechar las capacidades de las personas en consonancia con los objetivos, tanto individuales como de la organización
GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	3.c. Las personas están alineadas con las necesidades de la organización, implicadas y asumen su responsabilidad	
GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN Y EL DESARROLLO		
GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES	3.d. Las personas se comunican eficazmente en toda la organización	3.3. Involucrar a los empleados por medio del diálogo y del empoderamiento, apoyando su bienestar.
	3.e. Recompensa, reconocimiento y atención a las personas de la organización	

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Herramientas

Se han utilizado diferentes herramientas de investigación social para recoger la información necesaria para la realización de la evaluación, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. Se resumen aquí las principales:

1. **Análisis documental**. Análisis de los documentos relacionados con el Plan (normativa, planes, programas…), bien sean de desarrollo del Plan o bien porque tengan relación con él o sean complementarios a éste.

2. **Entrevistas.** Se han realizado entrevistas a responsables de las acciones el Plan de Calidad de RRHH, a los que se ha planteado, mediante un cuestionario semiestructurado, cuestiones relacionadas con:

    - El diagnóstico.
    - La definición del problema.
    - La conceptualización del Plan.

- Actores implicados y personal afectado.
- Recursos puestos a disposición.
- Participación en el diseño e implementación del Plan.

3. **Técnica de Grupo Nominal (TGN)**[37] a tres grupos: responsables de recursos humanos de las secretarías generales de las consejerías; responsables de departamento o servicio de diferentes consejerías y personal del grupo técnico y de apoyo (no responsables de unidades). El objetivo de la realización de esta técnica ha sido:
    - Identificar los elementos del problema.
    - Proponer soluciones totales o parciales.
    - Establecer prioridades.
4. Otras fuentes documentales: modelos de calidad (EFQM, CAF) y bibliografía especializada.

3.4. Otras cuestiones metodológicas

Limitaciones

La principal limitación de la evaluación ha sido la imposibilidad de realizar una encuesta a los destinatarios de la intervención, máxime por las características y objeto del Plan, debido a razones de tiempo (esta es una evaluación de muy corto plazo de ejecución para los tiempos requeridos por la Ley de Contratos de la Administración Pública) y a razones de oportunidad: en el momento de la elaboración de este informe se estaba pendiente de dos procesos electorales con relevancia y significación distinta, el de las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2015 y las elecciones sindicales dentro de la administración. Esto último ha imposibilitado asimismo el entrevistar a los componentes de la mesa sectorial de Función Pública, ya que no estaba constituida.

Estas limitaciones se han tratado de suplir con otras técnicas de investigación social, sobre todo la técnica de grupo nominal antes descrita.

[37] En el Anexo 2 se detallan tanto las cuestiones teóricas relativas a la TGN como el resultado de la realizada para esta evaluación.

Conceptos básicos y definiciones

En la medida que es numerosa la literatura respecto de las definiciones de las diferentes tipologías o clasificaciones de planes y objetivos, a continuación se ofrece la definición de cada uno de ellos, aplicable en este informe:

Plan estratégico: con un horizonte temporal amplio, normalmente de varios años, cubre numerosos ámbitos o aspectos de una organización y se expresa en términos generales, por lo que requiere de mayor concreción a través de planes operativos, programas o proyectos.

Plan operativo o planes operativos: son una concreción del plan estratégico por áreas de gestión de una organización y suelen elaborarse con una perspectiva anual o bienal. Normalmente, abarcan un área concreta de gestión o un departamento de la organización. Recogen con detalle las actuaciones que se requieren para cumplir con el plan estratégico.

Objetivos estratégicos o generales: fines o propósitos generales de carácter global que se persigue con los planes en su conjunto. Se corresponden con la finalidad global que persigue el plan o proyecto, su propósito central y por tanto, no señala generalmente resultados concretos. En un plan estratégico serán múltiples, y normalmente único en un plan sectorial u operativo. En cualquier caso, tiene que ser coherentes con la misión de la organización.

Objetivos específicos: son los propósitos o fines parciales que cubren los diversos aspectos en que se despliega el objetivo general, abordando cada uno de los ámbitos en que se fracciona el plan o proyecto. Se derivan por tanto del objeto general y lo concretan, con indicación de los fines específicos que se pretenden lograr.

Objetivos operativos: concreción de los objetivos específicos a través de acciones o actuaciones, cuantificables, medibles mediante indicadores y directamente verificables. Se materializan en actividades concretas y permiten efectuar un seguimiento y evaluación del grado de consecución del plan o proyecto a través de la implementación de esas actividades.

En el presente informe, la denominación de objetivos estratégicos se reserva para el plan estratégico y la de objetivos generales para los planes operativos que deriven de dicho plan estratégico.

Recursos Humanos / personal / personas de la organización: En este informe se utilizan indistintamente las tres formas de denominar a los trabajadores de las administraciones públicas, aunque las tres tienen connotaciones diferentes en la literatura.

Agradecimientos

Es obligado destacar el alto grado de colaboración encontrado en el conjunto de personas que integran la ACAIB, tanto por parte de los responsables de la intervención para el suministro de información como por los distintos grupos de empleados que participaron activamente en la aplicación de la técnica de grupo nominal (TGN). Esta colaboración ha facilitado, sin duda, la realización de esta evaluación, lo cual el equipo evaluador quiere agradecer expresamente.

Síntesis del capítulo 3

El capítulo 3 recoge el enfoque de la evaluación, fruto de la profundización en el conocimiento de la intervención, tratando de reconstruir la lógica que en ella subyace, así como las principales hipótesis y preguntas de evaluación.

Por otro lado, se incluyen en este capítulo las cuestiones teóricas en las que se va a fundamentar el análisis y una breve descripción de la metodología empleada y las principales herramientas a utilizar en la evaluación.

Al tratarse de herramientas de investigación social cuya descripción técnica concreta y resultados deben abordarse con detenimiento para ofrecer la posibilidad de contraste y réplica, en este apartado se suelen únicamente presentar por cuestiones de espacio y agilidad de la lectura y ofrecer los detalles en anexos.

Por último, se abordan seguidamente el resto de cuestiones de relevancia para describir la metodología, como las limitaciones y, en su caso, las definiciones necesarias para dejar constancia del sentido en el que se emplean en el informe y comprender el enfoque utilizado.

Es obligado concluir con una nota de agradecimiento a las personas que prestan sus servicios en la ACAIB por su alto grado de colaboración.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

4.1. Pertinencia del Plan

*Desde la perspectiva de este **criterio de pertinencia**, el análisis se centra en la búsqueda de evidencias sobre las necesidades que dieron origen al Plan de Calidad de RRHH de la CAIB en el contexto descrito en el capítulo 2, y cómo se diseñaron el plan y sus medidas. Su finalidad es valorar si la intervención estaba justificada respecto a los problemas y necesidades detectadas y su adecuación en el contexto en el que se adoptó. Responde a la pregunta general: **"¿En qué medida el Plan de Calidad resulta adecuado para dar respuesta a los problemas identificados en los recursos humanos de la ACAIB?"***

El Govern balear que surge de las elecciones de 2011 tiene el objetivo de planificar los recursos humanos como "*elemento esencial de la previsión constitucional de los principios de eficacia y eficiencia que debe seguir la Administración Pública*"[38], y lo hace, en primer lugar, a través del Plan Estratégico en materia de función pública (2011-2014), que implica tanto una "*reestructuración y asignación eficiente*" de los recursos humanos como un instrumento que de cumplimiento a lo establecido en el EBEP, aunque esta norma no se mencione. Este Plan Estratégico, que coexiste con otras iniciativas conexas ya citadas (como, por ejemplo, la Ley de Buena administración y del buen gobierno y el Plan Director de simplificación administrativa), se va desarrollando a través de otros instrumentos más operativos previstos expresamente en dicho plan: la Auditoría interna (realizada por el personal de la ACAIB) de 2012 y el Plan de Igualdad (2012-2015).

Y todo ello, en un momento, como se ha expuesto en el capítulo 2, en el que a consecuencia de la crisis se comienzan a adoptar (en todos los niveles de gobierno, pero agudizado en la ACAIB a consecuencia de su complicada situación financiera) un conjunto de medidas restrictivas en el sector público que generan gran malestar y desmotivación entre los empleados públicos, y al mismo tiempo impiden poner en marcha algunas medidas o decisiones previstas el Plan Estratégico; en particular, las que llevan aparejado coste económico.

Es en este contexto en el se adopta la decisión de elaborar el Plan de Calidad de los RRHH de la ACAIB en cuya concepción, por lo tanto, subyacen dos *lógicas*, que tienen plena correspondencia con los razonamientos descritos en el capítulo 2:

1. En primer lugar, el Plan se presenta formalmente como un desarrollo del Plan Estratégico en materia de función pública (2011-2014), eje de esta política sectorial dentro de un enfoque de cambio de modelo en la Administración Pública, que se está

[38] Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de diciembre de 2011 por el que se aprueban las líneas generales del Plan Estratégico en materia de función pública que deberán seguirse para racionalizar y profesionalizar la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y para mejorar las condiciones de trabajo de su personal. BOIB de 7 de enero de 2012.

llevando a cabo desde unos años antes en todas las AAPP españolas, impulsadas desde las instituciones europeas tras la I Conferencia de Calidad (2000)[39]. Este cambio de paradigma, en el que prima la calidad del servicio público y una mejora continua en búsqueda de la excelencia, es uno de los *leitmotiv* del Plan.

2. La segunda, y no por ello menos importante, hay que buscarla en la necesidad de articular actuaciones que permitieran combatir el mal clima laboral causado por las medidas restrictivas adoptadas en el sector público como consecuencia de la crisis económica.

El Plan de Calidad de RRHH de la CAIB se gesta como elemento de contrapeso para contrarrestar el efecto negativo en la organización de las medidas restrictivas consecuencia de la crisis con otras que permitan mejorar e incrementar la motivación y el clima laboral entre los empleados de la ACAIB.

Formalmente, se presenta como un instrumento de desarrollo del Plan Estratégico en materia de función pública, con el objetivo de avanzar en la modernización y profesionalización del personal.

Definición del problema

El Plan de Calidad de RRHH se concibe sin un diagnóstico previo *ad hoc* del problema que se pretende abordar con su diseño y aprobación, más allá de la constatación del mal clima laboral que, por otro lado, menciona sin referir sus causas. Esta ausencia se compensa en parte con los diagnósticos que habían precedido a otros planes, con las acciones incluidas en éstos que no se habían puesto en marcha, con los resultados obtenidos de otras iniciativas y por el conocimiento de la materia de los responsables de este plan y otros vinculados.

Desde la aprobación del Plan Estratégico en materia de función pública se había detectado la necesidad de **una sistemática de planificación de RRHH** aprovechando los mandatos del EBEP y la nueva estructura de la ACAIB, derivada de la necesidad de reducir el gasto[40]:

[39] Como referencias se pueden tener en cuenta, entre otros, el Plan de Modernización de la AGE (1991), el I Plan de Calidad de la AGE (2000) el Marco General de Calidad en las AAPP (AGE, 2005), el Plan Concilia (AGE, 2005), el I y II Plan Estratégico de Calidad de la CAIB (2000 y 2007) y el Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la ACAIB (2012-2015).

[40] Se lograría así una mayor eficacia y eficiencia en los recursos públicos y la racionalización del gasto público, la simplificación de la estructura administrativa y un mejor servicio a la ciudadanía.

- En primer lugar, se detectó la necesidad de reestructurar la organización de la Administración, para conseguir una asignación eficiente de recursos (racionalizar y ordenar la función pública (objetivo estratégico 1 del Plan Estratégico).

- En segundo lugar, se recomendó avanzar en la modernización y profesionalización del personal y en la mejora de las condiciones de trabajo (objetivos estratégicos 2 y 3 del Plan Estratégico). Es sobre todo el primero de éstos (avanzar en la modernización y profesionalización del personal), el que formalmente vincula al Plan Estratégico en materia de función pública el Plan objeto de evaluación.

Por otro lado, la **auditoría interna de RRHH** realizada en el año 2012, en desarrollo del Plan Estratégico en materia de función pública, arroja los siguientes resultados sobre la CAIB[41]:

- Problemas estructurales: falta de personal técnico, mala distribución del personal, estructura inadecuada y rígida, poca flexibilidad. La reestructuración, ya considerada ineludible en el Plan Estratégico en materia de función pública, se puso en marcha después de este trabajo de auditoría.

- Problemas en la comunicación interna.

- Síntomas de falta de motivación del personal.

- Necesidad clara de insistir en un nuevo modelo de gestión de RRHH en la ACAIB (de ahí recomendaciones como la implantación de la gestión por procesos, ya en vigor al menos en teoría, la descripción adecuada de puestos, la evaluación del cumplimiento de objetivos, etc.).

Estaba diagnosticado que en la ACAIB se da una estructura muy parecida a la de las AAPP del resto del Estado y la propia AGE[42]: mayoría de mujeres, que también son mayoría a su vez en el personal laboral y auxiliar; debido a esta estructura, se producen **importantes diferencias retributivas entre hombres y mujeres**, y algunos **problemas con la conciliación** de la vida personal y profesional, lo cual redunda en **dificultades para abordar la formación** continua, sobre todo, de nuevo, en el grupo de las mujeres.

Se producía, por un lado, un **desequilibrio**[43] entre **la aplicación de los distintos instrumentos de la gestión de la calidad total** en la organización (con consejerías que disponen de herramientas como los sistemas de quejas y sugerencias, cartas de compromisos,

[41] Resultados de la Auditoría interna.

[42] Plan de Igualdad de la ACAIB (2012).

[43] II Plan Estratégico de Calidad. Hubo un primer Plan de Calidad del año 2000 que tuvo poco recorrido; también otro intento en 2003 que tampoco cuajó y, según se indica en el Segundo Plan Estratégico de Calidad (2007-2014), que tampoco ha terminado de desarrollar sus medidas, hasta 2007 sólo se consiguen introducir en materia de calidad algunas acciones de mejora sueltas, sin sistematización.

evaluaciones, formación en calidad, etcétera, y otras que no han implementado ninguna), y, por otro, la necesidad de abordar **la formación de los líderes y directivos en calidad**, así como mejorar la comunicación interna e implantar definitivamente la gestión por procesos.

Por último, aparece la necesidad de clarificar las normas, sus objetivos y la seguridad jurídica[44]. En el cuadro siguiente se resumen los problemas y necesidades detectados en los ámbitos que conciernen al Plan de Calidad de RRHH y su reflejo en los distintos planes, cuestión que también se aborda en el apartado dedicado a la coherencia externa (y complementariedad) del Plan.

[44] El Plan Director de Simplificación administrativa (2011-2015) lo aborda de forma transversal; el Plan objeto de evaluación lo hace en su aplicación sectorial.

Cuadro 9. Necesidades y problemas diagnosticados sobre la gestión de los RRHH en los antecedentes del Plan de Calidad de RRHH y su relación con el Plan.

PROBLEMAS/ NECESIDADES DETECTADOS		PLANES DONDE SE CONTEMPLAN
• Problemas estructurales	• Necesidad de reestructuración del personal • Reducción del gasto • Aplicación EBEP	**Plan Estratégico de función pública** Auditoría interna
• Problemas de comunicación interna	• Instrumentos de comunicación interna • Formación de líderes	Auditoría interna **Plan Estratégico de Calidad** **Plan de Calidad de RRHH**
• Problemas de falta de motivación del personal	• Mejorar el liderazgo • Mejorar la motivación del personal • Formación en nuevos modelos de gestión	**Plan Estratégico de función pública** Auditoría interna **Plan Estratégico de Calidad** **Plan de Calidad de RRHH**
• Problemas con el modelo de gestión en la organización	• Nuevos modelos de gestión: Gestión por procesos	Auditoría interna **Plan Estratégico de Calidad** **Plan de Calidad de RRHH** **Plan Director de Simplificación Administrativa**
• Desequilibrio en la aplicación de herramientas Calidad total	• Nuevos modelos de gestión: Gestión por procesos	**Plan Estratégico de función pública** Auditoría interna **Plan Estratégico de Calidad** **Plan de Calidad de RRHH** **Plan Director de Simplificación Administrativa**
• Problemas de conciliación de la vida familiar y profesional	• Necesidad de homogeneizar permisos y normativa • Necesidad de facilitar la participación en la formación	**Plan Estratégico de función pública** **Plan de Calidad de RRHH** Plan de Igualdad
• Problemas de acceso a la formación	• Necesidad de facilitar la participación en la formación • Formación de los líderes y directivos	**Plan Estratégico de función pública** **Plan de Calidad de RRHH** Plan de Igualdad **Plan Estratégico de Calidad**
• Problemas de interpretación de normas e inseguridad jurídica	• Necesidad de clarificar las normas • Homogeneización de criterios	**Plan Director de Simplificación Administrativa** **Plan de Calidad de RRHH**

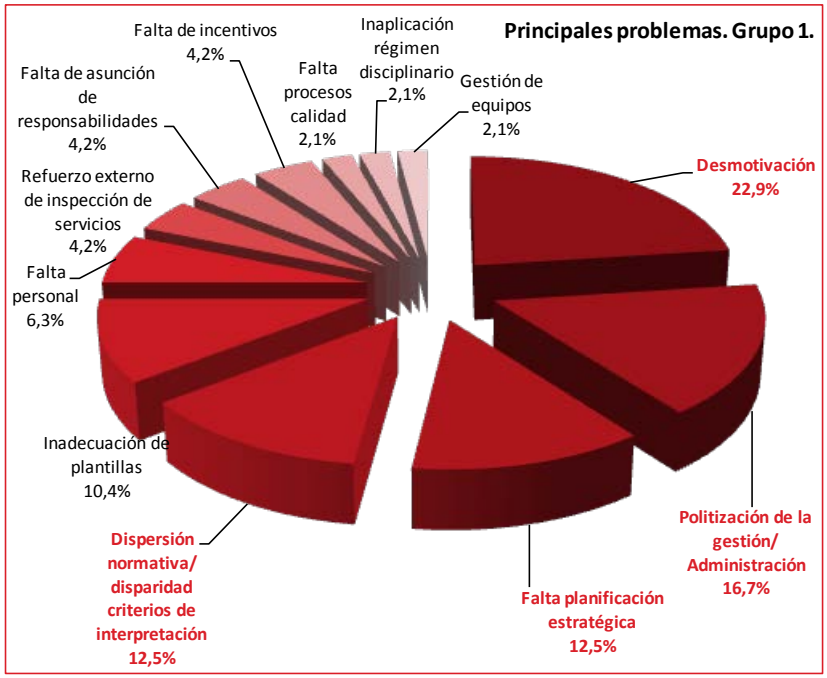
Fuente: Elaboración propia.

Para verificar la existencia de problemas en el ámbito de recursos humanos que requiriesen un plan específico se ha utilizado la **técnica de grupo nominal (TGN)**, cuyos resultados se encuentran en el Anexo 2.

La definición del problema ocupa un momento clave en cualquier proceso de evaluación de una intervención pública, ya que con ella se puede comprobar hasta qué punto se ha acertado en el diagnóstico y en la identificación de los problemas.

Los tres grupos a los que se consultó mediante la TGN identificaron una serie de problemas principales en la gestión de las personas en la ACAIB. En los gráficos siguientes se pueden observar los principales problemas diagnosticados por cada grupo, con los porcentajes de votos de priorización de cada idea.

Gráfico 4. Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 1.

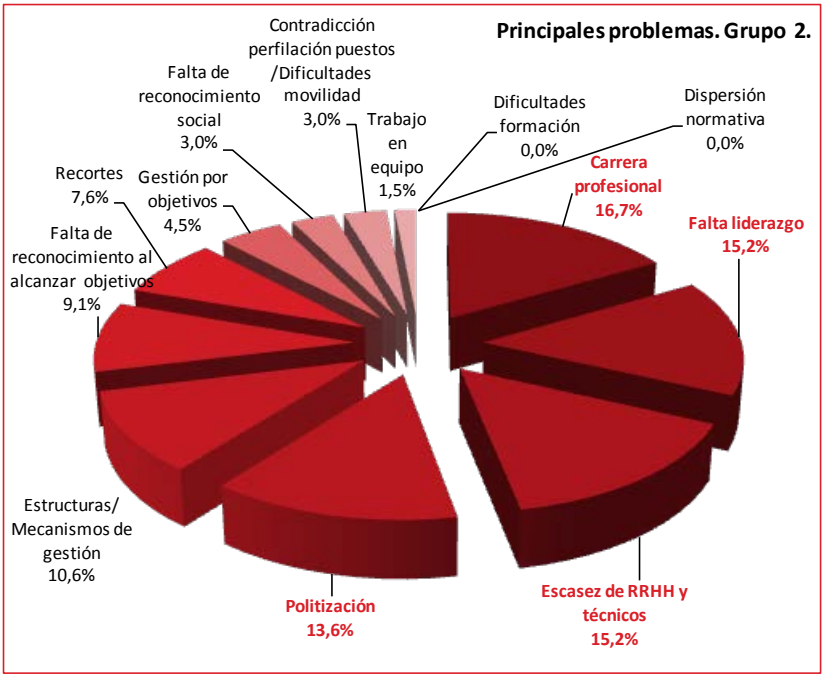


Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico se presentan los principales problemas diagnosticados por el grupo 1, compuesto por responsables de unidades de recursos humanos de las secretarías generales: la desmotivación[45] (22,9% de los votos), la politización de la gestión y la administración (16,7%), la falta de planificación estratégica (12,5%) y la dispersión normativa y la disparidad de criterios de interpretación de la misma (12,5%).

[45] La generalidad de este concepto motivó que en los restantes grupos se solicitase un mayor detalle de las causas de la "desmotivación".

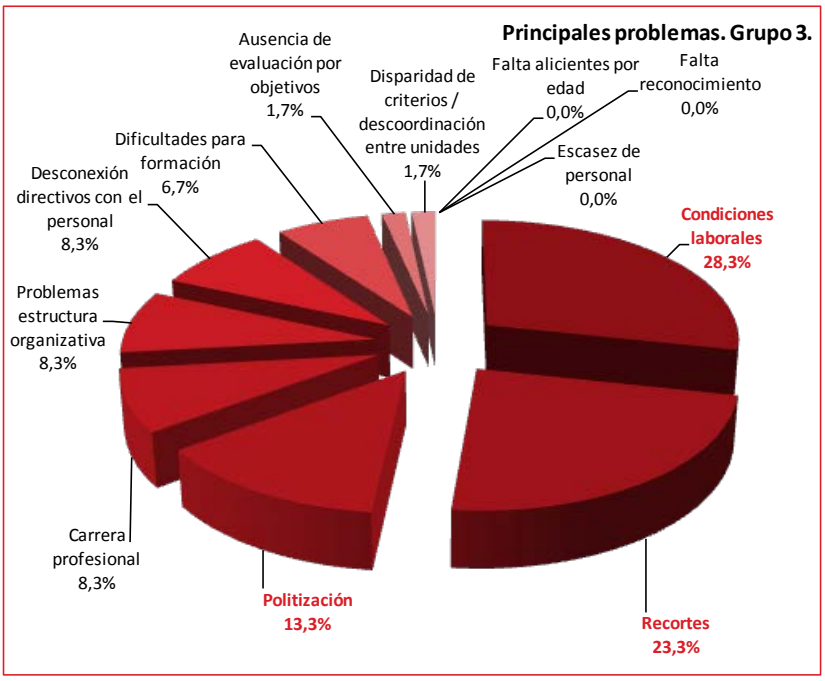
Gráfico 5. Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 2.



Fuente: Elaboración propia.

Para el grupo 2, en el que participaron jefes de departamento y de servicio de todas las consejerías con personal a cargo, los principales problemas eran, según se puede observar en el gráfico anterior, las dificultades para una carrera profesional (16,5%), la falta de liderazgo (15,2%), la escasez de recursos humanos y técnicos (15,2%), y la politización (13,6%).

Gráfico 6. Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la CAIB. Grupo 3.



Fuente: Elaboración propia.

El último grupo, el 3, compuesto por funcionarios de todas las consejerías de niveles 25 e inferiores (técnicos y personal de apoyo), estableció como principales problemas las condiciones laborales (28,3%), los recortes (23,3%), y la politización (13,3%). Los resultados de la TGN en este grupo se pueden ver en el gráfico anterior.

Parece constatarse un deterioro del clima laboral debido a diferentes causas según los grupos. Algunas de ellas se encuentran relacionadas con las modificaciones de las condiciones laborales a causa de la crisis y que son comunes para toda la función pública estatal. También destaca la politización de los cargos de responsabilidad, y, por último, la falta de implantación de nuevas formas de gestión y modernización de la Administración. Por tanto, se puede confirmar la existencia de unos problemas estructurales y otros de tipo económico, coyunturales.

Formulación del Plan

Con el objetivo general de mejorar la calidad en la gestión de las personas de la ACAIB, se adopta el Plan de Calidad de RRHH con un conjunto de actuaciones. Algunas de las cuales suponen recuperar medidas contempladas en otros planes que no habían sido objeto de desarrollo.

Esta formulación del plan, a partir de los diagnósticos efectuados para la adopción de otras decisiones, de retomar medidas abandonadas, impide tener una visión de conjunto del Plan susceptible de ser analizado de una manera global e integrada.

En el plano operativo, la formulación y diseño del Plan carece de un diagnóstico concreto del problema o necesidad que quiere abordar, más allá de las genéricas referencias a la calidad total, al clima laboral y a la importancia de las personas en la organización.

A todo ello se une la ausencia de una fase previa de reflexión, en la que se priorice y seleccionen las actuaciones conforme una serie de criterios (impacto, sostenibilidad, etc.) más allá de tener en cuenta, por razones obvias, el criterio de coste *cero* (que tampoco queda claro, ya que al menos una de las acciones conlleva un proceso de contratación externa).

El Plan de Calidad de RRHH, desde un punto de vista formal, es un plan operativo que cubre acciones de muy diversa índole en materia de recursos humanos, si bien trata algunos aspectos que sobrepasan esta condición.

Tampoco se evidencia una priorización ni selección de las actuaciones que incorpora el Plan de Calidad de los RRHH de la ACAIB, lo que, de una parte, dificulta la visión de conjunto y de otra, hace suyas actuaciones que transcienden del ámbito de RRHH o cuya viabilidad no ha sido oportunamente valorada.

En consecuencia, resulta difícil establecer la relación entre las necesidades planteadas explícitamente en el Plan (acciones de mejora en una concepción de calidad total de la organización, centradas en la mejora de la gestión de las personas) y las que después se abordan a través de las medidas en que se despliega, sobre todo, a la vista de los contenidos de algunas de ellas.

La misma imprecisión e indefinición se observa en su ámbito temporal, en la medida que no se incluye su período de vigencia, ni se acompaña de un plan de trabajo o cronograma, labor que se empezó a acometer posteriormente, con la elaboración de fichas de acciones, en las ya que se acotan tanto los objetivos como indicadores para medir su progreso[46]. Por el momento, el plan se inició en 2014 y su vigencia se extiende también al año 2015.

Formalización del Plan: proceso de tramitación y aprobación

Como se ha indicado, no consta que se haya producido consulta alguna a los actores interesados en el momento de la redacción del Plan; únicamente parece, por las entrevistas realizadas, que se presentó, una vez aprobado, a la mesa departamental.

Su aprobación se lleva a cabo por resolución de la Consejera de Administraciones Públicas, de la que depende la Dirección General de Función Pública, Administraciones Públicas y Calidad de los Servicios, competente y responsable de la dirección y coordinación del Plan, apoyada por la Inspección de Servicios y con la colaboración del EBAP. Al respecto, pudiera haber sido más acertado que un Plan que afecta a los RRHH de la ACAIB hubiera alcanzado una mayor implicación (aprobación al más alto nivel) con independencia de la Consejería responsable de su implementación; de hecho, así se reconoce en el propio Plan de Calidad de RRHH al afirmar que "*éste no es un tema exclusivo de las áreas de gestión de recursos humanos, sino que es cuestión que en cualquier organización tiene que ser liderada desde su primer nivel de gestión, tratada y gestionada en todos los departamentos de la organización*"[47].

Esta circunstancia también va a influir decisivamente en su implementación (y la toma de decisiones sobre acciones a emprender), como se verá más delante.

[46] Otra cosa es la formulación (calidad) de estos indicadores, cuestión que también se aborda en otro epígrafe.

[47] Introducción del Plan de Calidad de RRHH.

4.2. Complementariedad del Plan

*El **criterio de complementariedad** se refiere en esta evaluación al grado de coordinación o alineación entre dos políticas que intervienen en la resolución de un problema, contribuyendo, de ese modo, a la mejor solución de dicho problema, produciendo las mayores ganancias potenciales y evitando, al mismo tiempo, que una de ellas pueda producir efectos que anulen, sean contrarios o reduzcan los efectos que buscan los objetivos de la otra intervención. Asimismo, se consideran las actuaciones que se llevan a cabo en el ámbito de otras políticas que tienen por objeto otras cuestiones pero que sí impactan en la intervención objeto de evaluación. Responde a la pregunta de evaluación **"¿En qué medida está relacionado el Plan con otras intervenciones de la ACAIB con las que puede generar sinergias?"***

En el capítulo 2 se han identificado los distintos instrumentos de planificación del Govern Balear en relación a la calidad en la prestación de los servicios públicos y a la planificación de la política de la función pública de la ACAIB. En este apartado se analiza en primer término la complementariedad entre el Plan de Calidad de RRHH y los instrumentos de planificación estratégicos existentes (en concreto con el II Plan Estratégico de calidad y con el Plan Estratégico de función pública) a través de la valoración de los ámbitos en los que puede existir una interrelación, el grado de coordinación y alineación de sus objetivos, y de las posibles duplicidades, solapamientos o sinergias de las medidas contempladas en cada uno. Posteriormente, se examina la complementariedad con otros instrumentos de su mismo nivel.

El II Plan Estratégico de calidad

Como se ha señalado, es el instrumento estratégico de mejora de la calidad de la ACAIB, en el que se incluyen medidas y actuaciones para la mejora de los servicios públicos desde la perspectiva de satisfacción del ciudadano con la Administración Pública. Salvando que está en un plano transversal y estratégico, distinto al sectorial y operativo del Plan de Calidad de RRHH, ambos comparten varias líneas de actuación que en unas ocasiones se complementan y en otras se reiteran, desdibujando el adecuado encaje de las medidas y generando cierta confusión en la planificación.

Las actuaciones que comparten se refieren a tres ámbitos concretos:

La formación de los líderes

Es compartida por ambos instrumentos, pero con orientaciones que se complementan. En el II Plan Estratégico de calidad se trata de una formación en calidad organizacional, en un concepto de calidad global que abarca todas las dimensiones de la actividad de una organización o criterios (si se utiliza la terminología del modelo CAF), y cuya finalidad sería sensibilizar a los líderes con la mejora continua y asegurar la institucionalización de calidad en

la ACAIB; es decir, que la calidad sea entendida y aceptada por los directivos. En cambio, en el Plan de Calidad de RRHH es una formación sectorial dirigida a la gestión de las personas.

La comunicación interna

El II Plan Estratégico de calidad establece la elaboración de un plan de comunicación interna con un cronograma definido que contempla su realización total (100%) en 2014. El objetivo de la medida es impulsar la creación de planes sectoriales de comunicación externa e interna. Esta misma medida se contempla en el Plan objeto de evaluación, en la línea de acción "*mejora de la comunicación interna*", con una actuación que es el desarrollo de un *sistema de comunicación interna*. En la ficha de seguimiento de esta medida se indica que:

> *"La comunicación interna, planificada y gestionada como una herramienta intencional puede aportar los elementos necesarios para crear cultura de la organización, potenciar la participación y la transparencia y contribuir en definitiva a la mejora de la organización y a la motivación del personal.*
>
> *En la CAIB no existe un plan de comunicación único, ni una orientación para elaborar planes de comunicación interna de manera coordinada y unívoca. Desde el punto de vista del personal, la falta de un sistema de comunicación bien definido, perturba el clima laboral con rumores, propagados por canales informales, que ocupan el lugar de la información fiable y explícita. Se hace necesario, por tanto, ante la dificultad de establecer un único plan de comunicación para toda la CAIB, marcar las pautas para elaborar distintos planes de comunicación con recursos diversos, pero que se establezcan sobre requerimientos y objetivos comunes a todas las unidades"*[48].

Como indicador de la medida se propone la elaboración de un Plan de comunicación interna. Parece deducirse, por tanto, que la acción de comunicación interna del Plan de Calidad de RRHH es la concreción del previsto en el Plan Estratégico de calidad, lo que supone una recuperación de la medida.

La gestión por procesos

Esta actuación contemplada en el Plan Estratégico de calidad se despliega con el acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de diciembre de 2009 por el que se aprueba la implementación del sistema de gestión por procesos de la CAIB, con carácter único y obligatorio para los procesos inventariados y definidos en el Catálogo de procesos de la CAIB. El despliegue de la gestión por procesos se acomete, además, en el I Plan Director de simplificación administrativa (2011-2015). En el Plan de Calidad de RRHH esta misma medida aparece, como línea de acción, con la actuación denominada "*documentar procesos*".

[48] Fichas de seguimiento del Plan de Calidad de RRHH a 31 de marzo de 2015 facilitadas por la ACAIB.

Según las fichas de seguimiento del Plan objeto de evaluación[49], la medida se refiere a los procesos transversales propios de las Secretarías Generales (en 2014) y de los procesos específicos de todas las unidades (para 2015), que constituiría el carácter sectorial de la acción, pero la gestión por procesos es una medida que trasciende de la gestión de recursos humanos, estando destinada a la mejora de la calidad organizacional. En este caso, existe un solapamiento o más bien una reiteración de medidas. Ello podría llegar a ocasionar disfunciones entre ambos planes.

El Plan Estratégico en materia de función pública

El Plan Estratégico en materia de función pública, como se ha indicado, es el instrumento de planificación estratégica en esta materia, que a su vez se configura como un plan sectorial alineado con el Plan Estratégico de calidad del Govern Balear. El ámbito de interrelación del Plan Estratégico en materia de función pública con el Plan objeto de evaluación se sitúa en el objetivo estratégico OE2, de avanzar en la modernización y profesionalización del personal, y en el OE3, de mejorar las condiciones de trabajo de su personal.

Avanzar en la modernización y profesionalización del personal

Sobre este objetivo, el Plan Estratégico en materia de función pública contempla dos líneas de acción: establecer un mapa de competencias y desarrollar la evaluación del desempeño. Ambas actuaciones están contempladas en el Plan de Calidad de RRHH, identificadas como "*gestión por objetivos*" y "*gestión por competencias*", pero con el objetivo de aumentar la motivación del personal. Son medidas coincidentes con objetivos distintos, donde no resulta fácil establecer una absoluta correlación entre ambos, aún cuando la ACAIB informa que guarda relación con parte de las actuaciones previstas en las líneas de acción indicadas.

Mejorar las condiciones de trabajo de su personal

En el momento de la aprobación del Plan de Calidad de RRHH se evidencia una cierta disparidad en la interpretación de las instrucciones sobre gestión de permisos, licencias y jornada laboral, que deriva en una desigualdad en las condiciones de trabajo de las personas al servicio de la ACAIB. Este objetivo, parcialmente se incorpora al Plan de Calidad de RRHH cuando aborda medidas encaminadas a una gestión armonizada de permisos, licencias y jornada laboral.

A continuación se considera la complementariedad del Plan de Calidad de RRHH con la Auditoría interna, con el Plan de Igualdad de mujeres y hombres de la ACAIB y con el Plan Director de simplificación administrativa.

[49] Ficha de acción 2.3.1. Actualizada a 31 de marzo de 2015.

La Auditoría interna de recursos humanos

La Auditoría interna es una acción para la consecución del objetivo estratégico del Plan Estratégico en materia de función pública de "*racionalizar y ordenar la función pública*". Aun partiendo de objetivos distintos son absolutamente complementarios. De hecho, la Auditoría interna aborda incidentalmente aspectos relacionados con el Plan de Calidad de RRHH en las respuestas a algunas de las preguntas en que se sustenta cuyos resultados se han reproducido en el capítulo 2. Y aunque de las entrevistas realizadas se afirma que el Plan de Calidad de RRHH no se elaboró como consecuencia de la auditoría ni aplica directamente las recomendaciones de ésta, sí se ve vio influenciado por algunos de sus resultados y ciertas medidas del Plan de Calidad de RRHH son la instrumentalización de las mejoras propuestas en este estudio[50].

El Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de la ACAIB (servicios generales) 2012-2015.

El Plan de Calidad de RRHH se complementa con el Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de la ACAIB. Ambos son desarrollo de un objetivo estratégico distinto del Plan Estratégico en materia de función pública. Y aunque ambos instrumentos contemplan actuaciones coincidentes en materia de conciliación y distribución horaria, su finalidad es diferente: unificar criterios de interpretación en el caso del Plan de Calidad de RRHH y promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el caso del Plan de Igualdad.

El I Plan Director de simplificación administrativa 2011-2015

Comparte con el Plan de Calidad de RRHH la segunda línea, "*mejorar la calidad de la gestión y de los procesos*". La mejora en la organización y la gestión interna pasan por racionalizar los procesos y procedimientos administrativos y dotarlos de mayor celeridad, eficacia y transparencia, y este es el objetivo del Plan Director para desarrollar la gestión por procesos. En ese Plan Director se definen actuaciones con cronogramas para mejorar y hacer seguimiento de los procesos de la ACAIB con plazo de ejecución hasta 2014.

Por su parte, el Plan de Calidad de RRHH incorpora esta medida con un objetivo concreto, *servir de herramienta para mejorar la motivación del personal*, referido a un tipo determinado de procesos, los transversales, que suponen un objetivo sectorial que no parece tener ni alineamiento ni complementariedad con los comentados de mejora de la actividad general de la organización.

[50] Se indica en las entrevistas que ambos eran responsabilidad del mismo equipo, lo que justificaría la coincidencia de criterios.

En este caso, puede que no quepa hablar de complementariedad, y sí de un solapamiento parcial en lo relativo a dichos procesos trasversales, cuya revisión y actualización es objeto de ambos planes, si bien parece más coherente que esta actuación forme parte del Plan Director de simplificación, con una visión de conjunto de los procesos, y no de un Plan de Calidad de RRHH.

4.3. Coherencia del Plan

*Bajo este **criterio de coherencia** se examina el alineamiento entre los objetivos planteados por la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas. Las medidas deben ser consecuentes con los objetivos establecidos dentro de un esquema lógico, racional y formal, con una relación "causa-efecto". Esta relación puede darse en vertical (entre objetivos de diferente nivel) u horizontales (entre objetivos de diferentes componentes del Plan). Responde a la pregunta de evaluación "**¿En qué medida las acciones que recoge el Plan resultan coherentes en relación a los objetivos que pretende conseguir?"***

El Plan de Calidad de RRHH persigue como objetivo general el aumento de la calidad en la gestión de las personas, que pretende lograr capacitando al personal directivo, incrementando la motivación de las personas y estableciendo una gestión normalizada en materia de función pública (permisos, licencias y jornada laboral). A su vez, estos objetivos específicos se pretenden alcanzar poniendo en marcha un conjunto de acciones.

Así planteado, en un plano meramente formal, cabe afirmar que la formación de directivos, el incremento de la motivación de las personas y la normalización y acceso a las instrucciones en materia de función pública redundan positivamente en la gestión de las personas de la organización. No obstante, el grado en que se alcanza esta mejora de la gestión –hasta qué punto o en qué medida se alcanza el objetivo general pretendido con el Plan- va a depender críticamente, de dos aspectos:

1º. Del diseño y formulación de las acciones que se recogen y sustentan cada uno de estos tres objetivos específicos. Para ello, se debe entrar a analizar estas acciones, 13 en total.

2º. Que el conjunto del Plan incluya actuaciones que den respuesta a las dimensiones básicas de cualquier gestión de recursos humanos. Con carácter general, teniendo en cuenta las restricciones marcadas por el marco jurídico y la naturaleza de la función pública, junto a las restricciones económicas, las organizaciones públicas pueden llevar a cabo acciones propias en el desarrollo de la política de recursos humanos, comenzando por desarrollar algunas en las siguientes dimensiones o elementos[51]:

[51] Se toma como marco de referencia estas dimensiones o elementos, que son susceptibles de mayor desagregación e incluso de otras clasificaciones.

- Formación y capacitación.
- Asunción de responsabilidades.
- Comunicación y diálogo.
- Reconocimiento y atención.

Bajo estos parámetros generales, en el Plan objeto de evaluación se observa lo siguiente:

Se denota la **ausencia de acciones básicas** propias de un plan de calidad de gestión de personas, en concreto:

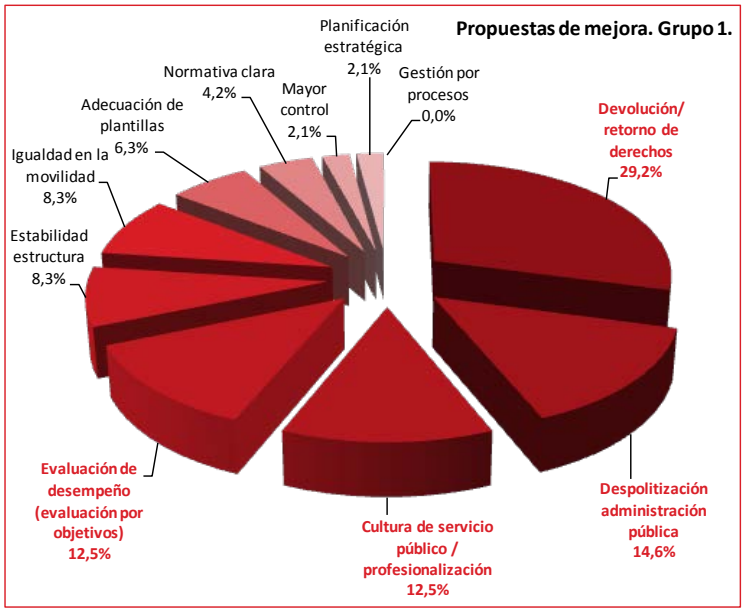
- Planes de formación de las personas, como mecanismo que permite el desempeño eficaz de sus funciones y su desarrollo, tanto personal como profesional. Únicamente se contempla la formación en liderazgo del personal directivo (y algo en la gestión de competencias, como se verá en el apartado siguiente).
- Medidas de reconocimiento, atención o recompensa: esta dimensión carece de reflejo en las acciones que componen el Plan.

Por el contrario, se detecta una acción que no parece propia de un plan de calidad de estas características, ya mencionado: la gestión por procesos (acción 5) que, por otra parte, carece de concreción y no queda claro si lo que pretende es protocolizar las tareas o crear un verdadero sistema de gestión por procesos.

Al igual que en el apartado 4.1, se ha utilizado la TGN para determinar qué propuestas de mejora se podrían considerar teniendo en cuenta el diagnóstico efectuado, según los participantes[52]. A continuación se presentan los principales resultados de cada grupo, con los porcentajes de voto obtenidos en la fase de priorización de esas propuestas.

[52] Los resultados detallados de la TGN están en el Anexo 2.

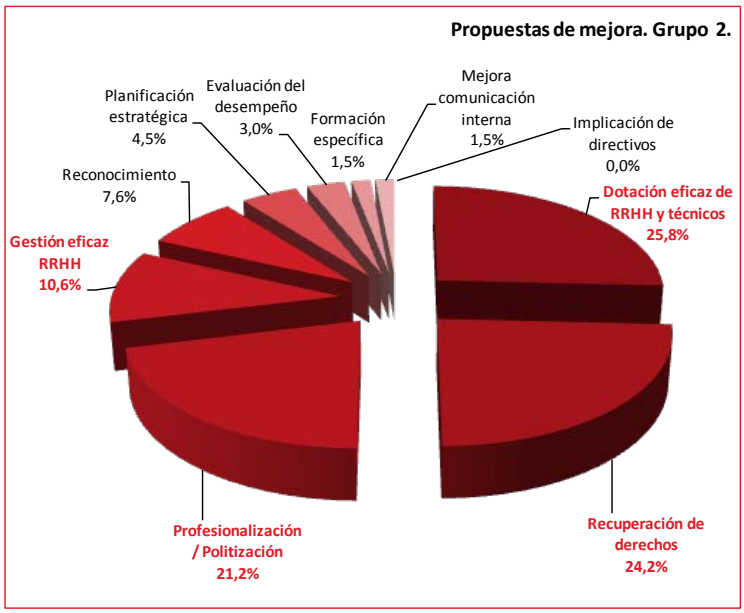
Gráfico 7. Propuestas de mejora en la gestión de personas de la ACAIB. Grupo 1.



Fuente: Elaboración propia.

Las propuestas para mejorar la gestión de las personas en la ACAIB son, por orden de prioridad y según el grupo 1 (responsables de unidades de RRHH de las secretarías generales), la devolución / retorno de los derechos laborales (29,2%), la despolitización de la administración pública (14,6%), la cultura y de servicio público y la profesionalización (12,5%) y la implantación de la evaluación del desempeño y evaluación por objetivos (12,5%).

Gráfico 8. Propuestas de mejora en la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 2.

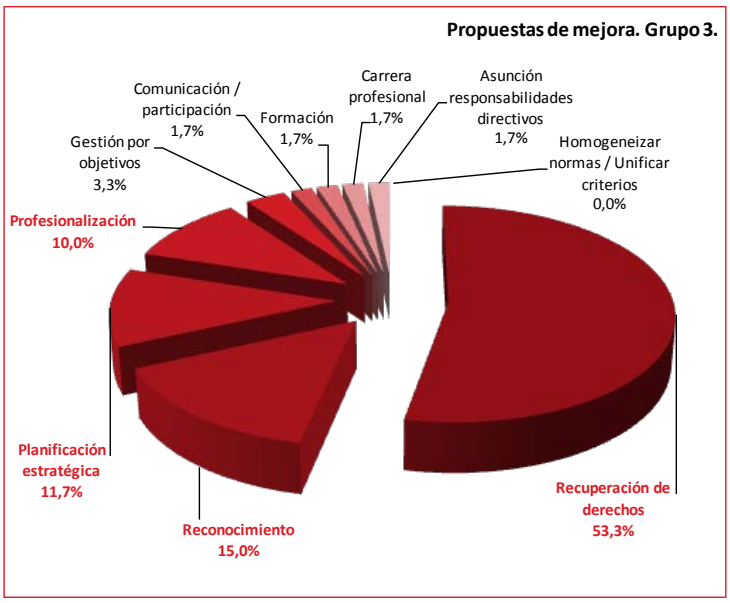


Fuente: Elaboración propia.

Las propuestas de mejora pasarían, para el grupo 2 (jefes de departamento y de servicio de las consejerías con personal a cargo), por la dotación eficaz de recursos humanos y técnicos

(25,8%), la recuperación de derechos (24,2%), la profesionalización y despolitización (21,2%) y la gestión eficaz de recursos humanos (10,6%).

Gráfico 9. Propuestas de mejora en la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 3.



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la TGN en el grupo 3 (funcionarios de diferentes consejerías de grupos técnicos y de apoyo) arrojan la siguiente priorización en las propuestas de mejora: la recuperación de derechos obtuvo el 53,3% de los votos, seguida del reconocimiento (15%), la planificación estratégica (11,7%) y la profesionalización (10%).

Se observa una gran coincidencia en los tres grupos sobre la priorización de la recuperación de las condiciones laborales de los empleados públicos como la propuesta que mayores resultados ofrecería para la mejora del clima laboral (aunque esta medida transciende del ámbito competencial de la ACAIB). También parece haber consenso en la necesidad de adoptar medidas de profesionalización y despolitización de la función pública y técnicas para mejorar la organización (dotación, gestión, etc.).

A continuación se examina la coherencia de los objetivos específicos con el general del Plan y con sus acciones de despliegue.

Objetivo específico 1: sensibilización y capacitación del personal directivo.

Por la importancia que tiene en todas las organizaciones el personal directivo para la consecución de una mejora en la gestión de las personas de la organización, en el Plan de

Calidad de RRHH se reserva un apartado específico dedicado al liderazgo y su formación en calidad, ya que *"a través de la formación específica del personal directivo y el seguimiento de su eficacia se alcanza la sensibilización y capacitación necesaria de este nivel de personal para gestionar con calidad a las personas a su cargo".* La adecuación de este objetivo al objetivo general en un plan de esta naturaleza es evidente.

En la fase de diagnóstico sobre los problemas existentes en la ACAIB realizado en la **TGN** se han identificado cuestiones que tienen incidencia en la formación de directivos, tanto en la esfera transversal de habilidades directivas (liderazgo, planificación estratégica) como en materia específica de gestión de las personas, que uno de los grupos identificaba como formación específica para los responsables de esta materia. Y como posibles soluciones a los problemas derivados en la gestión de las personas, surgieron propuestas en el sentido de propiciar la profesionalización de los directivos.

Este objetivo comprende dos líneas de acción:

- **Acción 1.1.: formación de los directivos en gestión de calidad del personal.**
- **Acción 1.2.: seguimiento del impacto y eficacia de la formación.**

Ambas acciones, sucesivas en el tiempo se encuentran indisolublemente unidas, hasta el punto que pueden considerarse una sola ya que la segunda, referida al seguimiento de la formación, es consustancial a la primera: la medición de los resultados de la formación es necesaria para garantizar su calidad, verificar los efectos reales que tiene en la organización y determinar los beneficios que aporta para el logro del objetivo especifico de sensibilizar y capacitar a los directivos y al objetivo general de mejorar la gestión de las personas.

Tanto las actividades como la propia denominación del área formativa creada van más allá de la definición de la línea de acción al incluir formación sobre otras competencias directivas distintas a la gestión de personal, como liderazgo, comunicación, planificación estratégica o gestión por procesos. Por tanto, si bien la acción guarda absoluta coherencia con el objetivo específico, es mucho más ambiciosa al incluir formación para adquirir las competencias propias de este tipo de puestos de trabajo. En tal sentido, pudiera ser más adecuada una redefinición de esta acción como *"formación en habilidades directivas".*

Objetivo específico 2: Aumento la motivación del personal.

Lograr incrementar la motivación de las personas de la organización es uno de los factores más relevantes –si no el más importante- de un plan de RRHH, ya que de esa motivación depende en gran parte el correcto desempeño del trabajo. Por lo tanto, este objetivo se encuentra alineado total y absolutamente con el objetivo general del Plan de Calidad de RRHH, "*mejorar la calidad en la gestión de las personas de la organización*", aunque su enunciado puede resultar excesivamente genérico para ser calificado de objetivo específico.

Precisamente, el grupo 1 de responsables de unidades de RRHH consultados en la **TGN**[53] situó la *desmotivación del personal* como el primer problema de la organización. Por su generalidad, en la medida que la "*desmotivación*" es un estado de ánimo que puede tener su origen en diversas causas, en los grupos segundo y tercero se solicitó de los participantes una mayor concreción. Algunas manifestaciones de esta falta de motivación son: la falta de reconocimiento, los problemas en el trabajo en equipo, la falta de opciones en cuanto a carrera profesional, según se indicó en el grupo de jefes de unidades con personal a cargo; y la "*desmotivación por las restricciones de derechos y opciones*", los *recortes* y las condiciones de trabajo, en el grupo *general,* de niveles inferiores. Cuando en el segundo panel se planteó propusieran soluciones para los problemas identificados como causantes de esta falta de motivación, aquellas se centraron en la recuperación y mejora de las condiciones laborales (jornada laboral, sueldo, horario; económicas y no económicas) que en algunos casos no son del ámbito competencial autonómico. En otras palabras, si bien los destinatarios del Plan coinciden en el diagnóstico del problema formulado, no ocurre lo mismo en todas las propuestas para su solución.

Este objetivo recoge el mayor número de acciones (ocho, en total) de muy diversa índole y relevancia. Tal como se encuentra diseñado, puede calificarse como de un auténtico "*cajón de sastre*", con acciones que se agrupan por su finalidad en dos bloques: uno con acciones encaminadas a mejorar la comunicación interna (acción 2.2, acción 2.5 y acción 2.7.); y otro con acciones dirigidas a mejorar la planificación y gestión del trabajo (acción 2.1., acción 2.4., acción 2.6. y acción 2.8.)

Si se pone el foco en el contenido de las acciones, se formulan algunas cuya adecuación a un plan de RRHH no queda suficientemente justificada, como es el caso de la gestión por procesos (acción 2.3.).

Acción 2.1. Refuerzo de los equipos de trabajo y de las relaciones personales a través de la gestión por objetivos

Esta acción es coherente con el objetivo específico, y en la **TGN** realizada sí fue diagnosticado como problema: las deficiencias en la gestión de equipos y la falta de la gestión por objetivos aparecen en el grupo 1 de responsables de RRHH (*"falta de asunción de responsabilidades para gestionar los equipos"* por parte de los directivos, *"falta de procesos de calidad"*, *"falta de compromiso de las jefaturas de asumir la responsabilidad de gestionar un equipo"*) aunque ninguna de ellas fue considerada como prioritaria. Sí se aportó la "*evaluación por objetivos*" como una propuesta de mejora, relacionada con la evaluación del desempeño (directamente relacionado con la acción 2.8).

En el grupo 2 (jefes de departamento y de servicio) se mencionan también como problemas tanto la falta de trabajo en equipo como el que no existe en la ACAIB una gestión por objetivos, pero no en los primeros lugares, y, de hecho, no aparece como propuesta de

[53] Los resultados detallados de la TGN se encuentran en el Anexo 2.

mejora. En el grupo 3 (grupo general de hasta nivel 25), se identificó como problema, pero no urgente, la ausencia de una evaluación por objetivos.

Acción 2.2. Mejora de la comunicación interna

No cabe duda de que una mejora de la comunicación interna redunda en una mayor motivación del personal y es propia de un plan de esta naturaleza.

En la **TGN** del primer grupo (responsables de RRHH) no se menciona como problema, pero sí aparece en los dos restantes. En el grupo 2 (jefes de departamento y servicio) se manifiesta a través de ideas tales como: "*falta de instrucciones concretas*", "*RRHH no escuchan*", etc., y se propone la "*mejora de la comunicación interna, transversal y alto nivel*", la "*mejora y simplificación de los canales de comunicación entre direcciones generales, secretarías generales, gabinetes (…) mediante instrucciones concretas*", etc. En el tercer grupo (funcionarios hasta nivel 25), se aborda desde el punto de vista de la comunicación vertical arriba-abajo: "*desconexión de los directivos con el personal*". Asimismo, aparece como una propuesta de mejora bajo el prisma de la comunicación y la participación "*teniendo en cuenta la voz del funcionario*" y con "*más diálogo con los superiores*".

Acción 2.3. Protocolización de las tareas. Gestión por procesos

Atendiendo a la literalidad de su denominación, esta acción contempla dos distintas: de una parte, la protocolización (documentación) de las tareas y de otra, la implantación de la gestión por procesos. En cualquier caso, parece que se sitúan más como actividades de la organización que transcienden de un plan de gestión de RRHH.

Por otro lado, no queda del todo claro cómo una protocolización o gestión puede contribuir a la motivación del personal en una relación directa e inequívoca. Sin embargo, en el proceso de la **TGN** realizada con los empleados públicos de la CAIB, el grupo 1 (responsables de recursos humanos en las secretarías generales) propuso "*la gestión por procesos en todos los servicios*" para mejorar la gestión de las personas de la organización, pero se quedó en último lugar en cuanto a prioridad de puesta en marcha y no había sido considerado un problema el carecer de esta forma de gestión de la organización. En los restantes grupos no aparece.

La acción, tal como se concibe, transciende de un plan de este tipo, salvo que se ciña a los procesos transversales del área de recursos humanos. En tal caso, debe reformularse y planificarse de una manera más realista, detallada y ordenada, que facilite la consecución de su objetivo.

Acción 2.4. Planes de acogida para todo tipo de incorporaciones

La existencia de un plan de acogida es plenamente coherente con el objetivo específico, ya que aporta al recién llegado la información que necesita para adaptarse e integrarse rápidamente

en la organización. Es una acción característica de cualquier Plan de RRHH. La acción se proyecta sobre varios destinatarios: nuevo ingreso, promoción, reincorporaciones de incapacidad temporal y otras situaciones similares.

No obstante lo anterior, no parece que la acogida a los empleados sea un problema en la CAIB o, al menos, no ha sido mencionado como tal por ninguno de los participantes en la **TGN** realizada.

Acción 2.5. Fomento de las sugerencias de mejora de los empleados

De nuevo, se trata de una acción propia de RRHH, y resulta coherente tanto con el objetivo específico (aumento de la motivación) como con el objetivo general (mejora de la calidad de la gestión de las personas en la ACAIB), aunque en *stricto sensu* forma parte de la acción 2.2., "*mejora de la comunicación interna*", ya que el buzón no es más que una concreción o manifestación de la comunicación en la organización (en particular, la ascendente).

Además, con esta acción se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 54 del EBEP sobre principios de conducta de los empleados públicos, cuando dispone que "*pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados*".

Como ya se ha apuntado en la acción de mejora de comunicación interna (2.2.), en la **TGN** realizada aparecen numerosas llamadas de atención en los tres grupos sobre la necesidad de una mayor comunicación en la organización y, sobre todo, por parte de los directivos hacia el resto de empleados. Por lo tanto, en principio sí estaría en línea con el diagnóstico y las propuestas de mejora realizadas por los empleados participantes en la técnica.

Acción 2.6. Aumento de la flexibilidad en la adjudicación de los puestos base de acuerdo con las necesidades personales y el perfil profesional

Esta acción, tal como se denomina, concuerda plenamente con el objetivo específico y con el general. Tiene una gran relevancia y transcendencia en materia de personal y aborda, en su literalidad, una cuestión capital para los empleados de la ACAIB. Sin embargo, la escasa ambición de su contenido y la indefinición de su ámbito subjetivo, no permite afirmar que exista correspondencia ni guarde proporción entre denominación de la acción y su desarrollo, de muy corto alcance.

En el grupo 1 (responsables de RRHH) de la **TGN** se trataron cuestiones relativas a la planificación estratégica en la cobertura de puestos, inadecuación de plantillas e igualdad en la movilidad (perfiles, concursos, requisitos). En el grupo 2 (jefes de departamento y de servicio) se situaron en primer lugar los problemas relacionados con la carrera profesional, pero también aparecieron los relacionados con las estructuras y mecanismos de gestión del personal o las contradicciones en la descripción de los perfiles de los puestos, así como las dificultades de movilidad; se sucedieron varias categorías de propuestas de mejora

relacionadas con estos problemas, como la dotación eficaz de RRHH que obtuvo el mayor consenso, o la gestión eficaz de RRHH (definición clara de los puestos de trabajo). Coincidieron con el grupo 3 (grupo general, hasta nivel 25) en los problemas de movilidad y promoción y de estructura organizativa y propuestas de mejora.

Acción 2.7. Encuestas de clima laboral

Esta acción es coherente con los objetivos específico y general. Sin embargo, y al igual que la acción 2.5, es una línea de acción que forma parte de la acción más general de "*comunicación interna*" (2.2), dentro de los canales de comunicación de línea ascendente.

En la **TGN**[54], la mejora del clima laboral es una constante en los tres grupos, que mencionan la desmotivación como uno de los principales problemas. En el grupo 2 (jefes de departamento y de servicio) se indica que los responsables del departamento de "*RRHH no escuchan*", y que existe una "*aversión a técnicas existentes para conocer la opinión de las personas sobre cómo mejorar la organización y la satisfacción del personal*", todo ello ligado a la falta de liderazgo. Este grupo menciona explícitamente como una propuesta de solución, la "*mejora de la comunicación interna, transversal y alto nivel"*, concretamente mediante "*encuestas al personal sobre cómo mejorar la organización*".

En el grupo 3 (hasta nivel 25), relacionado con la "*desconexión de los directivos con el personal*" se menciona que "*no se cuenta con la valoración de los profesionales cuando se realizan cambios";* la solución pasaría por, entre otras mejoras de comunicación y participación, para que en la fijación de las condiciones laborales se tenga *"en cuenta la voz del funcionario*".

Acción 2.8. Desarrollo de la gestión por competencias

Se trata de una acción relacionada con la formación de las personas y la adecuación a los puestos de trabajo, por lo que existe una clara alineación con el objetivo específico y general. Resulta por sí sola, muy ambiciosa y potente. Sin embargo, carece de una planificación rigurosa y adecuada articulación, quedando muy rebajada en cuanto a sus pretensiones a la hora de diseñar las actividades que la integran.

La única vez que aparece explícitamente la gestión por competencias en la **TGN** es en las propuestas de mejora del grupo 1 (responsables de RRHH), relacionada con la adecuación de plantillas y las cargas de trabajo. Podrían guardar relación la necesidad de profesionalización del trabajador público y de la aplicación del a evaluación del desempeño y objetivo.

En los restantes grupos de la TGN se da cuenta de diferentes aspectos que podrían tener que ver con esta acción, como problemas con la carrera profesional (*"el sistema de valoración es desequilibrado", "formación, no sólo antigüedad"; "necesidad de formación para el puesto de*

[54] Se deben extraer idénticas conclusiones que las mencionadas para la acción 2.2. comunicación interna, y 2.5., fomento de las sugerencias de mejora de los empleados.

trabajo"); con la politización ("*muchos políticos y sin preparación*"); con la profesionalización del puesto ("*mejorar la formación de los directivos y políticos", "exigir a los altos cargos formación", "evaluación del desempeño", "formación específica a jefes de RRHH"*); falta de mecanismos para la gestión (*"falta conocimiento en técnicas de gestión de personal")*, o falta de planificación estratégica (*"evaluar las necesidades"*).

Objetivo específico 3: Gestión normalizada de permisos, licencias y jornada laboral (materia de Función Pública)

El objetivo de normalizar la gestión de la normativa de función pública más "sensible" de cara a los empleados públicos guarda una total y absoluta coherencia con el objetivo general que persigue el Plan de mejorar la gestión de los RRHH de la ACAIB.

Respecto de su relevancia, en el transcurso de la **TGN** realizada se puso de manifiesto que uno de los problemas en la gestión de las personas es la disparidad de criterios en la aplicación de esta regulación y la descoordinación, si bien no parece fuera prioritario respecto de otros problemas que afloraron; de hecho, en el segundo panel apareció una sola vez, pero no obtuvo votos. En cualquier caso, son acciones suficientemente significativas para justificar su incorporación a un plan de esta naturaleza.

Las tres acciones previstas bajo este objetivo específico son las siguientes:

- **Acción 3.1. Establecimiento de criterios de interpretación de todos los supuestos previstos en la norma (por medios electrónicos).**
- **Acción 3.2. Acciones de coordinación con todos los habilitados de personal.**
- **Acción 3.3. Mantenimiento y mejora de la gestión de permisos, licencias y jornada laboral en el portal del personal.**

4.4. Implementación del Plan

*El **criterio de implementación** analiza el grado de avance las acciones del Plan de Calidad de RRHH. Se centra en las estructuras, procesos, actividades y lógicas desarrolladas para la obtención de unos resultados. Responde a la siguiente pregunta de evaluación: **"¿En qué grado se han puesto en marcha las acciones que contempla el Plan?***

A continuación se acomete un análisis pormenorizado de la puesta en marcha de las acciones que se incluyen en los tres objetivos específicos que persigue el Plan con la finalidad de mejorar la gestión de las personas de la ACAIB. Como ya se ha dicho, la actualización de la información sobre implementación se ha cerrado a **31 de marzo de 2015**.

Objetivo específico 1: sensibilización y capacitación del personal directivo.

El cuadro siguiente recoge la información sobre las actividades y resultados obtenidos hasta la fecha en la consecución del objetivo específico 1, que se explican a continuación.

Cuadro 10. Acciones, actividades y resultados intermedios del objetivo específico 1.

OBJETIVO ESPECÍFICO: 1. SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL DIRECTIVO		
ACCIONES	**ACTIVIDADES**	**RESULTADOS INTERMEDIOS***
1.1. Formación de directivos en gestión de calidad del personal	1.1.1. Programación y realización de cursos de habilidades directivas	**2014**: 4 cursos programados, los 4 impartidos. **2015**: 6 cursos programados, uno impartido.
1.2. Seguimiento del impacto y de la eficacia de la formación	1.2.1. Evaluación de la formación en habilidades directivas realizada	**2014**: 4,56 sobre 5 en grado de satisfacción de los alumnos. **2015**: 4,60 sobre 5 en grado de satisfacción de los alumnos.
	1.2.2. Programación de nuevas acciones formativas según los resultados de la evaluación	**2014**: Modificación programa y aumento cursos para 2015.

* Hasta 31 de marzo de 2015, fecha de toma de datos para la evaluación

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas de seguimiento aportadas por la ACAIB.

Acción 1.1: formación de los directivos en gestión de calidad del personal

Objetivo operativo: dotar de las herramientas necesarias a los directivos para gestionar con calidad al personal.

Actividades y programación: Esta acción se ejecuta a lo largo de dos años: para 2014 se han programaron cuatro cursos de habilidades directivas y seis para el año 2015, resultado de la revisión efectuada a partir de las valoraciones de los asistentes. Para concretar esta acción se ha creado un área de formación específica en la EBAP de habilidades directivas.

Cuadro 11: Área de Habilidades Directivas incluida en el Plan de Formación de la EBAP.

	NOMBRE DE LA ACTIVIDAD	Horas	Plazas	Valoración (sobre 5)
PLAN FORMACIÓN 2014	Gestión de personas por Competencias	20	20	4
	Mejora de la Comunicación Interna	20	20	4,78
	Planificación Estratégica y Gestión por Objetivos	20	20	4,85
	Desarrollo y entrenamiento de las competencias de dirección de personas	30	20	4,31
PLAN FORMACIÓN 2015	Planificación Estratégica y Gestión por Objetivos de la AP	20	20	4,6
	Gestión y Dirección de Personas. Impacto Personal	15	20	
	Gestión por Competencias y por objetivos en la AP	20	20	
	Habilidades para la comunicación interpersonal	15	20	
	Liderar con eficacia	15	20	
	Autoeficacia laboral y cohesión de grupo	20	20	

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas de seguimiento aportadas por la ACAIB.

Indicadores: aunque no se expresa con total claridad, el indicador manejado es el porcentaje de ejecución de los cursos programados. Se incluye en este apartado el número de cursos programados, pero esta información se corresponde más bien con el objetivo operativo de la acción. Otro indicador que se hubiera podido tener en cuenta para proporcionar una mayor información del alcance y cobertura de esta acción es el porcentaje de directivos formados (previa identificación y cuantificación). Igual de importante es el contenido de las acciones formativas como que éstas alcancen a la mayor parte de la población objetivo a la que se dirigen.

Implementación y resultados: en 2014 se crea el área específica de formación en el EBAP con una programación de cuatro cursos, que se ejecutan al 100%. Respecto de 2015, de los seis cursos programados, por el momento se ha realizado uno solo.

Acción 1.2: seguimiento del impacto y eficacia de la formación

Objetivo operativo: conocer el grado de eficacia, eficiencia e impacto de la formación realizada y con ese resultado programar nuevas acciones formativas.

A este respecto, no parece pertinente incluir el criterio de eficiencia a una acción como la formación. Parece suficiente medir su eficacia y, si fuera posible, su impacto.

Actividades y programación: al igual que la acción anterior, de la que forma parte, se prevé a lo largo de 2014 y 2015, y se concreta en la realización de un cuestionario por parte de los participantes en los cursos, para conocer su grado de satisfacción con la formación recibida (en relación a distintas dimensiones, contenido y calidad del curso, aplicabilidad, transferencia de conocimientos, etc.), así como en la programación de nuevas acciones formativas a partir de los resultados de las valoraciones.

Indicadores: escasamente definidos. Tanto para 2014 como para 2015, se fijan dos, uno para cada una de las actividades, el grado de satisfacción del personal formado y el número de modificaciones efectuadas en la formación programada. En el primer caso, no tiene asignado un estándar de calidad o grado en que resulta aceptable el nivel de calidad (grado de satisfacción) alcanzado con esta acción (por ejemplo, que la valoración del grado de

satisfacción alcanzase una determinada puntuación, por encima de la cual se considere el objetivo cumplido).

El segundo indicador adolece también de indefinición, ya que en su formulación no se menciona que las modificaciones han de estar directamente vinculadas y ser consecuencia directa de las opiniones del personal formado.

No obstante lo anterior, el impacto de la formación debería medirse en el desempeño de su puesto. Por otro lado, la eficiencia carece de indicador asociado.

Implementación y resultados: dando por supuesto que se han realizado encuestas de satisfacción en todos los cursos impartidos, en el año 2014 se ha alcanzado un alto grado de satisfacción (4,56 sobre 5). También se han llevado a cabo un conjunto de modificaciones que se relacionan en la documentación aportada por la ACAIB entre otras, el incremento de cursos para 2015, de 4 a 6, ya que dos de los realizados en 2014 se han dividido para 2015. Que la valoración sea alta no implica que se haya alcanzado el objetivo.

Objetivo específico 2: Aumento la motivación del personal.

Este objetivo específico es el más numeroso en cuanto a acciones, pero el menos desarrollado: su grado de ejecución es escaso incluso con aplazamientos, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 12. Acciones, actividades y resultados intermedios del objetivo específico 2 del Plan de Calidad de RRHH.

OBJETIVO ESPECÍFICO: 2. AUMENTO DE LA MOTIVACIÓN DEL PERSONAL		
ACCIONES	**ACTIVIDADES**	**RESULTADOS INTERMEDIOS***
2.1. Refuerzo de los equipos de trabajo y de las relaciones personales a través de la gestión por objetivos.	APLAZADA	-----
2.2. Mejora de la comunicación interna.	2.2.1. Elaboración de una guía para definir los planes de comunicación interna de las unidades.	**2014**: Elaborado el borrador. **2015**: -----
2.3. Protocolización de las tareas. Gestión por procesos.	2.3.1. Revisión y actualización de los procesos transversales y definición e implementación de los específicos.	**2014**: Revisados los procesos y definidos indicadores. **2015**: ----
2.4. Planes de acogida para todo tipo de incorporaciones.	2.4.1. Elaboración y edición de un Manual de Acogida.	**2014**: ------ **2015**: ----
	2.4.2. Diseño de los contenidos de los cursos de Acogida.	**2014**: ------ **2015**: ------
	2.4.3. Elaboración de un protocolo de procedimiento para guiar a acoger a las nuevas incorporaciones en el centro de trabajo	**2014**: Elaborado el protocolo. **2015**: ----
2.5. Fomento de las sugerencias de mejora de los empleados.	2.5.1. Creación del buzón de sugerencias de mejora.	**2014**: Buzón en marcha desde 1/12/2014.
	2.5.2. Difusión de la existencia y finalidad del buzón de sugerencias entre todo el personal.	**2014**: Anuncio publicación en diciembre 2014. **2015**: -----
	2.5.3. Análisis de las sugerencias y formulación de propuestas de mejora.	**2014:** ---- **2015:** Recibidas 18 sugerencias sin analizar.
	2.5.4. Difusión de las mejoras implantadas como consecuencia de las sugerencias recibidas.	**2014**: ----- **2015**: -----
2.6. Aumento de la flexibilidad en la adjudicación de los puestos base de acuerdo con las necesidades personales y el perfil profesional.	2.6.1. Inclusión en el protocolo de recepción de recomendaciones a aplicar en la distribución de las personas que van a ocupar los puestos base entre las vacantes disponibles.	**2014**: Inclusión de las recomendaciones en el protocolo.
2.7. Encuestas de clima laboral.	APLAZADA	-----
2.8. Desarrollo de la gestión por competencias.	2.8.1. Realización de formación sobre Gestión por competencias.	**2014**: 1 curso realizado. **2015**: ----
	2.8.2. Estudio de *benchmarking* sobre la gestión por competencias en otras administraciones públicas.	**2014**: ----- **2015**: Ejecutado el 10% del estudio.
	2.8.3. Visitas a otras administraciones para conocer in situ las experiencias implantadas en este ámbito.	**2014**: 5 asistencias a foros. 100%. **2015**: -----

* Hasta 31 de marzo de 2015, fecha de toma de datos para la evaluación

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas de seguimiento facilitadas por la ACAIB.

Acción 2.1. Refuerzo de los equipos de trabajo y de las relaciones personales a través de la gestión por objetivos

Esta acción se encuentra aplazada.

Acción 2.2. Mejora de la comunicación interna

Objetivo operativo: permitir la transmisión de información relevante para los empleados públicos y la organización, tanto vertical como horizontal, propiciando así la participación de los empleados públicos.

Actividades y programación: la acción se centra en protocolizar la comunicación interna, tanto horizontal como vertical, para evitar disfunciones y errores y, al mismo tiempo, contribuir a una mejora del clima laboral. En tal sentido, la única actividad prevista para el año 2014 es la

elaboración de una guía, transformada en plan de comunicación. Para 2015, tras reorientar la actividad, se prevé que dicho documento orientativo sirva como base para que cada unidad elabore su propio plan de comunicación. En definitiva, desde su concepción, la acción queda muy desdibujada y adolece de una enorme imprecisión.

Indicadores: para 2014 el indicador es disponer del primer borrador de la guía elaborado antes del 31 de diciembre y para 2015, el porcentaje de unidades que hayan elaborado su correspondiente plan de comunicación.

Implementación y resultados: parece ser que el borrador se ha elaborado, no así los planes de comunicación. Por tanto, la acción carece de transcendencia por el momento.

Acción 2.3. Protocolización de las tareas. Gestión por procesos

Objetivo operativo: revisar y actualizar los procesos transversales y definir e implementar los específicos. Es decir, que la acción debería modificar su denominación para adecuarse a este objetivo, que acota los procesos sobre los que incide.

Actividades y programación: para 2014, prevé se lleven a cabo la detección de mejoras e implementación de procesos actuales con formulación de indicadores y para 2015, definir los procesos específicos con sus indicadores y, a partir de ahí, aprobar la modificación del catálogo de procesos con el que cuenta la ACAIB desde el año 2010 (con 71 procesos transversales del área de las secretarías generales, ampliado con 13 procesos transversales más).

Indicadores: tanto para 2014 como para 2015 se fijan los mismos indicadores, porcentaje de procesos implementados y porcentaje de procesos con indicadores de seguimiento definidos, sin abordar la medición de las mejoras ni la aprobación de la modificación del catálogo, actividades que quedan sin indicador asociado.

Implementación y resultados: la puesta en marcha se ha limitado en 2014 a la revisión de procesos y a la definición de indicadores de seguimiento de los 84 procesos transversales citados (cumplimiento del 100%, según la ficha de seguimiento). Se informa de que en 2015 los trabajos se iniciarán en mayo. Salvo que se produzca una aceleración muy fuerte en los próximos meses, no parece posible, dada la complejidad y envergadura de la tarea, que se puedan finalizar estas actividades en 2015.

Acción 2.4. Planes de acogida para todo tipo de incorporaciones

Objetivo operativo: garantizar que los trabajadores reciban toda la formación e información necesaria para el desarrollo de su trabajo de la forma más adecuada, facilitando su incorporación o reincorporación y evitando “alteraciones” tanto para la organización como para las personas afectadas por la incorporación.

Actividades y programación: las actividades de este plan de acogida se han programado para su realización a lo largo de dos años: durante 2014, elaborar un protocolo de procedimiento

para guiar y acoger a las nuevas incorporaciones en el centro de trabajo y su difusión; y, para 2015, elaborar y editar un manual de acogida, disponible para todas las personas que lo necesiten, diseñar el contenido de los cursos de acogida y, por último, revisar el protocolo elaborado en 2014 y su difusión. Todas las actividades de esta acción quedan esbozadas en líneas muy generales. Por ejemplo, se desconoce si los destinatarios de las tres actividades son los mismos o se desagregan según sea el tipo de incorporación o reincorporación.

Indicadores: para la única actividad de 2014, los indicadores son tres: elaboración del protocolo, fecha de revisión y fecha de publicación y acciones de difusión. Tal como están formuladas, sólo guarda relación con la actividad la fecha de publicación del protocolo, si éste tuviera una fecha fijada para su publicación, que no consta. Las acciones de difusión debieran de estar referidas a un número o un porcentaje previa fijación de un estándar.

Para 2015, los indicadores para el protocolo son el porcentaje de personas incorporadas (sin desglose de los destinatarios) y la valoración de su aplicación por estos destinatarios. Para el Manual de acogida, la fecha de su publicación y el porcentaje de personas a las que ha sido entregado. Para los cursos de acogida, los indicadores son las acciones de coordinación y los cursos impartidos.

Implementación y resultados: únicamente se ha llevado a cabo la actividad relativa a la elaboración del protocolo de procedimiento para guiar y acoger a las nuevas incorporaciones en el centro de trabajo, pero no ha sido objeto de publicación ni difusión. La elaboración y edición de un manual de acogida se prevé iniciar en el segundo semestre de 2015. La realización de los cursos de acogida se encuentra condicionada a la elaboración del Manual. En consecuencia, la implementación de esta acción es realmente incipiente y cabe dudar de su efectiva realización en 2015.

Acción 2.5. Fomento de las sugerencias de mejora de los empleados

Objetivo operativo: habilitar un canal específico para poder recibir estas opiniones y tratarlas de forma sistemática, "*porque la estrategia se tiene que llevar hasta el último trabajador*".

Actividades y programación: la acción se despliega a lo largo de dos años y prevé cuatro actividades en total. Para el año 2014 se programa una sola: la creación del buzón de sugerencias. Para el año 2015, las otras tres restantes: la difusión de la existencia y finalidad del buzón de sugerencias entre todo el personal, el análisis de las sugerencias y formulación de propuestas de mejora y por último, la difusión de las mejoras implantadas como consecuencia de las sugerencias recibidas

Indicadores: para 2014, la fecha de puesta en marcha del buzón. Para 2015, el número de acciones de difusión, el porcentaje de propuestas de mejora aceptadas del total de sugerencias analizadas y el porcentaje de retroalimentación sobre las sugerencias recibidas. Así formulados, los indicadores de 2015 no parecen suficientes para medir el grado en que se alcanzan los objetivos; así, las acciones de difusión no miden directamente el grado de conocimiento sobre la existencia del buzón. El indicador previsto es el de número de acciones

de difusión realizadas, pero quizás ofrece poca información acerca del objetivo. Más adecuado quizás es relacionarlo con las sugerencias recibidas o, sobre todo, con alguna pregunta específica en una encuesta. Respecto de los otros dos indicadores, parece oportuno que se fijara un estándar de calidad realista como valor de referencia.

Implementación y resultados: el buzón de sugerencias se puso en marcha el primero de diciembre de 2014, por lo que su recorrido es muy escaso como para poder obtener resultados. En el primer mes de funcionamiento se recibieron 18 sugerencias. Por tanto, la actividad prevista para 2014 está finalizada. También durante diciembre de 2014 se anunció en la intranet la puesta marcha del buzón, y para junio de 2015 está prevista la publicación de un recordatorio de su existencia, ofreciendo datos estadísticos sobre sugerencias recibidas por temas y consejerías.

La implementación de la formulación y difusión de las propuestas de mejora aceptadas a partir de las sugerencias formuladas conlleva un alcance que no parece haberse previsto por los responsables del Plan, ya que implica a otras unidades. Ambas actividades carecen de concreción e incluso de una planificación detallada de cómo se van a llevar a cabo. Según se indica en las fichas de seguimiento, en el primer cuatrimestre comenzaba el análisis de los datos en esos meses de actividad. No se ofrece mayor información acerca del tipo de análisis que se va a realizar. En tal sentido, adolecen de cierta imprevisión.

Acción 2.6. Aumento de la flexibilidad en la adjudicación de los puestos base de acuerdo con las necesidades personales y el perfil profesional

Objetivo operativo: inclusión en el protocolo de recepción (acción 2.4) de recomendaciones para atender a las circunstancias personales, y sobre todo, al perfil formativo y profesional en la adjudicación de puestos base. Su alcance es por tanto, muy limitado respecto de la envergadura de la acción tal como se denomina, quedando desdibujada su presunta adecuación al objetivo de aumentar la motivación. Por otro lado, no queda claro su ámbito subjetivo: si nuevos ingresos o también adjudicaciones por concurso.

Actividades y programación: se preveía que se llevase a cabo en 2014 y consiste en modificar el protocolo de acogida para recoger recomendaciones que permitan alcanzar esta flexibilidad en la adjudicación de los puestos base.

Indicadores: Carece de indicadores y se remite a la acción 2.4. (aprobación del protocolo de recepción).

Implementación y resultados: se indica que la acción ha finalizado, al parecer, con la incorporación al protocolo de recepción de un cuestionario sobre preferencias de adjudicación, cuyo modelo se acompaña (en el que se pide al empleado que indique, por orden de preferencia, las unidades orgánicas en las que le gustaría desarrollar su tarea en la unidad correspondiente y los motivos de esa elección; o en su caso, si no tiene preferencias). No hay otros resultados que permitirían valorar la eficacia real de la acción, por muy acotada que sea, ni se prevén más actuaciones.

Acción 2.7. Encuestas de clima laboral

Esta acción carece de detalle en cuanto a actividades e indicadores, más allá de justificar la acción como una mejora del clima laboral, por lo que no se puede realizar valoración alguna.

Acción 2.8. Desarrollo de la gestión por competencias

Objetivo operativo: identificar y desarrollar los conocimientos, capacidades y habilidades de los empleados públicos.

Actividades y programación: también en este caso se ha rebajado la potencia de esta acción. Se plantean actividades a desarrollar en dos años. Para 2014, la realización de formación (un curso) sobre gestión por competencias y visitas a otras Administraciones Públicas para conocer *in situ* las experiencias implantadas de gestión por competencias y asistencia a foros de intercambio de experiencias y buenas prácticas. Para 2015 se prevén dos cursos de formación sobre gestión por competencias, continuar con los contactos para obtener información y realizar actividades de *benchmarking* sobre la gestión por competencias en otras Administraciones Públicas. No es nítida la línea divisoria entre esta actividad de *benchmarking* y las visitas institucionales. Por otro lado, con las actividades previstas sólo cabe alcanzar el objetivo de identificar pero no el de desarrollar los conocimientos, capacidades y habilidades de los empleados públicos. La actividad de *benchmarking* queda desdibujada, ya que se refiere a elaborar un estudio sobre gestión de competencias.

Indicadores: para la primera de las actividades el número de acciones formativas, que podía haberse expresado en términos porcentuales, junto al porcentaje de personas formadas, previa delimitación de destinatarios, así como su grado de satisfacción con la formación impartida. Para la actividad de *benchmarking*, tal como está planteada (estudio), se fija como indicador el porcentaje de ejecución del trabajo, aunque se desconoce cómo se ha fijado esa medición. Y para las visitas el número de contactos. En estos dos últimos casos, bien podía haberse fijado un número de visitas y el indicador expresarse en términos porcentuales o bien fijar un estándar al número de visitas (un mínimo).

Implementación y resultados: por lo que respecta a la actividad formativa, del curso para directivos organizado en el año 2014 sólo se tiene información de que hubo 20 asistentes y otorgaron una nota media de 4 sobre 5. En cuanto al año 2015, se ha optado por abrir los cursos a personal no directivo, y está previsto que se lleven a cabo en octubre. En cuanto a la actividad de *benchmarking* a realizar durante 2015, consta en su ficha de seguimiento que se ha realizado un 10% del trabajo a 31 de marzo, aunque no se indica cómo se ha medido dicha realización, ni qué se ha realizado. La previsión es que se finalice antes de que termine 2015. Por último, durante 2014 se ha asistido a cinco foros[55] de experiencias en la materia,

[55] Foro institucional de calidad, en las diferentes temáticas: gestión por competencias en la Administración Pública: de la teoría a la práctica; seminario de desarrollo de competencias directivas; Asepeyo expone su programa de gestión del talento; Autoridad portuaria explica su modelo de gestión

desconociendo su resultado y utilidad y si este dato numérico cumple con las previsiones; durante 2015, por el momento, no ha habido actividad alguna en tal sentido.

Objetivo específico 3: Gestión normalizada de permisos, licencias y jornada laboral (materia de Función Pública)

Las acciones de este objetivo son concisas y muy concretas, perfectamente delimitadas, sucesivas e interrelacionadas, al igual que sucede con las acciones del objetivo específico 1.

Cuadro 13. Acciones, actividades y resultados intermedios del objetivo específico 3 del Plan de Calidad de RRHH.

OBJETIVO ESPECÍFICO: 3. GESTIÓN NORMALIZADA DE PERMISOS, LICENCIAS Y JORNADA LABORAL		
ACCIONES	**ACTIVIDADES**	**RESULTADOS INTERMEDIOS***
3.1. Establecimiento de los criterios de interpretación de todos y cada uno de los supuestos que prevé la normativa.	3.1.1. Implantación de un sistema experto en materia de Función Pública sobre la base de una herramienta web de gestión de contenidos.	**2014:** 5 reuniones. **2015**: 4 fechas de actualizaciones de contenidos.
	3.1.2. Realización de formación sobre la utilización de la aplicación web de gestión de contenidos.	**2014**: 4 sesiones formativas. **2015**: 19 de 30 personas están usando la aplicación.
3.2. Coordinación con todos los habilitados de personal de las consejerías para conseguir una aplicación homogénea de la normativa.	3.2.1. Reuniones periódicas, con una frecuencia mínima semestral, con las unidades de personal.	**2014:** Una reunión en noviembre 2014. **2015**: ----
3.3. Mantenimiento y mejora de la gestión de permisos, licencias y jornada laboral en el Portal del personal.	3.3.1. Creación y publicación web de las fichas normalizadas de permisos y licencias.	**2014**: 100%. Fichas creadas y publicadas.
	3.3.2. Revisiones periódicas del contenido en función de las novedades normativas que se aprueben.	**2014**: 10 revisiones. **2015**: 2 actualizaciones.
	3.3.3. Evaluación de la utilidad de las fichas informativas.	**2014**: 38.886 accesos. **2015**: 13.421 accesos.

* Hasta el 31 de marzo de 2015, fecha de toma de datos para la evaluación.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas de seguimiento facilitadas por la ACAIB.

Acción 3.1. Establecimiento de criterios de interpretación de todos los supuestos previstos en la norma (por medios electrónicos)

Objetivo operativo: unificar y homogeneizar los criterios de interpretación y aplicación de la normativa de función pública en toda la organización, facilitando una respuesta rápida y de calidad, a través de una base de datos.

Actividades y programación: la ejecución de esta acción se prevé a lo largo de dos años y está integrada por dos actividades para cada anualidad: en 2014, diseñar el contenido a través de la herramienta corporativa *"Alfresco"* y dar formación a las personas encargadas de dotar de estructura y contenido a la herramienta informática; y en 2015, integrar en la herramienta los contenidos y criterios interpretativos de la normativa de función pública y de otra parte,

por competencias para la selección 24-01-2014; Delegación de Defensa explica su modelo de gestión por competencias para el ascenso 9-05-2014.

asegurar que los empleados públicos sepan utilizar la herramienta *web* de gestión de contenidos.

Indicadores: Los indicadores fijados no parecen adecuarse en su totalidad a los objetivos programados. Así, para las actividades de 2014, se fija como indicador el número de reuniones efectuadas para diseñar el contenido de la herramienta, que no hace posible medir la actividad (el diseño), únicamente cuantificar las reuniones habidas para tal cometido, sin saber si se ha podido realizar o no. Más adecuado hubiera sido fijar como indicador la fecha de presentación del diseño. En cuanto a la formación, el indicador es el número de sesiones formativas realizadas y el programa, que tampoco da información sobre la capacitación adquirida por las personas responsables; por otro lado, tampoco se indica las sesiones previstas ni las personas a formar.

Al menos, estos datos permitirían elaborar unos indicadores expresados en términos porcentuales (porcentaje de cursos y personas formadas), complementados con otro indicador que midiera el grado de satisfacción alcanzado con la formación recibida, la calidad de la formación (y no la cantidad, como los anteriores).

En cuanto a las actividades de 2015, para el objetivo de que el contenido recoja el 100% de la normativa vigente y el 50% de informes y consultas planteados en años anteriores se diseña un indicador numérico, el número de contenidos generados y compartidos, cuando tal indicador debiera ser porcentual, ya que lo que debe medir está expresado en términos porcentuales. El dato numérico no permite determinar si se cumple el objetivo de contener el 100% de la normativa. Para el objetivo de ese mismo año, que las empleadas y empleados públicos sepan utilizar la herramienta *web,* se fija como indicador el número de personas que utilizan la aplicación; se aprecia cierta incoherencia entre dicho objetivo y su indicador, al menos tal como está expresado.

Si el objetivo fuera, no que sepan manejar la herramienta, sino que la utilicen efectivamente, el indicador numérico no facilita esta información, salvo que se reformule en términos porcentuales (% de empleadas y empleados públicos que utilizan la aplicación efectivamente) y también cuantificar el objetivo (por ejemplo, que el 25% de empleadas y empleados públicos acceden a la aplicación).

Implementación y resultados: esta acción y sus actividades se van cumpliendo en los plazos previstos, sin bien para medir el grado de cumplimiento de los objetivos debe estarse a las observaciones de los apartados anteriores.

Acción 3.2. Acciones de coordinación con todos los habilitados de personal

Objetivo operativo: que las reuniones de coordinación sean periódicas y, como mínimo, con una frecuencia semestral, contribuyendo con ello a mantener la aplicación homogénea de la normativa de función pública.

Actividades y programación: la acción se concreta en una única actividad a desarrollar durante dos años. Para el año 2014 se ha previsto programar una reunión en la que se informe del Plan de Calidad de RRHH y de las novedades legislativas; y para el año 2015 la previsión es elaborar un calendario de reuniones y contenidos.

Indicadores: tanto para el año 2014 como para el año 2015, el indicador se fija en el número de reuniones celebradas (en el año 2015 se complementa con el detalle de los temas tratados). El alineamiento acción-actividad-objetivo-indicador queda algo difuminado en la programación para el año 2015.

Por otro lado, si la pretensión última es mantener la aplicación homogénea de la normativa de función pública, igual de importante que las reuniones será contabilizar las dudas que se planteen en la aplicación de la normativa, y recoger las contestaciones a las mismas. El recuento numérico de las reuniones mantenidas no proporciona esa información.

Implementación y resultados: hay constancia documental de la celebración de una reunión en 2014.

Acción 3.3. Mantenimiento y mejora de la gestión de permisos, licencias y jornada laboral en el portal del personal.

Objetivo operativo: que todos los empleados puedan acceder a través del Portal de Servicios al Personal (ya existente) no sólo a las normas, sino también a su interpretación; y que toda esta información se encuentre actualizada y plasmada en fichas.

Actividades y programación: la acción se concreta en tres actividades a desarrollar. La primera de ellas en un año y, las restantes, en dos años. Para 2014, esta acción, ya ejecutada en parte a primeros de año, se concreta en la puesta a disposición del personal de una ficha detallada de cada permiso o licencia, mantener actualizada la información recogida en esta ficha y por último, que las fichas estén a disposición y se utilicen por los empleados públicos. Para 2015, la acción se centra, de nuevo, en mantener actualizada la información recogida en esta ficha y que la información suministrada sea clara, útil y se actualice constantemente.

Indicadores: Para las acciones de 2014, los indicadores son el porcentaje de fichas elaboradas, la fecha de revisiones y actualizaciones efectuadas y número de consultas. Para 2015, agotada la primera acción de elaborar las fichas, los indicadores se repiten para las otras dos acciones: fecha de revisiones y actualizaciones efectuadas y número de consultas/ accesos.

Así formulados, los indicadores de las dos últimas acciones no permiten medir su grado de cumplimiento: las fechas de la revisión y actualizaciones no informan en su totalidad sobre el grado de actualización de las fichas y, sobre todo, el número de consultas no permite valorar hasta qué punto se utiliza la herramienta por las empleadas y empleados públicos. En este último caso, el indicador debiera estar expresado en términos porcentuales, y haber fijado previamente un objetivo alcanzable (por ejemplo: un número de accesos equivalente al 20% de las empleadas y empleados públicos).

Implementación y resultados: las fichas se crearon y publicaron en 2014. Durante ese mismo año, se realizaron diez revisiones y durante 2015 tres más, pero se desconoce su resultado.

En cuanto al número de accesos al manual se contabilizan 38.886 en 2014 y 13.421 hasta el 31 de marzo de 2015. Esta cifra aislada de toda referencia no permite efectuar una valoración sobre el éxito o fracaso de la acción.

4.5. Evaluabilidad del Plan

*El **criterio de evaluabilidad** se pregunta por las condiciones objetivas del Plan para poder ser evaluado, en sus diferentes dimensiones: existencia de recursos apropiados para realizar la evaluación, tiempo asignado, implicación de los agentes clave, diseño adecuado, implementación suficiente y resultados esperados. Responde a la pregunta de evaluación **"¿Hasta qué punto la intervención, tal y como está diseñada, puede ser evaluada"?***

Una vez realizado el análisis que ha ocupado los anteriores apartados del capítulo 4, se puede abordar la evaluabilidad del Plan de Calidad de RRHH de la CAIB. En este caso, cabe separar las cuestiones técnicas acerca de una posible evaluación de evaluabilidad (recursos, implicación, tiempo) de las condiciones objetivas del Plan:

- Respecto a las cuestiones técnicas, se ha evidenciado tanto la colaboración e implicación de los agentes clave de la evaluación como la disponibilidad de los recursos necesarios para poder realizar la evaluación, así como un plazo de tiempo aceptable.

- Las limitaciones se encuentran en las condiciones reales del Plan. Ya se ha dicho en el capítulo 1 que el escaso tiempo transcurrido entre la aprobación y publicación del Plan y el momento del mandato de realizar la evaluación ha impedido una implementación suficiente para abordar una evaluación de implementación y mucho menos una de resultados. El Plan presenta, además, ciertas deficiencias que complican la evaluación de diseño. De hecho, algunas actuaciones están todavía en fase de planificación y definición de objetivos. Por último, el propio Plan ha ido actualizándose con sucesivas modificaciones.

El objetivo de la evaluabilidad es, si se descarta la evaluación, preparar la intervención para ser evaluada en otro momento posterior, y eso es lo que precisamente sucede en este caso.

El Plan requiere algunas modificaciones en la conceptualización y el diseño para que pueda aportar todo su potencial y generar soluciones a los problemas detectados, y un poco más de recorrido para que pueda dar los resultados esperados, y, con todo ello, poder ser evaluado. En el capítulo 5 se presentan algunas conclusiones y recomendaciones al respecto.

4.6. Valoración del Plan de Calidad de los RRHH bajo la perspectiva de los modelos EFQM y CAF

*Bajo este apartado se va a efectuar la **valoración** del plan de calidad haciendo uso de los métodos de **puntuación** utilizados por los **modelos EFQM y CAF**.*

Aunque estos modelos de gestión de calidad parten de una concepción holística de las organizaciones, en este caso se van a utilizar únicamente para aplicar sus sistemas de puntuación a un Plan que afecta a las personas de la organización (y por tanto, al criterio 3 de ambos modelos), con el fin de verificar si se han tenido en cuenta todos los elementos que determinan si cabe considerar a una organización como excelente, en este caso concreto, en la gestión de las personas que la integran.

Con el fin de no reiterar, el análisis pormenorizado de las evidencias tenidas en cuenta para las valoraciones se ha ido recogiendo a lo largo de este capítulo 4, bajo los distintos criterios de evaluación.

Modelo EFQM

El modelo EFQM de excelencia utiliza para la evaluación un método de puntuación denominado “matriz REDER”, que va estableciendo lo que una organización necesita realizar sistemáticamente en su proceso de mejora y que consta de unos elementos diferentes según se aborden los *criterios agentes facilitadores* (criterios 1 a 5) o los *criterios resultados* (criterios 6 a 9). Los elementos a considerar en este análisis son los que afectan a los *criterios agentes*

facilitadores, ya que se trata de un plan que, por el momento, carece de resultados finales, sólo algunos intermedios.

El modelo lógico REDER cuenta con los siguientes elementos para los *agentes facilitadores*: Enfoque[56], Despliegue[57], Evaluar, Revisar y Perfeccionar. A su vez, estos elementos cuentan con una serie de atributos (directrices) sobre lo que se espera que demuestre la organización, que permiten realizar el análisis con más rigor, basándose en todas las evidencias disponibles. De ello resulta una puntuación conforme una escala que va del 0 al 100 y con tramos porcentuales. La puntuación no debe exceder de los enfoques adoptados. Aplicada esta matriz REDER de agentes facilitadores al Plan de Calidad de los RRHH de la ACAIB, resulta lo siguiente:

Cuadro 14. Aplicación de la matriz REDER (modelo EFQM) al Plan de Calidad de los RRHH de la ACAIB.

MATRIZ REDER EFQM						
ENFOQUE	**Directrices**	**No se puede demostrar**	**Limitada capacidad para demostrar**	**Se puede demostrar**	**Se puede demostrar plenamente**	**Se reconoce como modelo de referencia global**
Sólidamente fundamentado	Los enfoques tienen una lógica clara, se basan en las necesidades de los grupos de interés relevantes y se fundamentan en procesos.		X			
Integrado	Los enfoques apoyan la Estrategia y están vinculados a otros enfoques relevantes.			X		
DESPLIEGUE	**Directrices**	**No se puede demostrar**	**Limitada capacidad para demostrar**	**Se puede demostrar**	**Se puede demostrar plenamente**	**Se reconoce como modelo de referencia global**
Implantado	Los enfoques están implantados en las áreas relevantes.		X			
Estructurado	La ejecución está estructurada y permite flexibilidad y agilidad organizativa.	X				
EVALUAR, REVISAR Y PERFECCIONAR	**Directrices**	**No se puede demostrar**	**Limitada capacidad para demostrar**	**Se puede demostrar**	**Se puede demostrar plenamente**	**Se reconoce como modelo de referencia global**
Medición	Se miden adecuadamente la eficacia y eficiencia de los enfoques y su despliegue.		X			
Aprendizaje y Creatividad	Aprendizaje y creatividad se utilizan para generar oportunidades de mejora e innovación.	X				
Mejora e Innovación	Los resultados de las mediciones, el aprendizaje y la creatividad se utilizan para evaluar, establecer prioridades e implantar mejoras e innovaciones.	X				
ESCALA/VALORACIÓN		**0% (0-10)**	**25% (15-35)**	**50%(40-60)**	**75%(65-85)**	**100%(90-100)**

Fuente: Elaboración propia.

Aún cuando el enfoque adquiera un mayor porcentaje (según se ha avalado por los análisis documentales de otros planes, las entrevistas realizadas con los responsables y los resultados de las TGN realizadas), el despliegue del Plan, además de incipiente, no se encuentra en absoluto estructurado. En este caso, las evidencias, de existir, son anecdóticas. En cuanto al tercer elemento de la matriz REDER (evaluar, revisar y perfeccionar), se ha valorado el

[56] Se puede establecer su equivalencia con los criterios de pertinencia y complementariedad empleados en esta evaluación.

[57] Se puede establecer su equivalencia con los criterios de implementación y coherencia empleados en esta evaluación.

seguimiento permanente que se efectúa del Plan, pese a los reparos advertidos en el epígrafe de coherencia e implementación. Por tanto, el Plan se sitúa en el segundo tramo de la escala -limitada capacidad para demostrar-, que se corresponde a una puntuación que oscila entre **15 y 35**.

Modelo CAF

El modelo CAF ofrece dos sistemas de puntuación: el clásico y el afinado, en ambos casos fundamentados en un *ciclo PDCA* (Planificar, Desarrollar, Controlar y Actuar), del que deriva también la matriz REDER.

En el "*sistema clásico*" se elige el nivel que ha alcanzado la organización. Es una puntuación acumulativa que ayuda a la organización a conocer mejor el *ciclo PDCA* y a dirigirse hacia un enfoque de calidad: se necesita haber completado una fase antes de pasar a la siguiente.

El "*sistema de puntuación afinado*" es una manera de puntuar muy similar a la matriz REDER, ofreciendo mayor información y más próxima a la realidad.

Ambos sistemas, al igual que en el modelo EFQM, constan de unos elementos diferentes según se aborden los criterios *agentes* (1 a 5), como en el presente caso, o los criterios *resultados* (6 a 9).

Como se constata en los cuadros que se presentan a continuación, con el sistema de puntuación clásico, mucho más generalista, se obtiene una mejor puntuación que en el EFQM (el tramo parte de 31 para llegar hasta 50), ya que valora en abstracto la existencia de un plan, sin más consideraciones. Con el sistema de puntuación afinado se sitúa en el mismo tramo en el que se posiciona en el modelo EFQM: la planificación obtiene la máxima valoración por las mismas razones que el enfoque quedaba demostrado aunque limitadamente en el modelo anterior.

Cuadro 15. Sistema de puntuación clásica. Modelo CAF.

FASE	PANEL DE AGENTES FACILITADORES	Puntuación
	No hacemos nada en este campo. No tenemos información, o es muy anecdótica	0-10
Planificar	Hemos definido un plan de acción	11-30
Desarrollar	***Estamos implantando o aplicando un plan de acción***	**31-50**
Controlar	Controlamos o revisamos si estamos haciendo las cosas bien y de forma correcta	51-70
Actuar	A partir del control o revisión, ajustamos lo que sea necesario	71-90
PDCA	Todo lo que hacemos, lo planificamos, lo implantamos, lo controlamos, lo ajustamos sistemáticamente y aprendemos de otros. Estamos en un proceso de mejora continua en este campo.	91-100

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 16. Sistema de puntuación afinada. Modelo CAF.

PANEL DE AGENTES FACILITADORES- SISTEMA DE PUNTACIÓN AFINADO								
	Escala	**0-10**	**11-30**	**31-50**	**51-70**	**71-90**	**91-100**	**Total**
Fase	**Evidencia**	**Sin evidencias o sólo algunas ideas**	**Alguna evidencia débil relativa a algunas áreas**	**Algunas buenas evidencias relativas a áreas relevantes**	**Fuertes evidenicas relativas a la mayoría de las áreas**	**Evidencias muy fuertes relativas a todas las áreas**	**Evidencias excelentes, comparadas con otras organizaciones relativas a todas las áreas**	
Planificar	La planificación está basada en las necesidades y expectativas de los grupos de interés. La planificación está desplegada en todas las aéas relevantes de la organización, de forma			x				
	Puntuación			35				**35**
Desarrollar	El desarrollo de la actividad se gestiona mediante procesos y responsabilidad definidos y se despliega por todas las áreas relevantes de la organización de forma sistemática		x					
	Puntuación		30					**30**
Controlar	Los procesos definidos se controlan con indicadores relevantes y se revisan en todas las áreas relevantes de la organización de forma sistemática		x					
	Puntuación		15					**15**
Actuar	Se realizan acciones correctoras y de mejora a partir de los resultados de la revisión en todas las áreas relevantes de la organización de forma		x					
	Puntuación		11					**11**
Puntuación								**22,75**

Fuente: Elaboración propia.

Síntesis del capítulo 4

Este capítulo, nuclear para la evaluación, recoge el trabajo de análisis e interpretación de los resultados de dicho análisis y de las diferentes técnicas empleadas para la evaluación. La estructura de la presentación del análisis puede variar, pero su contenido siempre se plantea a partir de los criterios y preguntas de evaluación.

En este caso, se ha optado por presentar el análisis según los criterios utilizados para evaluar el Plan: pertinencia, complementariedad, coherencia e implementación, junto a los resultados alcanzados hasta la fecha.

A lo largo de este análisis se ha ido añadiendo la información suministrada por las técnicas cualitativas utilizadas para este estudio: entrevistas y las técnicas de grupo nominal.

A partir de las evidencias obtenidas, se ha efectuado una evaluación de su evaluabilidad; y, por último, se ha puntuado el Plan desde la óptica de los modelos de gestión de calidad total (EFQM y CAF).

El conjunto de este análisis es la base del siguiente capítulo que recoge las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5. Conclusiones y recomendaciones

En este epígrafe se recogen las conclusiones generales de cada criterio de evaluación utilizado para el análisis, junto a las recomendaciones, que deben tener las siguientes características para que generen valor a la intervención: útiles, factibles y viables.

A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones sobre el Plan objeto de evaluación a partir de los criterios de evaluación utilizados. Este apartado finaliza con las conclusiones y recomendaciones sobre la evaluabilidad de la intervención y su valoración desde la óptica de los modelos CAF y EFQM de Excelencia.

Sobre la pertinencia del Plan

El Plan objeto de evaluación es pertinente en la medida en que puede resultar adecuado para dar respuesta a un problema, en este caso, el deterioro del clima laboral. Además, con su aprobación se avanza en el compromiso de mejora continua y búsqueda de la excelencia de la Administración Pública balear.

El Plan de Calidad de Recursos Humanos (RRHH) de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (ACAIB) se elabora con el objetivo general de mejorar la calidad de la gestión de las personas de la ACAIB.

Pero, al mismo tiempo, con este Plan se pretenden contrarrestar los efectos negativos en el clima laboral, fruto, entre otros factores, de las modificaciones en las condiciones laborales de los empleados públicos adoptadas por el Gobierno central, a los que se sumaron las decisiones del Govern balear en el contexto de la crisis.

El Plan nace, pues, con una doble lógica: una, coyuntural, íntimamente relacionada con el contexto de crisis y, otra, estructural, que tiene que ver con el compromiso que ha venido manteniendo el Govern balear y, en concreto, la Dirección General de Función Pública, con la modernización y el cambio de modelo de la Administración pública, en la búsqueda de la excelencia.

Una correcta planificación es determinante para lograr el éxito y poner solución al problema que pretende resolver. En este caso concreto, si bien el objetivo que subyace parece claro, la formulación del Plan y su formalización presentan alguna inconsistencia.

La formulación del Plan carece de un diagnóstico *ad hoc.* Si bien en su preámbulo se mencionan algunos problemas existentes en la gestión de las personas, no se evidencia la existencia de un proceso estructurado que haya conducido a la identificación de los problemas

o necesidades que pretende resolver; de las causas y los efectos que se derivan de cada uno de ellos; de las distintas alternativas para solucionarlos, ni de los criterios seguidos para seleccionar o priorizar las actuaciones que contiene.

Tampoco parece que el Plan haya tenido en cuenta la "*voz del empleado*" a la hora de su elaboración, aunque básicamente contempla acciones que emergieron como propuestas en las TGN realizadas para la evaluación, que vinieron a confirmar la existencia de varios problemas que contribuirían a ocasionar el deterioro del clima laboral en la ACAIB, como los mencionados ajustes en las condiciones laborales por la situación coyuntural de crisis económica, junto a otros de carácter estructural, como la politización de los cargos de responsabilidad o la falta de implantación de nuevas formas de gestión y modernización de la administración. El Plan de Calidad de RRHH aborda parcialmente algunos de estos problemas, pero sin una lógica de intervención clara que permita identificar el alineamiento entre las necesidades detectadas, las explicitadas en el Plan y los objetivos (explícitos e implícitos) a alcanzar.

RECOMENDACIÓN 1.

Sería conveniente contrastar la pertinencia del Plan de Calidad de RRHH aplicando técnicas de planificación de políticas públicas y herramientas de investigación social que aseguren: 1) la existencia de un correcto diagnóstico y la identificación de los problemas clave sobre los que se pretende actuar; 2) una correlación clara entre necesidades y problemas y los objetivos a alcanzar; 3) la realización de una confrontación entre posibles alternativas, una selección de las medidas más adecuadas para alcanzar los objetivos definidos y una priorización de actuaciones.

En concreto y en la medida que se trata de desarrollar un plan de recursos humanos debería tenerse en cuenta a las personas de la organización, sus necesidades y expectativas.

Siguiendo estas pautas, comúnmente utilizadas para la formulación de cualquier intervención pública, mejoraría no sólo la correcta planificación del plan y su sostenibilidad, sino también su evaluabilidad.

La formalización del Plan (su tramitación sin participación de otros departamentos y de los empleados públicos, y su aprobación por Resolución de la Consejera de Administraciones Públicas) resulta insuficiente para alcanzar el compromiso del conjunto de la ACAIB si se atiende a la transcendencia de algunas de las medidas que contempla y, sobre todo, a su ámbito de aplicación subjetivo. Un plan de estas características hubiera requerido de un compromiso al más alto nivel con independencia de que su impulso y seguimiento correspondiera a la Consejería con competencias en materia de personal.

RECOMENDACIÓN 2.

Atendiendo a su alcance, ámbito y transcendencia, sería conveniente que el Plan fuera asumido al más alto nivel del Govern balear, logrando así la apropiación e implicación de todos los departamentos para la consecución de su objetivo general: mejorar la calidad de la gestión de las personas de la organización.

Sobre la complementariedad del Plan con otros instrumentos

El Plan de Calidad de RRHH de la ACAIB no se encontraba expresamente previsto como tal en los diferentes instrumentos de planificación estratégica. Esta puede ser una de las razones por las que se detecta algún solapamiento y duplicidad que puede generar cierta confusión sobre su alcance.

La ACAIB ha desarrollado distintas intervenciones en forma de planes estratégicos, directores y sectoriales, y planes operativos con ámbitos de actuación y alcance diversos. Esta *convivencia* prácticamente simultánea de intervenciones con objetivos y medidas coincidentes contribuye a generar cierta confusión en cuanto al alcance de los distintos instrumentos, y, en concreto, del Plan objeto de evaluación, que no sólo no estaba previsto expresamente, sino que recupera ("*rescata*") medidas no completadas en planes anteriores o paralelos y, en algún caso, duplica actuaciones.

Aún así, se constata la complementariedad con los despliegues sectoriales del Plan Estratégico en materia de función pública, del que deriva el Plan de Calidad de RRHH: de un lado, con la Auditoría interna, y, de otro, con el Plan de Igualdad entre mujeres y hombre de la ACAIB, expresamente previstos.

RECOMENDACIÓN 3.

Parece conveniente que, con el objetivo de mejorar la calidad de la planificación estratégica de la función pública balear, se considerase el reordenamiento de los planes y las medidas y su adecuada integración en el instrumento de planificación, evitando la confusión y el riesgo de posibles disfunciones de las actuaciones por la existencia de solapamientos y duplicidades entre planes con finalidades distintas y alcances diferentes, y garantizando así el pleno alineamiento entre las diversas actuaciones de despliegue.

Sobre la Coherencia del Plan

El Plan de Calidad de RRHH de la ACAIB en su conjunto es un instrumento coherente en cuanto adecuación de los objetivos específicos con el objetivo general de mejorar la calidad en la gestión de las personas de la organización, pero no cubre la totalidad de las dimensiones propias de un plan de esta naturaleza .

Los tres objetivos específicos del Plan de Calidad de RRHH de la ACAIB son coherentes, en la medida que son adecuados para contribuir a lograr el objetivo general. Cuestión distinta es el grado en que se alcance este objetivo general. La respuesta no puede ser positiva al cien por cien, ya que se ha podido constatar la ausencia de algunas cuestiones básicas que son propias de un plan relativo a la gestión de las personas, como la formación a todos los colectivos y no sólo a los directivos, como prevé el Plan evaluado; o las medidas de reconocimiento, atención o recompensa.

Cierto es que algunas de las actuaciones que -siguiendo el diagnóstico efectuado en la TGN- mejorarían enormemente el clima laboral no son competencia ni de la Dirección General de Administración Pública (despolitización de la función pública, condiciones laborales) ni de la Comunidad Autónoma, como la recuperación de determinados derechos económicos (sueldo, incapacidad temporal) y no económicos (*moscosos* o jornada semanal).

Al margen estas cuestiones, se aprecian lagunas que permiten dudar sobre si las medidas puestas en marcha por el Plan permitirán alcanzar los tres objetivos específicos -capacitación del personal directivo, aumento de la motivación de las personas y gestión normalizada de permisos, licencias y jornada laboral- y el general de mejorar la calidad de la gestión de las personas de la organización, ya que la *estructura lógica* quiebra en algunos casos. Así, si bien la definición de las medidas pudiera ser coherente con el objetivo, la concreción y orientación de sus actividades limita su alcance y por consiguiente el logro del objetivo específico fijado.

RECOMENDACIÓN 4.

Las carencias advertidas en el Plan de Calidad de RRHH se corregirían con la utilización de técnicas de planificación de políticas públicas y de diseño de los planes estratégicos en materia de personal, así como teniendo en cuenta las directrices que ofrecen los modelos de calidad (tanto CAF como EFQM) que se mencionan en el Plan como un referente. De esta manera, se facilitaría la recogida ordenada y completa de todos los elementos y dimensiones propias y relevantes en cualquier planificación de recursos humanos, como son la formación del personal y el reconocimiento.

Objetivo específico 1.: Sensibilización y capacitación del personal directivo

Las dos acciones que forman parte del objetivo específico 1 son coherentes con éste y muy concretas, aunque su contenido parece desviarse al superar su alcance a su objetivo. En realidad, ambas actividades son una sola, que se desarrollan en dos fases sucesivas: formación de directivos y su seguimiento y valoración.

Las acciones que contempla este objetivo se encuentran bastante desarrolladas y guardan una total adecuación al objetivo de sensibilizar y capacitar al personal directivo.

En realidad se trata de una única acción –formación del personal directivo- dotada de dos fases sucesivas: formación de los directivos en gestión de calidad del personal y seguimiento del impacto y eficacia de la formación. Carecen de sentido una sin la otra.

Su contenido supera su enunciado (y su objetivo) al entrar en el campo de las habilidades directivas para el desempeño del puesto de trabajo. Pese a ello, la amplitud de sus contenidos formativos se encuentra alineada con problemas detectados en el transcurso de la TGN, avalando así su pertinencia.

RECOMENDACIÓN 5.

Sería conveniente reformular las acciones que contiene este objetivo específico 1 para mejorar la correlación entre su definición y el alcance real de las acciones llevadas a cabo.

Objetivo específico 2: Aumento de la motivación del personal

Este objetivo específico 2 es el más ambicioso, tanto cuantitativamente como cualitativamente, al recoger el mayor número de acciones, muy generales y de gran envergadura si se atiende a su denominación literal. Parece denotarse cierta falta de planificación que se manifiesta en los contenidos (imprecisos) de las acciones y que ha derivado en modificaciones y aplazamientos, algunos de relevancia. También es el objetivo más difuso en su formulación.

Tal como se encuentra diseñado, este objetivo específico puede calificarse como de un auténtico "*cajón de sastre*" ya que, a diferencia de los otros dos, recoge un conjunto de acciones (ocho en total) escasamente relacionadas entre sí, y en ocasiones, poco planificadas y acotadas. Hasta el punto que algunas han sufrido modificaciones de calado, reducciones notables de contenidos e incluso aplazamientos *sine die* por las dificultades de llevarlas a cabo, lo que evidencia cierta improvisación.

Este objetivo (más "*impreciso*" que "*específico*") de "*aumentar la motivación*" contiene un ambicioso, heterogéneo y variopinto conjunto de acciones encaminadas, de un lado, a mejorar la comunicación en la organización, dando voz a las personas que la integran (tres de las ocho: mejora de la comunicación interna, fomento de las sugerencias de mejora de los empleados y

encuesta de clima laboral), y de otro, a mejorar la planificación y gestión del trabajo (las cinco restantes).

Por otro lado, algunas de estas acciones se presentan bajo amplias denominaciones que o bien incluyen otras acciones previstas de manera independiente (como sucede con las acciones de fomento de las sugerencias de mejora de los empleados y la encuesta de clima laboral, que formarían parte de la acción denominada de un modo tan amplio como "*comunicación interna*"), o bien no se corresponden con sus contenidos, mucho más limitados.

En este sentido, las acciones encaminadas al "*aumento de la flexibilidad en la adjudicación de los puestos base de acuerdo con las necesidades personales y el perfil profesional*" y la acción relativa de "*gestión por competencias"* han sufrido una rebaja sustancial, quedando desdibujadas. La denominación de las acciones excede considerablemente de su contenido, mucho más reducido.

Si se pone el foco en el contenido de las acciones, se formulan algunas cuya adecuación a un plan de RRHH no queda suficientemente justificada, como es el caso de la gestión por procesos.

RECOMENDACIÓN 6.

Dada la relevancia de las acciones, su disparidad y la desproporción respecto a los dos objetivos específicos restantes, así como la indeterminación del propio objetivo, sería conveniente y más realista reconsiderar, como un primer paso, aglutinar las acciones en dos grupos diferenciados bajo dos objetivos más específicos que el actual e impreciso de "*incrementar la motivación de personal*":

- Por un lado, y con el objetivo específico de "*mejorar la comunicación interna*", recoger acciones ya previstas en el Plan como son el buzón de sugerencias y la realización de encuestas de clima laboral (aplazada).

- Por otro, y con el objetivo específico de introducir técnicas de planificación y gestión de recursos humanos, desarrollar otras acciones como la gestión por objetivos, gestión por competencias o la adecuación de la adjudicación de los puestos base a las necesidades del personal y perfil profesional.

Se debiera reconsiderar la inclusión de aquellas acciones que no parece queden suficientemente justificadas en un plan de recursos humanos, como es el caso la gestión por procesos.

Una vez reordenadas las acciones de este objetivo específico en torno a los dos propuestos, se propone su reformulación para ajustarse a sus contenidos, más limitados y reducidos que sus denominaciones.

Objetivo específico 3: Gestión normalizada de permisos, licencias y jornada laboral.

Las acciones que integran este objetivo específico son adecuadas al fin pretendido de homogeneizar la aplicación de la normativa de función pública, contenido propio de un plan de gestión de recursos humanos e identificado como un problema en la TGN: la existencia de disparidad de criterios en la aplicación de la normativa de esta naturaleza.

En general, las acciones propuestas para este objetivo dan respuesta a problemas diagnosticados en la TGN realizada para la evaluación, lo que permite concluir su pertinencia, además de su adecuación al objetivo que persiguen de normalizar la gestión de la normativa propia de RRHH. Son acciones concisas y muy concretas, sucesivas e interrelacionadas, como sucede con las acciones del objetivo específico 1.

Sobre la implementación del Plan

El Plan parece haberse concebido con bastante improvisación, recogiendo múltiples acciones propias de cualquier plan de RRHH que, en ocasiones, quedan simplemente enunciadas con contenidos genéricos o desdibujados que no se ajustan a la realidad. Realidad que se ha impuesto a la hora de su puesta en marcha, con la reducción del contenido y alcance de algunas de las acciones o su aplazamiento.

Por otro lado, los indicadores son demasiado difusos, no aportan información específica sobre los objetivos a conseguir ni sobre los resultados obtenidos.

El plan carece de período de vigencia. Por el momento, hay actividades previstas para 2014 y 2015. Los responsables de la implementación del Plan han realizado un gran esfuerzo para dotar de contenidos a las acciones previstas y disponer de un sistema de información y seguimiento. Pese a ello, presenta carencias que deberían ser subsanadas para ser verdaderamente útil, por lo que puede ser el momento oportuno para acometer una revisión en profundidad que le dote de un nuevo impulso.

RECOMENDACIÓN 7.

Sería recomendable acometer una revisión en profundidad del Plan que permita su efectiva realización: lograr un plan realista y sobre todo, viable. Esta revisión debería alcanzar a los objetivos, acciones y actividades, con una delimitación clara de objetivos a corto y largo plazo.

De mismo modo, es conveniente someter de nuevo a examen el sistema de información y seguimiento del Plan, en lo referente a los indicadores, para dotarlos de validez, de manera que ofrezcan información verdaderamente útil de la implementación y resultados de las medidas que pretenden medir. Con carácter general, debieran tener asignado un estándar de calidad.

Junto a los indicadores que permitan verificar el grado de cumplimiento de las acciones, y en la medida que se trata de desarrollar un plan de recursos humanos, es recomendable incluir un indicador que permita medir el grado de satisfacción del personal con las actuaciones emprendidas.

Objetivo específico 1. Sensibilización y capacitación del personal directivo

La puesta en marcha de este objetivo específico en general sigue el calendario fijado.

Los resultados obtenidos no dan información suficiente como para conocer si se ha alcanzado los objetivos operativos, dada la baja calidad de sus indicadores. Sí se informa de que los cursos han sido muy bien valorados por los alumnos.

Sin embargo, se desconoce la población a la que iba dirigida, y por tanto, el porcentaje de directivos formados, que no aparece formulado como objetivo; por el contrario, figuran otros cuestionables, como medir la eficiencia de la formación.

RECOMENDACIÓN 8.

Sería conveniente revisar los objetivos operativos de cada una de las actividades de este objetivo específico 1, y sobre todo, dotar a este objetivo específico los de indicadores válidos que permitan medir adecuadamente sus logros.

Objetivo específico 2: Aumento de la motivación del personal

La puesta en marcha de las acciones de este objetivo específico 2 es muy incipiente, casi anecdótica, cuando no ha sido aplazada.

Salvo excepciones, los contenidos de las acciones adolecen de cierta imprecisión, tanto en su programación como en sus actividades y en particular en la formulación de sus indicadores.

La mayor parte de las acciones se han ido definiendo a lo largo de su implementación y en función de la disponibilidad de medios para su ejecución. Esta improvisación también ha contribuido a rebajar la potencia de las actividades.

RECOMENDACIÓN 9.

Resulta necesario, dada la envergadura de las acciones recogidas bajo este objetivo específico 2, de muy difícil realización, se lleve a cabo una profunda reformulación de sus contenidos para su ajuste a la realidad, junto a sus actividades e indicadores.

Objetivo específico 3: Gestión normalizada de permisos, licencias y jornada laboral.

Las acciones de este objetivo específico presentan en su puesta en marcha diferentes velocidades e incluso modificaciones y demoras, en gran parte derivadas de la ausencia de una planificación más meditada y rigurosa. En lo referente a los indicadores, como una constante del Plan, se observan deficiencias en su formulación.

RECOMENDACIÓN 10.

Para un adecuado seguimiento del objetivo específico 3, sería conveniente revisar la formulación de sus indicadores para que permitan medir adecuadamente el resultado alcanzado de las acciones, fijando estándares de calidad.

Sobre la evaluabilidad del Plan

Sobre los aspectos de **carácter técnico** en relación con la evaluabilidad: se puede afirmar que existe un alto nivel de colaboración e implicación de los agentes clave para llevar a cabo la evaluación. La evaluación realizada, con un fuerte componente formativo, evidencia un compromiso claro y entorno favorable para llevar con éxito posteriores evaluaciones, tanto de este Plan de Calidad de RRHH como de otras intervenciones públicas de la ACAIB.

Sobre su **planificación y diseño**: el Plan presenta algunas deficiencias en la planificación y diseño, como se ha expuesto en los apartados anteriores, que requieren una mejora para que la intervención esté en condiciones adecuadas para ser evaluada.

Sobre los **sistemas de seguimiento**: aunque se ha realizado un esfuerzo constatable en el diseño de las fichas de seguimiento de cada actividad, el sistema presenta áreas de mejora sustanciales principalmente en la determinación de objetivos y definición de indicadores.

Sobre la **fase en que se encuentra la intervención**: en el momento de realizar esta evaluación el Plan estaba en una fase muy temprana de implementación, con pocas medidas

iniciadas y otras que se han pospuesto o descartado para 2014 e incluso 2015, limitando el alcance de la evaluación y la evaluabilidad del Plan.

RECOMENDACIÓN 11.

Para garantizar el éxito de futuras evaluaciones sería deseable que se acometieran las recomendaciones de este informe respecto a la necesidad de una adecuada planificación y mejora de los sistemas de seguimiento e información que dotarían a esta y otras intervenciones, de los elementos necesarios para llevarlas a cabo.

Valoración del Plan en los modelos de gestión de calidad (EFQM, CAF)

Haciendo uso de los métodos de puntuación utilizados en los modelos EFQM y CAF, y a partir de las evidencias encontradas y el análisis efectuado bajo los criterios de pertinencia, coherencia, complementariedad e implementación, se puede afirmar que el Plan se sitúa en un nivel susceptible de mejoras en su enfoque (planificar), despliegue (desarrollar), evaluación (controlar) y revisión (actuar).

Conforme la matriz REDER, utilizada en el modelo EFQM, el Plan se sitúa en el segundo tramo de la escala de puntuación que corresponde a los agentes facilitadores (entre ellos, el criterio 3: personas): "*limitada capacidad para demostrar*". En cuanto a su enfoque, el análisis no permite afirmar de una manera evidente y rotunda que se encuentre sólidamente fundado e integrado con otros enfoques relevantes. Y respecto a su despliegue, además de incipiente, no se encuentra en absoluto estructurado ni parece haber alcanzado áreas relevantes.

A idéntica valoración y por las mismas razones se llega aplicando los sistemas de puntuación del modelo CAF, obteniendo mejores resultados con el "*sistema clásico",* en el que ya se valora la existencia de un plan, que con el "*sistema de puntuación afinado*", próximo al sistema de puntuación del modelo EFQM.

RECOMENDACIÓN 12.

Con el fin de abordar la planificación en áreas concretas de la organización, como es la de las personas que la integran, puede ser conveniente acudir a las pautas que proporcionan los modelos CAF y EFQM de excelencia, aunque estén concebidos para impulsar y estimular la mejora continua a través de autoevaluaciones que permiten obtener una visión general de una organización. En todo caso, se tratan de metodologías y herramientas de mejora de la gestión y como tal pueden ser utilizadas.

Síntesis del capítulo 5

El capítulo quinto ofrece las conclusiones y recomendaciones, que constituyen el objetivo final del proceso de evaluación. Se pueden abordar desde diferentes ópticas (por capítulos, por temática, por criterios de evaluación, etc.). También se pueden poner las conclusiones en primer lugar y en un segundo apartado, las recomendaciones.

Para facilitar la lectura y la relación existente entre las conclusiones y las recomendaciones, éstas últimas se van intercalando a lo largo del texto, a medida que se deducen de la conclusión. Las recomendaciones se presentan numeradas.

Bibliografía

AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas.* Madrid.

AEVAL. (2009). *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas.* Madrid.

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.

Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2010). *La evaluación de impacto en la práctica.* Washington: Banco Mundial.

Merino, M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas.* Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad.

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

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de preguntas[58]

EVALUACIÓN DEL PLAN DE CALIDAD DE LOS RRHH DE LA ACAIB
Las pregunta generales de evaluación son: ***¿Es el Plan de Calidad de RRHH de la ACAIB el instrumento adecuado para resolver los problemas detectados en la gestión de su personal, y sus acciones coherentes con los objetivos propuestos? ¿Hasta qué punto se ha puesto en marcha el Plan?*** Preguntas principales de evaluación: 1. ***¿En qué medida el Plan de Calidad de RRHH de la ACAIB resulta adecuado para dar respuesta a los problemas identificados en los recursos humanos de la ACAIB? CRITERIO DE PERTINENCIA*** 2. ***¿En qué medida el Plan está relacionado con otras intervenciones de la ACAIB con las que puede generar sinergias? CRITERIO DE COMPLEMENTARIEDAD*** 3. ***¿En qué medida las acciones que recoge el Plan resultan coherentes en relación a los objetivos que pretende conseguir? CRITERIO DE COHERENCIA*** 4. ***¿En qué grado se han puesto en marcha las acciones que contempla el Plan? CRITERIO DE IMPLEMENTACIÓN*** 5. ***¿Hasta qué punto la intervención, tal y como está diseñada, puede ser evaluada? CRITERIO DE EVALUABILIDAD***

[58] Basada en el Protocolo de Evaluabilidad del Gobierno de Navarra.

Pregunta	Criterio de evaluación	Indicador /metodología	Fuentes de verificación
1. ¿En qué medida el Plan de Calidad de RRHH de la ACAIB resulta adecuado para dar respuesta a los problemas identificados en los recursos humanos de la ACAIB? CRITERIO DE PERTINENCIA			
¿El Plan contiene un diagnóstico, explícita o implícitamente, de los problemas que se quieren resolver?	*Pertinencia*		
¿Están claramente identificados los problemas y necesidades en el diagnóstico?			
¿Existe una teoría de la intervención? Es decir, ¿se han planteado las relaciones causales entre las medidas y el problema y su solución?			
¿Los problemas y necesidades están cuantificados y son medibles?			
¿Están identificadas las causas de los problemas y necesidades detectados que pretende resolver el Plan?			
¿Se ha efectuado un análisis del contexto del Plan?			
¿Están claramente identificados los posibles destinatarios del Plan (ámbito subjetivo)?			
Los objetivos de la intervención, ¿están bien definidos?			
¿Se explica el fin o propósito de los objetivos? Es decir, ¿son los objetivos claros, concisos, medibles y valorables?			
2. ¿En qué medida el Plan está relacionado con otras intervenciones de la ACAIB con las que puede generar sinergias? CRITERIO DE COMPLEMENTARIEDAD			
¿Se ha examinado la complementariedad de la intervención con otros posibles planes o programas vigentes?	*Complementariedad*		
¿Los objetivos del Plan se relacionan con los de otras intervenciones públicas, convergiendo hacia la solución del mismo problema o necesidad?			

Pregunta	Criterio de evaluación	Indicador /metodología	Fuentes de verificación
3. ¿En qué medida las acciones que recoge el Plan resultan coherentes en relación a los objetivos que pretende conseguir? CRITERIO DE COHERENCIA			
Los objetivos, ¿responden a las necesidades y problemas detectados?	*Coherencia*		
¿Se ha definido un plazo para alcanzar los objetivos?			
¿Se han establecido los distintos niveles de objetivos?			
¿La definición de los distintos objetivos responde a las relaciones causa-efecto lógicas?			
¿Están alineados los objetivos desde el nivel superior (objetivo general del Plan) a los intermedios (objetivos específicos) y de éstos a los de nivel inferior (objetivos operativos)?			
¿Las acciones para lograr los objetivos operativos del Plan contienen indicadores para comprobar su realización y éstos son medibles y mensurables?			
¿La puesta en marcha de las acciones y medidas contribuye al logro de los objetivos planteados?			
¿Se han designado responsables para cada acción o medida?			
¿Existe un presupuesto o los recursos necesarios para la puesta en marcha de las medidas?			
¿Existe información suficiente sobre los aspectos a evaluar del Plan?			
¿Se ha establecido algún procedimiento para la recogida de la información relevante sobre el Plan?			
¿El sistema de información es eficaz? (fiable, sencillo, ágil, poco costoso)			
¿El sistema de información permite una recogida de información sistemática y relevante?			
¿Se han definido indicadores para el seguimiento del Plan?			

Pregunta	Criterio de evaluación	Indicador /metodología	Fuentes de verificación
Los indicadores elegidos, ¿son relevantes, fiables, fáciles de obtener y de interpretar?			
¿Se ha definido una línea de base*: es decir, cuál se considera el punto de partida del Plan y los indicadores que serán considerados punto de referencia o* punto cero*?*			
¿Se ha definido cuándo se debe recoger información para cada indicador?			
¿Se han asignado recursos suficientes para llevar a cabo el seguimiento?			
¿Se ha definido la justificación y utilidad de la evaluación y las preguntas de evaluación y consensuado con los gestores del Plan?			
4. ¿En qué grado se han puesto en marcha las acciones que contempla el Plan? CRITERIO DE IMPLEMENTACIÓN			
¿El Plan ha tenido recorrido suficiente para ser evaluado?	*Implementación*		
¿Se han implementado las medidas o acciones del Plan para realizar una evaluación de implementación o resultados?			
¿En qué medida el calendario de implementación se corresponde con los objetivos establecidos?			
¿En qué medida se ha cumplido el calendario de implementación?			
5. ¿Hasta qué punto la intervención, tal y como está diseñada, puede ser evaluada? CRITERIO DE EVALUABILIDAD			
¿Hay una actitud favorable hacia la evaluación por parte del personal implicado en la planificación y gestión del Plan?	*Evaluabilidad*		
¿Se han identificado actores que puedan interferir en el proceso de evaluación y la independencia de sus conclusiones?			
¿Se facilitará al equipo evaluador la información necesaria para realizar la evaluación?			
¿Se facilitará la participación de los actores en el desarrollo de la			

Pregunta	Criterio de evaluación	Indicador /metodología	Fuentes de verificación
evaluación?			
¿Existe un clima favorable de cooperación entre personas y entidades evaluadoras y evaluadas?			
¿Los responsables y gestores del Plan tienen experiencia previa en el diseño, gestión o realización de una evaluación?			
¿Los gestores del Plan tienen formación específica en evaluación?			
¿Los gestores del Plan tienen formación específica en la materia objeto del Plan?			
¿Se va a establecer algún tipo de procedimiento para dar seguimiento al desarrollo de la evaluación?			
¿Existe un presupuesto adecuado para llevar a cabo la evaluación?			
¿El tiempo asignado para realizar la evaluación es suficiente para llevarla a cabo?			
¿Existen recursos humanos suficientes para realizar la evaluación?			
¿Se va a establecer algún tipo de procedimiento para hacer un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la evaluación?			
¿Los agentes clave están implicados en la realización de la evaluación?			

Anexo 2. Aplicación de la Técnica de Grupo Nominal (TGN) en la ACAIB. Metodología y resultados

La Técnica de Grupo Nominal (TGN)

La Técnica de Grupo Nominal (TGN)[59] es una técnica creativa para el análisis de problemas que combina opiniones individuales para facilitar la toma de decisiones. La TGN permite identificar elementos de una situación o problema, soluciones parciales o totales para el mismo y establecer prioridades a partir de la consulta a un grupo de personas respetando el anonimato.

La TGN constituye un proceso de índole cualitativa que se despliega en grupo a través de cinco fases:

1ª. Presentación de la pregunta. FORMULACIÓN.

2ª. Generación silenciosa e individual de ideas. REFLEXIÓN.

3ª. Proceso interactivo para clarificar ideas. AGRUPACIÓN DE ALTERNATIVAS.

4ª. Reflexión colectiva sobre los resultados obtenidos. DEBATE.

5ª. Jerarquización de las alternativas o propuestas resultantes. VOTACIÓN.

La principal ventaja de la TGN reside en que permite analizar los problemas de una forma ordenada y sistemática, así como apuntar propuestas para la toma de decisiones, también jerarquizadas, mediante la combinación de respuestas creativas individuales que, por el debate colectivo, adquieren la condición de opinión cualificada del grupo.

La aplicación de esta técnica es de gran eficiencia para el análisis de problemas y la toma de decisiones ya que brinda, entre otras, las siguientes ventajas:

- Un riguroso orden en la exposición de las ideas.

[59] Entre otros, se ha consultado para esta breve referencia teórica, a Ángel Guillén Zanón (1990), José M. Huerta (2005) y documentos metodológicos de la Inspección General de Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas (2008).

- Una exposición de ideas sintética y no prolija.
- Una recuperación de las posiciones minoritarias.
- Una garantía de que el éxito de las ideas depende de la bondad de su contenido y no de la brillantez en su exposición.
- Una conversión de ideas individuales dispersas en opinión de grupo.
- La priorización de los problemas y soluciones.
- Esa priorización se realiza con votaciones secretas.

Metodología empleada

Para la evaluación del Plan de Calidad de RRHH de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (ACAIB) se ha considerado de utilidad la realización de esta técnica, que permitió la identificación de los problemas existentes en la gestión de las personas dentro de los servicios generales de la ACAIB. El objetivo de la realización de la técnica era comprobar la coherencia de ese diagnóstico con el realizado para la elaboración del Plan de Calidad de RRHH objeto de evaluación (primer panel) y, por otro, contar con elementos de peso para proponer un posible rediseño del Plan que contemplara las prioridades detectadas (segundo panel).

La técnica se ha aplicado a tres grupos:

- En el primero participaron nueve responsables de unidades (jefes de departamento o jefes de servicio) de Recursos Humanos de las secretarías generales de las consejerías, salvo la de Administración Pública[60].
- En el segundo participaron otros once responsables, mayoritariamente jefes de servicio, pero también jefes de departamento, de todas las consejerías de la CAIB. Estos participantes fueron seleccionados de forma aleatoria estratificada de forma que se garantizara al menos un representante de cada consejería y con el requisito de que tuviera personal a su cargo y una experiencia de al menos cuatro años en la administración pública.
- En el tercer grupo participaron otros diez funcionarios de la ACAIB, técnicos y del grupo de apoyo de nivel 25 o inferior, sin personal a cargo. Este fue el grupo más heterogéneo de los tres.

[60] El motivo es que, al ser esta consejería la encargante de la evaluación, podía producir interferencias o influir en el grupo.

La metodología empleada ha sido común para los tres grupos, reunidos en una sesión cada uno los días 14, 15 y 16 de abril, respectivamente, en la sede de la Consejería de Administraciones Públicas en Palma de Mallorca. La única diferencia entre ellas fue que la primera tuvo lugar de 12.30 a 14.30 horas, mientras que las otras dos se desarrollaron entre las 9.30 y las 12 horas, con una pausa para un desayuno sobre las once.

El 23 de enero de 2015 se realizó un pilotaje de la técnica a personas de características profesionales semejantes a las que fueron seleccionadas en la ACAIB, sometiendo las preguntas clave de la TGN y la técnica a debate y mejora, al objeto de garantizar su comprensión y utilidad para el objetivo fijado.

Desarrollo de la técnica

1. Presentación de los participantes

En primer lugar se produjo una **presentación** breve de los participantes (nombre y puesto) ya que la mayor parte de ellos no se conocían. Se colocaron unos carteles identificativos para cada uno de los participantes en la sesión, incluidas las tres personas de AEVAL que conducían la TGN.

En segundo lugar, se procedió a presentar la **técnica**, explicando brevemente en qué consiste, su desarrollo previsto en los dos paneles, qué material precisa cada participante (cada uno lo tenía en su puesto al llegar[61]), el uso que se va a dar del mismo y qué se pretende con la TGN, incluido un pequeño resumen del objeto de la evaluación y del propio Plan objeto de evaluación, desconocido para la mayor parte de los asistentes.

Esta fase se desarrolló en escasos minutos en las tres sesiones.

2. Formulación de la primera pregunta (panel 1)

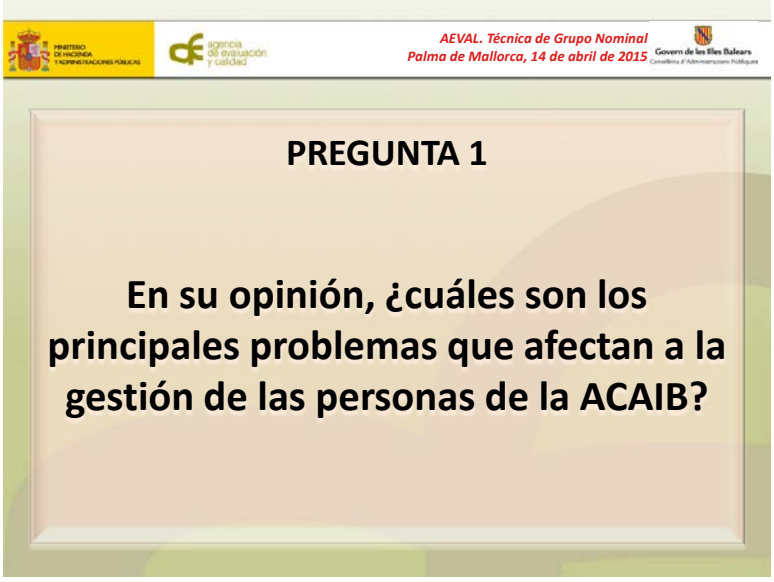
Se pidió a los participantes un diagnóstico de los principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB, a partir de una serie de ideas expresadas en los *post-it*, para después debatir para agruparlas y clasificarlas. El objetivo fue definir las ideas resumen que permitieran un consenso en esa definición.

Se utilizó la presentación de la técnica para proyectar la primera pregunta[62], bien visible para todo el grupo, para que pudiera leerse con claridad. Una vez formulada, se solicitó a los integrantes de cada grupo que, de manera individual y en silencio, formulara **cuatro ideas-respuesta** a dicha pregunta.

[61] Una carpeta con rotuladores, *post-its* para escribir sus ideas, pegatinas de voto y folios.

[62] Debe estar formulada por escrito.

La primera pregunta fue la siguiente:



3. Generación silenciosa de ideas

Se entregaron cuatro *post-it* a cada participante para expresar sus ideas, invitándoles a utilizar todos, pero no era obligatorio. De ahí que el número de ideas individuales puede no coincidir con el total de *post-it* entregados, ni es igual en los distintos paneles.

Cada miembro del grupo fue generando ideas-respuesta a la pregunta. Cada una de ellas fue anotada en un *post-it* distinto, (*una idea, un papel*), aunque esta condición no se dio en todos los casos, y requirió de diferentes interpretaciones. El tiempo otorgado a los participantes para la generación de ideas fue de **ocho minutos**, aunque se permitió un mayor plazo a aquellos que lo precisaron para completar sus ideas-respuesta.

Una constante destacable ha sido, en todos los grupos, la dificultad que para los participantes supuso el tratar de trasladar al papel, de forma concisa y clara, sus propias opiniones acerca del entorno en el que trabajan.

4. Recogida de las ideas-respuesta

A medida que los participantes iban finalizando la redacción de sus ideas, las fueron entregando al equipo evaluador, que las recogió para proceder a su lectura y aclaración en la siguiente fase.

5. Asunción grupal de las ideas-respuesta, interpretación y aclaración

Una vez recogidos todos los *post-it*, y antes de colocarlos en el panel, se reiteró al grupo que todas las ideas recogidas son un *producto colectivo*, que no importan los autores individuales,

ya que todos tendrían la oportunidad de pronunciarse mediante la votación, por lo cual, en ese momento el grupo **sólo debía aclarar los significados** de las diferentes ideas expresadas.

En esta fase, y teniendo en cuenta que se trataba de **llegar a un consenso** sobre el significado de cada idea, se produce un pequeño debate sobre el contenido de las ideas-respuesta, para lograr su agrupación en una serie de **ideas-resumen.**

La finalidad fue lograr ese consenso, facilitando asimismo la comprensión de las ideas expresadas y la votación posterior.

De nuevo, fue común a todos los grupos la dificultad para que la síntesis de las ideas que los participantes trasladaban al papel fueran un fiel reflejo de lo que deseaban expresar, cuestión que se intentó solucionar en esta exposición en grupo una vez reunidas todas las opiniones.

6. Votación

En esta etapa se trataba de conseguir una votación muy rápida y lo más secreta posible[63]. Para ello se utilizaron las **pequeñas pegatinas de colores**[64], realizando esa votación todos los participantes a la vez. Los participantes disponían de seis pegatinas de voto cada uno, que podían distribuir libremente a cada idea, pudiendo priorizar unas sobre otras (colocando más pegatinas a la más prioritaria y menos a la menos prioritaria).

7. Pausa

Al finalizar la votación, se realizó una pausa, ofreciendo un descanso a los participantes. En la primera sesión esta pausa fue de unos 10 minutos, ya que estaba condicionada por la hora, mientras que en la segunda y tercera sesión se ofreció un café con bocadillos y se alargó 10 minutos más.

Esta pausa permitió asimismo al equipo evaluador comprobar los resultados de la primera votación y determinar los problemas principales *grosso modo.*

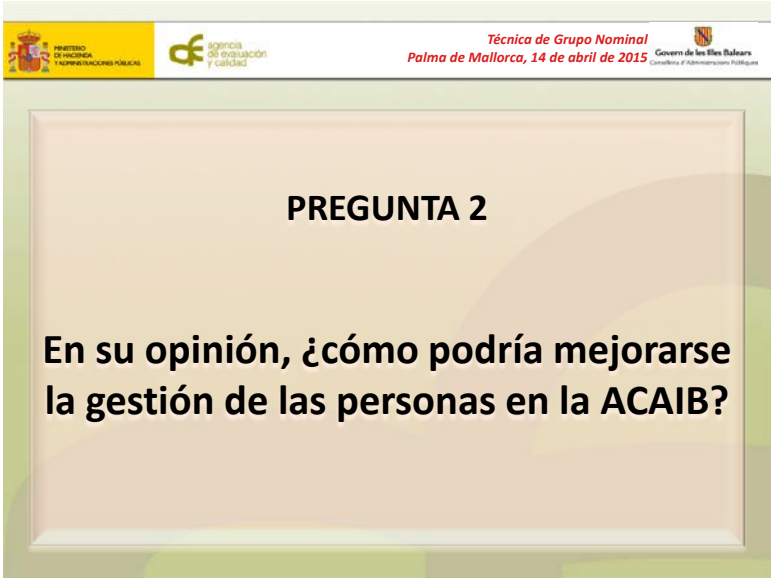
8. Presentación de la segunda pregunta (panel 2)

Tras la pausa se presentó la segunda pregunta, correspondiente al segundo panel, con la que se pretendía buscar propuestas de mejora a los problemas consensuados, presentados los resultados de la primera votación, que sirvieran a un posible rediseño del Plan objeto de evaluación. La dinámica de trabajo con esta segunda pregunta fue idéntica a la anterior

[63] El voto secreto es uno de los *activos* más importantes de esta técnica, ya que permite evitar los comportamientos debidos al temor de las reacciones de los demás.

[64] Se repartieron seis pegatinas de un color y otras seis de otro para facilitar la votación en los dos paneles.

(generación silenciosa de ideas; recogida de ideas-respuesta; asunción grupal de las ideas-respuesta, interpretación y aclaración, debate y votación). La segunda pregunta fue:



9. Conclusión de la sesión

Se concluyó la sesión agradeciendo a todos la participación, y comunicando la remisión del informe de resultados a cada uno de los participantes.

Resultados de la técnica

GRUPO UNO (14 de abril de 2015)

El primer grupo estaba formado por nueve jefes de departamento y jefes de servicio responsables de las unidades de recursos humanos de las secretarías generales de la administración balear, con representación de las Consejerías de Familia y Servicios Sociales; Hacienda y Presupuestos; Salud; Economía y Competitividad; Agricultura, Medio ambiente y Territorio; Educación, Cultura y Universidades y Turismo y Deportes. Todos ellos tenían experiencia en gestión de personal y contaban con personas a su cargo.

Diagnóstico y definición del problema. Panel 1.

Los participantes entregaron tras el periodo de reflexión un total de 22 ideas individuales[65]. Tras el debate, se agruparon en doce ideas resumen, todas ellas con algún voto del grupo en la fase de priorización, aunque con destacadas diferencias.

En general, se percibe claramente un clima laboral un poco tenso por diferentes motivos, entre los que destacan la **falta de motivación**[66], la **excesiva politización**, y la sensación de que ni quienes debieran liderar ni quienes trabajan llevan a cabo óptimamente sus tareas en este sentido. De ahí expresiones como **falta de compromiso de las jefaturas**, **inadecuación de las plantillas** a la carga de trabajo, o inaplicación de **consecuencias** sobre los actos.

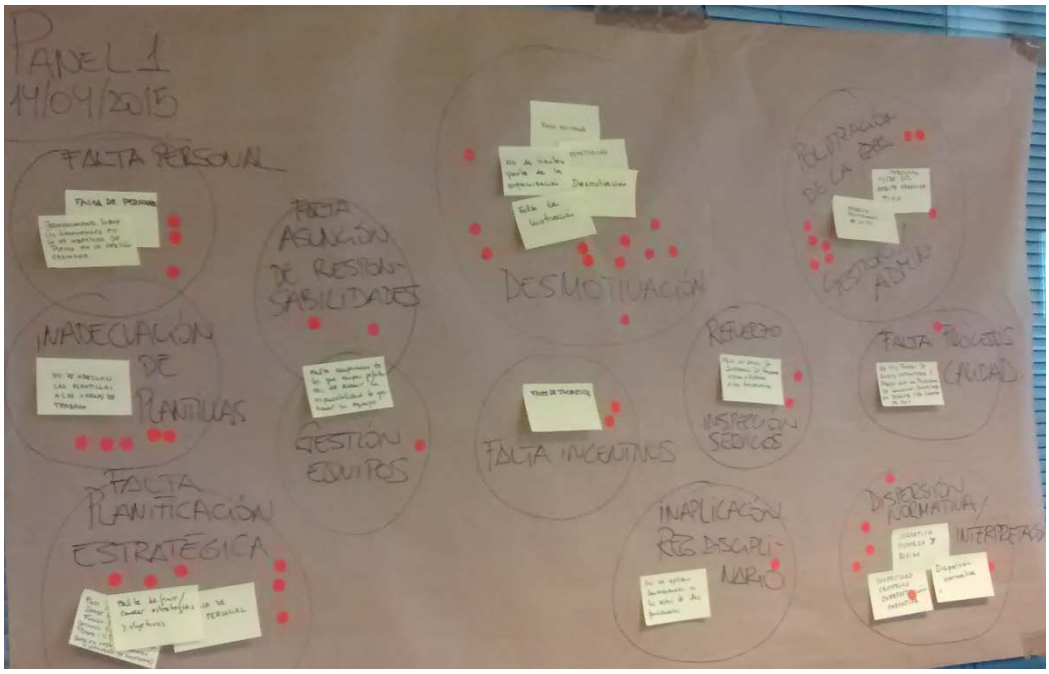
Es llamativa la idea de que la falta de **procesos de calidad** hace que los problemas tiendan a tratar de solucionarse aumentando la plantilla, cuando no siempre dichos problemas se producen por escasez de personal. Esta percepción no concuerda con la indicación, por parte de otros participantes, de la **falta de personal** como un problema, pese a lo cual no aparecerá, como se verá, en ningún momento la propuesta de aumentar el personal como solución a los problemas detectados y priorizados, lo cual confirmaría de alguna forma la primera hipótesis.

Cabe destacar el consenso detectado en torno a los principales problemas, ya que las cuestiones más sugeridas en las ideas individuales (con un mayor número de *post-it*) también son, en general, las que luego serán más votadas en la fase de priorización.

[65] Como se ha indicado en la descripción de la metodología empleada, se entregaron cuatro *post-it* a cada participante para expresar sus ideas, invitándoles a utilizarlos todos, pero no era obligatorio. De ahí que este número no coincida con el total de *post-it* entregados (36) ni es igual en los distintos paneles.

[66] La "falta de motivación" al tratarse de un problema tan difuso, se precisó para los dos restantes grupos que lo concretarán, con el fin de lograr una mejor identificación de los problemas.

Agrupación de las ideas individuales en ideas-resumen y votos de priorización. Panel 1: Principales problemas que afectan a la gestión de las personas en la ACAIB. Grupo 1.



En el cuadro siguiente se reproducen los textos literales de las ideas individuales, así como los votos recibidos a las ideas-resumen en que se agruparon.

Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Panel 1. Grupo 1. Ideas expresadas, ordenadas de mayor a menor número de votos a la idea-resumen.

IDEAS EXPRESADAS	IDEA RESUMEN	VOTOS (Núm.)
- Desmotivación *- Desmotivación* *- Falta de motivación* *- Falta motivación* *- No se sienten parte de la organización*	DESMOTIVACIÓN	11
- Excesiva politización de la Función Pública *- Personal fuera del ámbito organizativo*	POLITIZACIÓN DE LA GESTIÓN/ ADMINISTRACIÓN	8
- Falta de planificación desde Consellerías y Función Pública en creación, dotación y cobertura de plazas (el Plan que se hizo quedó en nada por el concurso y separación de consellerías) *- Falta definir/ conocer estrategias y objetivos* *- Poítica de personal*	FALTA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	6
- Dispersión normativa *- Diversidad criterios interpretación normativa* *- Normativa dispersa y rígida*	DISPERSIÓN NORMATIVA / DISPARIDAD CRITERIOS INTERPRETACIÓN	6
- No se adecúan las plantillas a las cargas de trabajo	INADECUACIÓN DE PLANTILLAS	5
- Desconocimiento sobre las consecuencias en la no cobertura de plazas en la gestión ordinaria *- Falta de personal*	FALTA PERSONAL	3
- Falta un servicio de inspección de personal ajeno o externo a las Consellerías	REFUERZO EXTERNO INSPECCIÓN SERVICIOS	2
- Falta compromiso de los que ocupan jefaturas de asumir la responsabilidad de gestionar un equipo	FALTA ASUNCIÓN RESPONSABILIDADES	2
- Falta de incentivos	FALTA INCENTIVOS	2
- No hay procesos de calidad implantados y parece que los problemas se solucionan aumentando en personal (no siempre es así)	FALTA PROCESOS DE CALIDAD	1
- No se aplican consecuencias a los actos de los funcionarios	INAPLICACIÓN RÉGIMEN DISCIPLINARIO	1
- Falta compromiso de los que ocupan jefaturas de asumir la responsabilidad de gestionar un equipo	GESTIÓN DE EQUIPOS	1

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro, también se produce una concentración entre los votos entregados a las ideas que han suscitado un mayor consenso. De hecho, las ideas resumen que congregaron los tres primeros puestos en votos (cuatro, porque dos de ellas empataron en votos) superan en 64% del total de votos expresados.

En el cuadro siguiente se reproduce el reparto de ideas-resumen.

Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB reflejadas en ideas-resumen. Grupo 1. Ordenadas de mayor a menor número de votos.

IDEAS RESUMEN	VOTOS (Núm.)	% sobre el total
1. Desmotivación	11	22,9%
2. Politización de la gestión/Administración	8	16,7%
3. Falta planificación estratégica	6	12,5%
4. Dispersión normativa/disparidad criterios de interpretación	6	12,5%
5. Inadecuación de plantillas	5	10,4%
6. Falta personal	3	6,3%
7. Refuerzo externo de inspección de servicios	2	4,2%
8. Falta de asunción de responsabilidades	2	4,2%
9. Falta de incentivos	2	4,2%
10. Falta procesos calidad	1	2,1%
11. Inaplicación régimen disciplinario	1	2,1%
12. Gestión de equipos	1	2,1%
TOTAL	**48**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia.

Se observa el predominio de las cuatro grandes ideas-resumen indicadas y la diferencia con el resto de ideas con menor apoyo, como la falta de procesos de calidad (2,1%), la gestión de equipos (2,1%) o la inaplicación del régimen disciplinario (2,1%).

La expresión **"desmotivación"**, literalmente, se repite en dos *post-it* de generación de ideas y la de "falta de motivación" en otros dos de los cinco que componen la idea-resumen "desmotivación"; ésta es en definitiva la que mayor número de votos ha conseguido, y, por tanto, la que es considerada por este grupo como el mayor problema que afecta a la gestión de las personas en la ACAIB. Sumó 11 votos, un 22,9% del total. Esta cuestión coincide plenamente con el segundo de los objetivos del Plan de Calidad de RRHH, el "aumento de la motivación del personal".

La segunda cuestión en importancia tiene que ver con un tema que será recurrente en los tres grupos, aunque como se verá, con diferentes matices: la **"politización"**. En este grupo se atribuyó esa politización tanto en la "gestión" como en la propia "administración" o "función pública", y se considera como un personal "de fuera del ámbito organizativo". Consiguió ocho votos, un 16,7% del total. Esta cuestión, determinante para los participantes de los tres grupos, como se verá, no aparece directamente en el Plan objeto de evaluación.

Por último, en el tercer puesto se igualaron dos ideas de contenido diferente, con seis votos cada una, un 12,5% del total.

- Los participantes refirieron la **"falta de planificación estratégica"**, abordada desde diferentes ópticas y con matices diferentes, agrupados en dicha idea-resumen tras el

debate. En primer lugar, desde un punto de vista más general, expresado como "política de personal", definido más en otra idea como una "falta de planificación" atribuida tanto al departamento transversal en materia de personal, Función Pública, como a la práctica concreta de las diferentes consejerías. Y ello en todo el proceso: "creación, dotación y cobertura de plazas". Con una concreción, además: la falta de aplicación de los resultados de la auditoría interna realizada en 2012 (denominada en el *post -it* "Plan") al realizarse posteriormente un "concurso" de puestos y una remodelación ("separación") de consejerías. La tercera idea se centró en la falta de definición y conocimiento de las "estrategias" y los "objetivos". Este punto podría estar relacionado con algunas de las acciones concretas del Plan de Calidad de RRHH, aunque, como sucede con éste, esta es una cuestión que supera el objetivo del Plan y del área de recursos humanos.

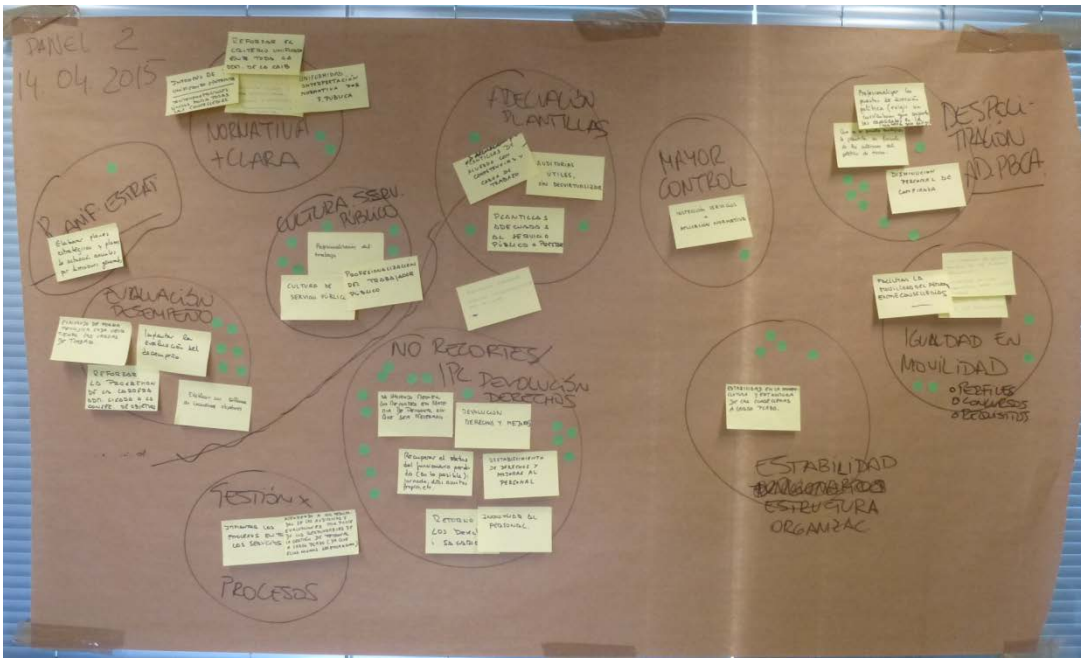
- Las ideas relacionadas con la **"dispersión normativa y la disparidad de criterios de interpretación"** resume el contenido de los *post-it* recogidos en esta categoría por los participantes, aunque en un caso se adjetiva un poco más: esa normativa es, además de "dispersa", "rígida". Se corresponde con el tercer objetivo del Plan de Calidad de RRHH: "la gestión normalizada de permisos, licencias y jornada laboral".

Las restantes ideas expresadas por el grupo refuerzan el diagnóstico, aunque, en opinión del grupo, no de forma tan determinante. En ellas están cuestiones estructurales como la **inadecuación de plantillas** y la **falta de personal** (más lo primero que lo segundo, según este grupo); la necesidad de un refuerzo externo de la **inspección de servicios** (que podría relacionarse con ideas como la inaplicación del **régimen disciplinario** y la falta de **asunción de responsabilidades**) y otros.

Propuestas de mejora. Panel 2.

Tras la votación y la pausa, se presentó a los participantes la segunda pregunta de la técnica, que pretendía profundizar en las propuestas de mejora partir del diagnóstico efectuado. Con el mismo procedimiento que en el panel anterior, los participantes generaron un total de 35 ideas individuales, trece más que en el panel anterior, agrupadas en 11 ideas resumen.

Agrupación de las ideas individuales en ideas-resumen y votos de priorización. Panel 2. Propuestas de mejora. Grupo 1.



Las ideas generadas y su agrupación en ideas resumen se recogen en el cuadro siguiente.

Propuestas de mejora en los principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Panel 2. Grupo 1. Ideas expresadas, ordenadas de mayor a menor número de votos a la idea resumen.

IDEAS EXPRESADAS	IDEA RESUMEN	VOTOS (Núm.)
- Devolución derechos y mejoras *- Incentivar al personal* *- No haciendo recaer los recortes en materia de personal sin que sea necesario* *- Recuperar el status del funcionario perdido (en lo posible): jornada, días asuntos propios, etc.* *- Retorno de los derechos* *- Restablecimiento de derechos y mejoras al personal* *- Subidas correspondientes IPC anuales*	DEVOLUCIÓN / RETORNO DERECHOS	14
- Disminución del personal de confianza *- Profesionalizar los puestos de dirección política (exigir un curriculum que soporte las capacidades en la materia que dirige)* *- Que no se pueda modificar la plantilla en función de los intereses del político de turno*	DESPOLITIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	7
- Cultura de servicio público *- Profesionalización del trabajador público* *- Profesionalización del trabajo*	CULTURA DE SERVICIO PÚBLICO / PROFESIONALIZACIÓN	6
- Establecer un sistema de incentivos objetivo *- Evaluando de forma periódica, cada cierto tiempo, las cargas* *- Implantar la evaluación del desempeño* *- Reforzar la progresión de la carrera administrativa ligada a la consecución de objetivos*	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (EVALUACIÓN POR OBJETIVOS)	6
- Estabilidad en la nomenclatura y estructura de las consellerías a largo plazo	ESTABILIDAD DE LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN	4
- Claridad en los requisitos para cubrir plazas *- Facilitar la movilidad del personal entre consellerías* *- No creación de grupos dentro de los cuerpos generales* *- Posibilidad de acceder en igualdad de condiciones a las comisiones de servicio todos los funcionarios*	IGUALDAD EN LA MOVILIDAD (PERFILES, CONCURSOS, REQUISITOS)	4
- Adecuación de plantillas *- Auditorías útiles, sin desvirtualizar* *- Plantillas adecuadas al servicio público a prestar* *- Plantillas de acuerdo con competencias y cargas de trabajo*	ADECUACIÓN DE PLANTILLAS	3
- Informes de función pública unificando criterios *- Interpretaciones únicas para todas las consellerías* *- Normativa clara y simplificada. No sujeta a interpretación. Más desconcentración de función pública.* *- Reforzar el criterio unificado en toda la administración de la CAIB* *- Uniformidad interpretación normativa por función pública*	NORMATIVA CLARA	2
-Inspección servicios + aplicación normativa	MAYOR CONTROL	1
- Elaborar planes estratégicos y planes de actuación anuales por direcciones generales	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	1
- Atendiendo a los resultados de las auditorías y evaluaciones por parte de los responsables de la gestión de personal a largo plazo (ya que ellos mismos los encargan) *- Implantar los procesos en todos los servicios*	GESTIÓN POR PROCESOS	0

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro, la gestión por procesos es la única categoría de propuestas de mejora (que agrupó dos ideas individuales) que no consiguió ningún voto a la hora de priorizar actuaciones. En este caso, la concentración de votos es más acusada, ya que la primera idea-resumen recibe casi un tercio del total de los votos. A ésta hay que añadir otras tres medidas que, en opinión de los participantes, son más prioritarias que el resto. Entre las cuatro suman casi un 70% del total.

Propuestas de mejora para los principales problemas que afectan a la gestión de las personas en la ACAIB. Panel 2. Grupo 1. Ideas-resumen, ordenadas de mayor a menor número de votos.

IDEAS RESUMEN	VOTOS (Núm.)	% sobre el total
1. Devolución/ retorno de derechos	14	29,2%
2. Despolitización de la administración pública	7	14,6%
3. Cultura de servicio público / profesionalización	6	12,5%
4. Evaluación de desempeño (evaluación por objetivos)	6	12,5%
5. Estabilidad de la estructura de la organización	4	8,3%
6. Igualdad en la movilidad (perfiles, concursos, requisitos)	4	8,3%
7. Adecuación de plantillas	3	6,3%
8. Normativa clara	2	4,2%
9. Mayor control	1	2,1%
10. Planificación estratégica	1	2,1%
11. Gestión por procesos	0	0,0%
TOTAL	**48**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia.

El resultado de este segundo panel da pie a deducir que, cuando los participantes han tratado de determinar cómo podría mejorarse la desmotivación que identificaron como el problema de mayor gravedad, las ideas que les surgieron y convencieron más eran las relacionadas con los ajustes a consecuencia de la crisis y las condiciones de trabajo concretas, hasta el punto de que la agrupación de esas ideas no se relaciona ya con la motivación del personal sino, directamente, con la **"devolución/ retorno de derechos"**. Y más concretamente, con medidas que, en algunos casos, son competencia estatal, para "recuperar el status del funcionario perdido (en lo posible)", como la "jornada" o los "días de asuntos propios". También reivindicaciones como un aumento de salario "correspondiente al IPC anual" o, en general, la "devolución de los derechos y mejoras", el "retorno de los derechos" o el restablecimiento de derechos y mejoras. En definitiva, "no haciendo recaer los recortes en materia de personal sin que sea necesario". Esta idea resumen logró 14 votos, un 29,2% del total y es un claro reflejo de la situación de deterioro del clima laboral, cuya mejora se configura como objetivo del Plan de Calidad de RRHH.

En paralelo al problema de la politización, registrado en segundo lugar en el panel anterior, se encuentra, en idéntica posición, la **"despolitización de la administración pública"**, a partir de

actuaciones que se consideran inadecuadas. La primera cuestión a abordar sería "que no se pueda modificar la plantilla en función de los intereses del político de turno" junto con la "disminución del personal de confianza", que los participantes identifican con personal poco formado. Es por ello por lo que incluyen en esta categoría la necesidad de "profesionalizar los puestos de dirección política (exigir un curriculum que soporte las capacidades en la materia que dirige)". Esta idea resumen aglutinó el 14,6% de los votos, siete en total.

El tercer lugar en prioridad a juicio de los participantes está compartido, con un 12,5% de los votos (seis), dos cuestiones que inciden en la modernización de la estructura de la Administración pública. Es fácil encontrar una relación con el área de mejora anteriormente citada.

- La **"cultura de servicio público/ profesionalización"** resume actuaciones relativas a la "profesionalización", tanto del "trabajador público" como del "trabajo", y la promoción de una "cultura de servicio público".

- La **"evaluación del desempeño"** y la **"evaluación por objetivos"** suponen otro factor de modernización, unidos en la misma categoría por el grupo, desvelando por otra parte una cierta confusión entre una y otra. No obstante, parece clara la intención de ese cambio de cultura administrativa que incluye la objetivación de los criterios de reconocimiento e incentivación, y no sólo una recuperación de derechos sin compromisos por parte del empleado público. En este sentido van las propuestas de "establecer un sistema de incentivos objetivo"; "evaluar de forma periódica, cada tiempo, las cargas de trabajo"; "implantar la evaluación del desempeño", y "reforzar la progresión de la carrera administrativa ligada a la consecución de objetivos".

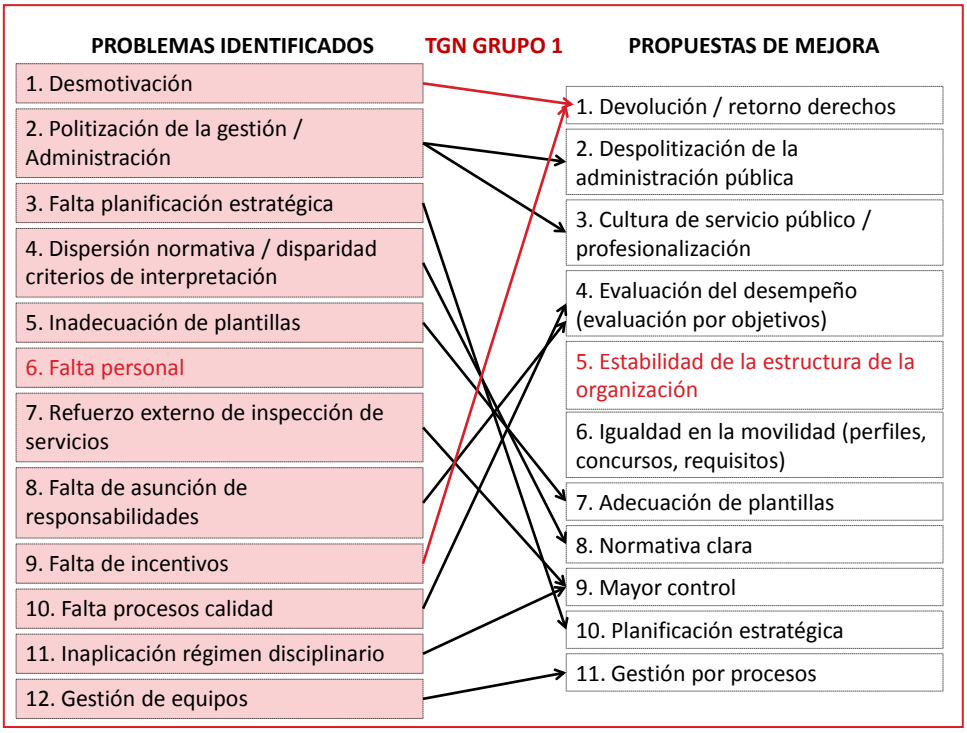
Resulta curioso que, tras determinar que la falta de **planificación estratégica** es un problema de los más destacados de la ACAIB (estaba en tercer lugar, con un 12,5% de los votos), a la hora de proponer soluciones se haya quedado en la penúltima posición (2,1% de los votos).

La **"claridad normativa"**, sobre la que se debatió bastante en el panel dedicado al diagnóstico de problemas (cuarto puesto, 12,5%) tampoco mantuvo su puesto y retrocedió a la octava posición (4,2% de los votos) en el momento de priorizar las propuestas de mejora. La propuesta de un **"mayor control"**, que podría relacionarse con los problemas relacionados con la inspección, la falta de asunción de responsabilidades o la inaplicación del régimen disciplinario tampoco lograron concitar el acuerdo del grupo a la hora de proponer mejoras prioritarias. La **"gestión por procesos"**, ejemplo de la implantación de los sistemas de calidad en las organizaciones, se quedó sin ningún apoyo pese a que también aparecía como un problema y forma parte del Plan objeto de evaluación.

En todo caso, parece denotarse que el grupo adoptó diferentes roles en los dos paneles, inclinándose por una mayor concreción en el segundo. El discurso de la definición del problema, más estructural y genérico, se vio modificado en la fase de búsqueda de propuestas de mejora cuando el primer puesto fue copado por reivindicaciones de mejora o recuperación

de las condiciones laborales (en la identificación de problemas parecía estar referido como "falta de incentivos", cuestión que no se refiere únicamente a las condiciones laborales y que fue considerada como de menor importancia por su puesto número 9). El análisis de la relación entre los *ítems* de la definición del problema y los de las propuestas de mejora permite avanzar esta explicación.

Relación entre los problemas identificados y las propuestas de mejora. Grupo 1.



Fuente: Elaboración propia.

Como se ve en la ilustración anterior, el problema de "falta de personal" no se vio correspondido con ninguna solución al respecto, lo que parece dar a entender que, o bien no era tal problema (como había avanzado un participante en la fase de definición del problema, como se ha visto), o bien no de la entidad suficiente como para necesitar un abordaje inmediato. Ni siquiera la adecuación de plantillas, que baja varias posiciones.

Por otro lado, aparece una propuesta de solución a un problema no diagnosticado, **"la estabilidad en la estructura de la organización"** que, aunque muy relacionado con la politización de la vida administrativa (la necesidad de objetivar **"perfiles, concursos y requisitos"**) los participantes no consideraron incluirla dentro de la citada idea-resumen.

En el primer puesto de las propuestas de mejora aparece la **"devolución / retorno de derechos"**, fruto de dos ideas-resumen en el panel dedicado a los problemas que, no obstante, no parecían conducir a esa propuesta tan directamente.

GRUPO DOS (15 de abril de 2015)

En este grupo participaron 11 mandos intermedios con personal a su cargo, pertenecientes a unidades técnicas sectoriales de las distintas consejerías de la ACAIB, con un mínimo de un representante por consejería.

Diagnóstico y definición del problema. Panel 1.

En el primer panel relativo a la identificación de los problemas existentes en relación a la gestión de personal en la ACAIB surgen inicialmente por anotación individual un total de 39 ideas individuales que se agruparon, tras la discusión y consenso de los participantes, en 13 ideas-resumen. A continuación, con el fin de priorizar estas ideas-resumen, se pidió a los participantes que votaran aquellas que, para ellos, representaban los problemas más relevantes.

Agrupación de las ideas individuales en ideas-resumen y votos de priorización. Panel 1: Principales problemas que afectan a la gestión de las personas en la ACAIB. Grupo 2.

El cuadro siguiente muestra la literalidad de las ideas individuales plasmadas en los *post-it* por los participantes, su agrupación en ideas-resumen y los votos que recibió cada una de estas últimas.

Como se puede apreciar, los problemas que de forma individual expresaron los participantes se agrupan principalmente en tres ideas-resumen: La estructura y los mecanismos de gestión agrupa siete ideas individuales, la falta de liderazgo agrupa cinco ideas individuales y la carrera profesional, cuatro ideas.

En la fase de discusión y agrupación en ideas-resumen, se percibe entre los asistentes un descontento generalizado con las unidades que gestionan el personal en cada consejería y

deficiencias en la falta de comunicación interna (falta de conocimiento de las intervenciones relativas a la política de RRHH en la ACAIB). Todo ello, junto con las modificaciones de las condiciones laborales, son las causas de la desmotivación del personal.

Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Panel 1. Grupo 2. Ideas expresadas, ordenadas de mayor a menor número de votos a la idea-resumen.

IDEAS EXPRESADAS	IDEA RESUMEN	VOTOS (Núm.)
- Dificultad en el desarrollo de la carrera profesional (en mi opinión el sistema de valoración es desequilibrado) *- Imposibilidad de progresar dentro de la CAIB, a no ser que abandones un puesto de trabajo en el que tus conocimientos y experiencia no se valoran* *- Muchas dificultades para poder promocionar y progresar* *- Que el bagaje profesional adquirido con la experiencia en un determinado puesto se valore de forma adecuada*	CARRERA PROFESIONAL	11
- Falta de Apoyo desde loas secretarías generales hacia los servicios *- Falta de instrucciones concretas dirigidas a jefes de servicio* *- La gestión de RRHH está en manos de personas, responsables inadecuadas, sin visión, aversión al cambio, burócratas, énfasis en no tocar las cosas…* *- Mala distribución de la carga laboral, (general desilución y desmotivación)* *- RRHH no escuchan. Aversión a técnicas existentes para escuchar la opinión de las personas sobre cómo mejorar la organización y la satisfacción del personal*	FALTA DE LIDERAZGO	10
- Asignación de recursos injusta *- Falta de recursos humanos debido a problemas presupuestarios* *- Falta de recursos humanos y medios técnicos genera dificultad para dar un buen servicio al ciudadano(impotencia)*	ESCASEZ DE RRHH Y MEDIOS TÉCNICOS	10
- Cargos institucionales integrados muchos políticos y sin preparación *- Excesiva politización de las decisiones*	POLITIZACIÓN	9
- Rigidez estructuras *- Formalismos: lentitud procedimientos de redistribución de RRHH* *- Falta mecanismos para la gestión* *- Dispersión Responsabilidades: RRHH, Servicios/ Departamentos; D.Generales* *- Falta de estímulos, incentivos económicos, finalidad de cumplimiento de tareas con mejoras técnicas o informáticas* *- Estructura de la organización es confusa y los responsables de RRHH no procuran la mejora* *- Rigidez de la composición de RRHH de las unidades; falta flexibilidad en adecuación del personal a necesidades*	ESTRUCTURAS/ MECANISMOS DE GESTIÓN	7
- Tratar igual a los desiguales *- No reconocimiento ni valoración del cumplimiento de objetivos* *- No reconocimiento de las metas alcanzadas* *- Poca valoración por parte de los superiores*	FALTA RECONOCIMIENTO DE ALCANZAR LOS OBJETIVOS	6
- Pérdida de derechos laborales y económicos(desmotivación) *- Incumplimiento reiterado de promesas por parte de la empresa acompañado de bajadas de sueldo y otros..*	RECORTES	5
- Que los objetivos fijados y realizados se den a conocer de forma adecuada *- Ausencia de planificación en los objetivos a conseguir* *- La diversidad de areas impide su tratamiento adecuado de sus RRHH*	GESTIÓN POR OBJETIVOS	3
- Falta de reconocimiento por parte de los altos cargos y de la sociedad en general/ todo el mundo tiene sus propios objetivos *- Conseguir una mayor implicación del cliente final al que va dirigido nuestro trabajo*	FALTA RECONOCIMIENTO SOCIAL	2
- Ausencia de estímulos para la mejora profesional (trajes a medida) *- Mínima definición requisitos puestos de trabajo*	CONTRADICCIÓN PERFILACIÓN PUESTOS/ DIFICULTADES MOVILIDAD	2
- Falta de actividades en grupopara cohesionar las unidades *- Individualismo, no trabajo en equipo*	TRABAJO EN EQUIPO	1
- Falta de conocimiento en técnicas de gestión personal *- Dificultad en formación personal por razones de servicio…. falta de personal*	DIFICULTADES FORMACIÓN	0
- Dispersión normativa	DISPERSIÓN NORMATIVA	0

Fuente: Elaboración propia.

El resultado final de este primer panel es que las tres ideas-resumen que obtienen mayor votación y, por tanto, son identificadas por los participantes como los principales problemas son: 1º) La carrera profesional (entendida por las ideas expresadas de forma individual, como falta de carrera profesional) con 11 votos, 2º) la falta de liderazgo y la escasez de recursos humanos y técnicos con la misma puntuación de 10 votos cada una; y 3º) la politización, con nueve.

Es de destacar la concentración de las puntuaciones en las cuatro primeras ideas-resumen y, además, que entre ellas no exista una diferencia notable, un punto porcentual entre la primera y las dos empatadas en la segunda posición, y de tres puntos porcentuales con la tercera idea-resumen más votada. Entre las primeras posiciones suman el 60,7% de las votaciones. Se puede concluir que existe bastante consenso sobre los problemas existentes en la ACAIB.

Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 2. Panel 1. Ordenadas de mayor a menor porcentaje de votos de las ideas-resumen.

IDEAS RESUMEN	VOTOS (Núm.)	% sobre el total
1. Carrera profesional	11	16,7%
2. Falta de liderazgo	10	15,2%
3. Escasez de RRHH y técnicos	10	15,2%
4. Politización	9	13,6%
5. Estructuras / mecanismos de gestión	7	10,6%
6. Falta de reconocimiento de alcanzar los objetivos	6	9,1%
7. Recortes	5	7,6%
8. Gestión por objetivos	3	4,5%
9. Falta de reconocimiento social	2	3,0%
10. Contradicción perfilación puestos / dificultades movilidad	2	3,0%
11. Trabajo en equipo	1	1,5%
12. Dificultades formación	0	0,0%
13. Dispersión normativa	0	0,0%
TOTAL	**66**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia.

El primer problema, la **"falta de carrera profesional"**, afecta de manera individual a las personas de la organización. Los participantes lo relacionan principalmente con los concursos de traslados en la ACAIB, con diseños de perfiles muy cerrados que les imposibilita la movilidad dentro de la ACAIB. En varias ocasiones se hace referencia a que *"solo les falta a los puestos que se convocan el nombre y apellido"*.

En segundo lugar aparecen dos problemas con la misma puntuación (15,2% de las puntuaciones): la falta de liderazgo y la escasez de recursos humanos. La **"falta de liderazgo"**, según las ideas individuales expresadas, se refiere a las personas que gestionan los RRHH, que en el caso de la ACAIB son las secretarías generales de las Consejerías. Sólo una idea individual, **"la mala distribución de la carga laboral"**, se refiere al liderazgo de las personas responsables de la organización. Se podrían indicar varias causas/efectos de la falta de liderazgo en las

personas de la administración balear, pero para los participantes existe una relación expresa con la falta de reconocimiento de los objetivos alcanzados que obtiene un 9,1% de los votos.

En relación con **la escasez de recursos humanos**, los participantes han considerado que este problema afecta a la prestación del servicio y está motivado por una asignación injusta del personal y por los problemas presupuestarios relacionados con los ajustes efectuados en la ACAIB derivados de la crisis. La falta de personal parece estar detrás de las dificultades que encuentra el personal para formarse, y así los participantes lo manifestaron estableciendo una correlación entre ambos problemas. No obstante, la formación no parece un problema relevante para este grupo, ya que no obtuvo ningún voto por parte de los asistentes.

En tercer lugar, aparece como un problema que afecta a la gestión de las personas **"la politización"** de la administración balear. Este problema afecta a los niveles técnicos de forma más directa que si se tratase de la Administración General del Estado, ya que los cargos políticos, por la estructura organizativa autonómica, están más próximos y con influencia más directa en su trabajo. Incluso se indica que en algunos casos, los mandos intermedios (jefes de servicio) también son cargos políticos. Para los participantes en este grupo, la politización lleva aparejada en ocasiones una falta de preparación para el puesto y una ausencia de permanencia temporal que afecta al personal de la unidad correspondiente. En la última legislatura, según relataron, se han producido varios cambios de cargos políticos en una misma consejería, incluido el del consejero.

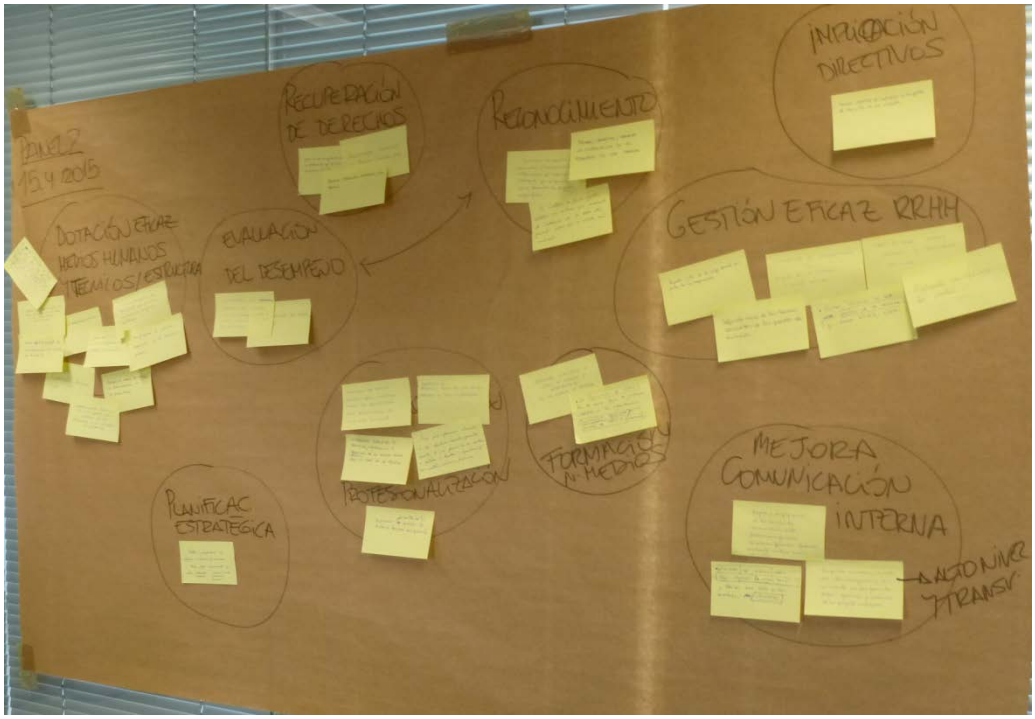
Un último problema destacable en los resultados de este primer panel de problemas es la **"estructura y mecanismos de gestión"**, con un 10,6% de los votos totales. En esta agrupación se mezclan ideas individuales referidas a la estructura organizativa de la administración autonómica, calificada como rígida y confusa; a los procedimientos de gestión de RRHH que se consideran lentos, o a la falta de flexibilidad para adecuar al personal a las necesidades. Con este problema relacionaron los participantes la falta de movilidad del personal. De hecho, para ellos no existe. Reconocen que puede que, en el momento de la reestructuración y con la Auditoría interna realizada, se favoreciera cierta movilidad en función de las necesidades detectadas en las unidades y que estuvieran adecuadas al perfil del puesto de trabajo, pero esta filosofía no se ha mantenido. Manifiestan que cuando se detecta un posible cambio de unidad de alguna persona por la adecuación de su perfil al puesto y existiendo necesidad de cubrirlo o intercambiar efectivos, los responsables de RRHH de las consejerías no permiten hacerlo.

A continuación aparecen otros problemas con puntuaciones diversas e inferiores al 10% que, aunque se identifican como problemas, no parece que sean determinantes para los participantes. Entre estos estarían la gestión por objetivos, la falta de reconocimiento social, el trabajo en equipo, las dificultades de formación o la dispersión normativa.

Propuestas de mejora. Panel 2.

Una vez identificados los principales problemas que afecta a la gestión de personal en la ACAIB se abordaron las propuestas de mejora más apropiadas para darles solución. En este panel se expresaron de forma individual un total de 36 ideas, propuestas de mejora, que se agruparon en 10 ideas-resumen por el grupo de participantes. Tres de ellas obtuvieron en conjunto el 71,2% de las puntuaciones, a gran distancia del resto.

Agrupación de las ideas individuales en ideas-resumen. Panel 2. Propuestas de mejora. Grupo 2.



Como en el cuadro siguiente puede observarse, un aspecto importante que preocupa a los participantes de este grupo es la **"dotación eficaz de recursos (humanos y técnicos)"** y de estructuras, con 10 ideas individuales relacionadas. Esta idea-resumen se relaciona con el diagnóstico realizado en el primer panel, en el que consiguió también el mayor número de ideas individuales, aunque fue menos votado.

La gestión eficaz de los recursos humanos y la profesionalización, entendida como despolitización de la administración son las siguientes propuestas que agrupan más ideas individuales. La gestión eficaz de recursos humanos se correlaciona con lo indicado en el panel de diagnóstico sobre el descontento de los participantes con los responsables de las unidades que gestionan los RH en las consejerías.

Propuestas de mejora para los principales problemas que afectan a la gestión de las personas en la ACAIB. Grupo 2. Panel 2.

IDEAS EXPRESADAS	IDEA RESUMEN	VOTOS (Núm.)
- Adecuada gestión del presupuesto para facilitar la dotación de puestos de trabajo *- Crear / mejorar la estructuraorganizativa de las direcciones generales* *- Cubrir las necesidades de cada servicio en función a sus necesidades particulares* *- Delegar en manos de técnicos la estructuración de la organización* *- Dotación de medios humanos y técnicos* *- Establecimiento efectivo de una carrera profesional que de estabilidad a las unidades administrativas* *- Facilitar la redistribución de puestos / personal según areas de desempeño* *- Hacer efectiva y ágil la reasignación de puestos de trabajo* *- Los responsables de RRHH deben tener obligación de mejorar la asignación de recursos / funciones en su consejería* *- Redefiniendo estructuras fijas*	DOTACIÓN EFICAZ DE RRHH Y TÉCNICOS / ESTRUCTURA	17
- Como mínimo recuperación de nivel salarial y prestaciones que se han perdido progresivamente en los últimos tiempos *- Devolver derechos laborales / económicos* *- Recuperando condiciones de trabajo (jornada, sueldo...)*	RECUPERACIÓN DE DERECHOS	16
- Eliminación de puestos políticos cuyo contenido puede ser desempeñado por funcionarios de modo más eficiente *- Exigencia de formación previa del nivel político adecuada al cargo a desempeñar* *- Exigir una formación adecuada a los directivos (directores generales, gerentes…) en función de la materia a gestionar y también, y especialmente, en materia económico-financiera* *- Establecer requisitos de formación / experiencia a directivos (políticos) de la misma forma que se hace con los técnicos* *- Supresión de parte de los puestos de trabajo de libre designación*	PROFESIONALIZACIÓN (DESPOLITIZACIÓN)	14
- Agilizando procedimientos de cambio *- Combatir el presentismo. Tiempo en la oficina= tiempo eficaz* *- Definición clara de las tareas concretas de los puestos de trabajo* *- Evitar vaivenes en la gestión de la calidad (ej. Modelo EFQM, CAF…)* *- Flexibilizar horario y conciliación familiar* *- Reparto justo de la carga laboral por parte de los responsables*	GESTIÓN EFICAZ DE RRHH	7
- En materia de función pública, establecer un sistema que incremente la valoración de la labor del personal para que se sienta más motivado *- Incentivar con medidas adecuadas (horario / méritos / retribuciones) el esfuerzo realizado por el personal en el desarrollo de proyectos específicos* *- Primar / apreciar / valorar la experiencia en el desempeño de las tareas*	RECONOCIMIENTO	5
- Establecer planificación de objetivos y económico-financieros a largo plazo, especialmente en sectores vulnerables importantes: servicios sociales, educación, sanidad	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	3
- Complementos de productividad reales, no como ahora,siempre el mismo (trabajando o no) pero con un mínimo *- Creando mecanismos que valoren el desempeño*	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	2
- Formación específica a Jefes de Servicio o Departamento en el manejo de personal *- Los responsables de RRHH han de conocer como se gestionan los RRHH en las organizaciones (curriculum, experiencia en gestión de RRHH -avanzada-)*	FORMACIÓN ESPECÍFICA	1
- Encuestas al personal sobre cómo mejorar la organización, y técnicas como ésta (TGN) en las consejerías de forma periódica *- Impulsar reuniones y contactos con otras consejerías y con los clientes en las fases de diseño, ejecución y valoración de los proyectos realizados* *- Mejora y simplificación de los canales de comunicación entre direcciones generales, secretarias generales, gabinetes… mediante instrucciones concretas*	MEJORA COMUNICACIÓN INTERNA, TRANSVERSAL Y ALTO NIVEL	1
- Mandos directivos se impliquen en la gestión del día a día de sus unidades	IMPLICACIÓN DIRECTIVOS	0

Fuente: Elaboración propia.

Como propuesta de mejora prioritaria, los participantes han considerado la **"dotación eficaz de recursos humanos y técnicos"**, con un porcentaje del 25,2%, seguido de la **"recuperación de derechos"** y la profesionalización de los cargos directivos, entendida como **despolitizar la administración balear**, con un 21,2%.

Propuestas de mejora para los principales problemas de la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 2. Panel 2. Ordenadas de mayor a menor porcentaje de votos de las ideas-resumen.

IDEAS RESUMEN	VOTOS (Núm.)	% sobre el total
1. Dotación eficaz de RRHH y técnicos	17	25,8%
2. Recuperación de derechos	16	24,2%
3. Profesionalización / politización	14	21,2%
4. Gestión eficaz de RRHH	7	10,6%
5. Reconocimiento	5	7,6%
6. Planificación estratégica	3	4,5%
7. Evaluación del desempeño	2	3,0%
8. Formación específica	1	1,5%
9. Mejora comunicación interna, transversal, alto nivel	1	1,5%
10. Implicación de directivos	0	0,0%
TOTAL	**66**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia.

En la idea-resumen **"dotación eficaz de recursos humanos y técnicos"**, los participantes agrupan propuestas de mejora en dos ámbitos diferenciados. Por un lado, se refieren a elaborar una dotación eficaz de efectivos, definida por los participantes como asignación o reasignación de efectivos según el desempeño o carga de trabajo de las unidades. Por otro, la dotación eficaz de recursos humanos relacionada con una estructura organizativa más eficaz o la redefinición de estructuras fijas y de las funciones de las direcciones generales.

La segunda propuesta de mejora más valorada es la **"recuperación de derechos"**, con un 24,2 % de los votos. En ésta se incluye la recuperación horarios y jornadas, los salarios y otros complementos y la modificación de las consecuencias económicas de las incapacidades temporales para dejarlas como estaban antes de la crisis. Los participantes destacan el **"complemento de la carrera profesional"**, importante tanto desde el punto de vista económico como de valoración profesional, que se perdió con los ajustes presupuestarios. Este complemento ha sido recuperado recientemente por el personal sanitario, pero no por el resto del personal de la ACAIB, lo que generó varios comentarios en la TGN por la discrecionalidad de dicha recuperación.

Con la recuperación de horarios y jornadas se refieren los participantes a la distribución horaria de la jornada laboral aumentada a 37,5 horas, más que al propio aumento. En este caso, aún cuando existe una instrucción al respecto para su cumplimiento que establece flexibilidad de entrada y salida, los participantes entienden que *se les obliga* a entrar a las 7.30

horas, cuando no hay ninguna actividad administrativa (para mantener su horario de salida). Esta imposición no es para todas las consejerías por igual.

Otro problema que subyace en esta propuesta es la recuperación de derechos relacionados con la justificación de las incapacidades temporales y la pérdida económica que lleva asociada. No obstante, ninguna de estas modificaciones en las condiciones laborales (salvo la del complemento de la carrera profesional) es específica de la ACAIB, sino que afecta a todos los empleados públicos, debido a que surge de una norma estatal.

Cabe destacar que aparece como mejora prioritaria la recuperación de derechos cuando en el primer panel, de identificación de problemas, la idea-resumen **"recortes"**, que incluye estos aspectos, aparece en el séptimo lugar con un 7,6% de los votos. Esto indica una cierta incoherencia entre la priorización de la propuesta de mejora y la relevancia del problema que intenta resolver, o que, de nuevo, los participantes prefirieron centrarse en sus condiciones laborales propias más que en los problemas de la organización.

La tercera propuesta de mejora es la **"profesionalización o despolitización"**, dentro de la que parece que existe cierto consenso en la **demanda de formación** a los cargos políticos. De las ideas individuales expresadas y agrupadas en este apartado, la mayoría se dirigía a la formación de directivos y, en concreto, a los cargos políticos. Le sigue como idea para la profesionalización la eliminación de puestos políticos; en general, se refieren a los puestos de libre designación.

La **"gestión eficaz de los recursos humanos"**, con el 10,6% de los votos emitidos, parece que no es tan relevante como las anteriores, ya que obtiene casi la mitad de los votos que su antecesora inmediata. En esta agrupación de ideas están propuestas que tienen que ver con procedimientos de gestión de recursos humanos tales como agilizar los procedimientos de cambio (movilidad de personal), flexibilizar horarios y conciliar vida familiar, la lucha contra el presentismo, los procedimientos de calidad organizacional…).

El resto de propuestas presentadas obtienen puntuaciones bastante inferiores a las anteriores.

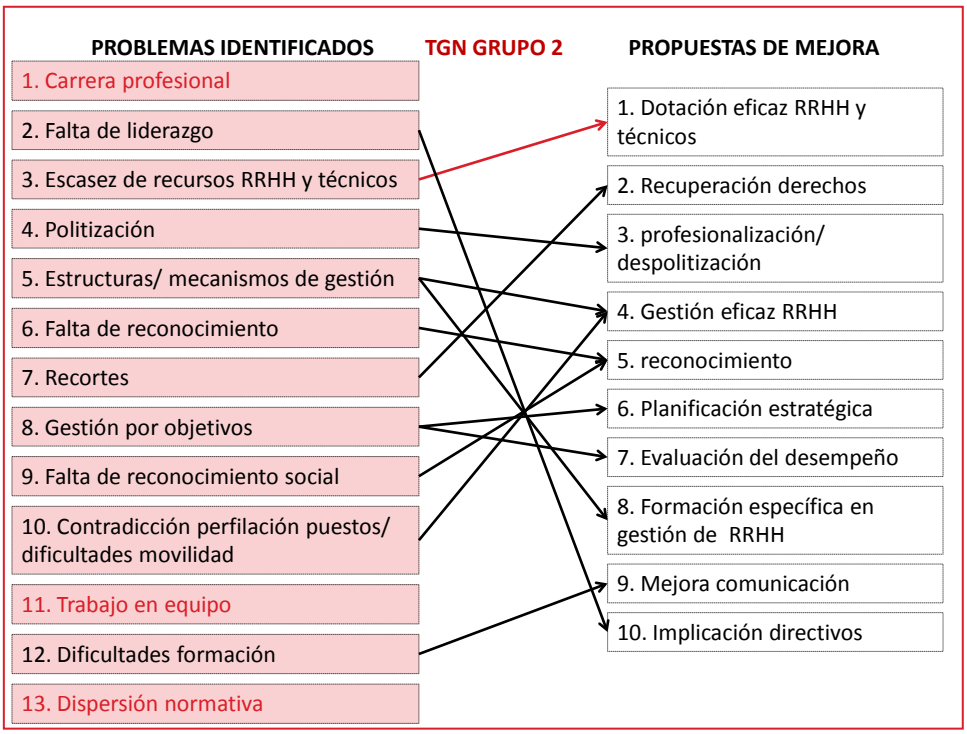
Otros resultados de la técnica

El gráfico inferior pretende reflejar la relación entre los problemas identificados en el primer panel con las propuestas de mejora del segundo panel. Se han ordenado en ambos casos de mayor a menor número de votos recibidos. Las propuestas están relacionadas con los problemas diagnosticados, aunque no expresados de forma igual o tienen que ver con una mejora parcial.

El problema que parece que más preocupa a los mandos intermedios participantes sería la **carrera profesional** y sin embargo, no se menciona como tal en las propuestas de mejora. El hecho de que el desarrollo de la carrera profesional implica múltiples factores, algunos de los cuales sí incluidos en las propuestas de mejora, podría ser una explicación. Por otra parte, el

trabajo en equipo y la **dispersión normativa**, dos problemas identificados en el panel 1, no parecen tener prioridad para los participantes, por lo que no aparecen en las principales propuestas de mejora.

Problemas identificados y propuestas de mejora en el grupo 2.



Fuente: Elaboración propia.

GRUPO TRES (16 de abril de 2015)

El tercer y último grupo estaba formado por personal técnico y de apoyo sin personal a cargo, de nivel 25 o inferior, con representación de las consejerías de Administraciones Públicas; Agricultura, Medio Ambiente y Territorio; Turismo y Deportes; Familia y Servicios Sociales; Presidencia y Vicepresidencia; Salud; Hacienda y Presupuestos; Innovación y Desarrollo Tecnológico; y, Educación, Cultura y Universidades. Muchos de los diez participantes desempeñan funciones de cara al público. Este tercer grupo fue muy activo y participativo, y sus miembros asumieron con gran entusiasmo e interés esta técnica cualitativa.

Identificación de los problemas. Panel 1.

Los participantes entregaron tras el periodo de reflexión un total de 39 ideas individuales[67]; por tanto, fue el grupo que mayor número de ideas plasmó. Tras el debate, se agruparon en

[67] Como se ha indicado, el número de ideas expresadas no por qué coincidir con el número de *post-it* entregados ni es igual en ambos paneles.

doce ideas-resumen, algunas de ellas interrelacionadas y con acusadas diferencias en la fase posterior de priorización. Se pueden distinguir claramente cuatro tramos, siendo que los problemas se sitúan en los tres primeros.

El **primero** de ellos, y con gran diferencia respecto de los dos restantes, recoge como un problema que preocupa sobremanera y de modo acusado a este grupo las **modificaciones (recogidas como *recortes*) operadas en la función pública** como consecuencia de la crisis económica (fundamentalmente desde el Gobierno central, en el año 2012), **tanto a nivel de condiciones laborales no económicas como económicas**. Éstas aglutinan más de la mitad de los votos. Especialmente perciben como un problema el **incremento del horario** –de 35 a 37.5 horas semanales-, señalando claramente que "*más horario no significa trabajar más*". Y también destacan el cambio operado en el cálculo de la prestación económica por incapacidad temporal ("*si tengo un familiar enfermo, tengo días por enfermedad; si enfermo yo, se me descuenta*").

En un **término intermedio**, identifican la **politización**, idea que aglutina diversos significados: desde los *"enchufados*" hasta el "*desinterés de la clase política"* por la función pública. Esta idea-problema es una constante en los tres grupos. En la fase de votación, pese a ser una idea expresada únicamente en tres papeletas, obtuvo 8 votos.

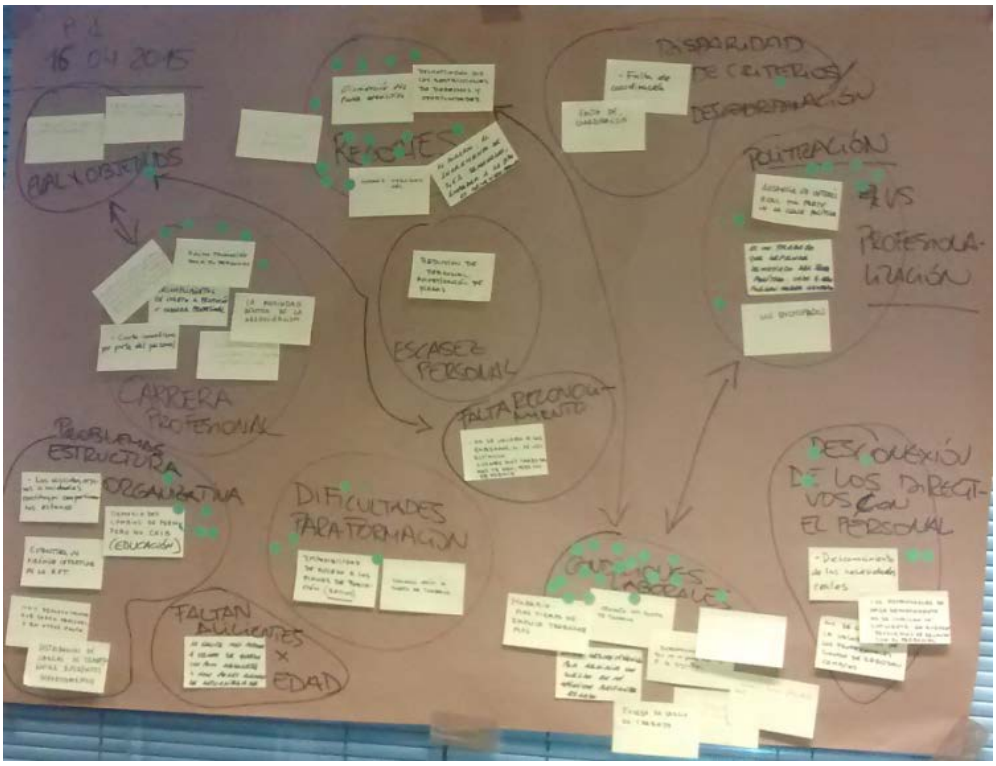
En un **tercer estadio**, aparecen diferentes problemas con idéntica o similar puntuación, hasta un total de cuatro: la **carrera profesional** (dificultades o sencillamente, falta de promoción), **problemas en la estructura organizativa** (muy diverso: desde falta de personal a irregular distribución de cargas de trabajo), la **desconexión de los directivos con el personal** (que únicamente expresado como problema por dos participantes, obtuvo cinco votos en fase de priorización) y en último lugar, las **dificultades para la formación**.

Por último, queda un tramo de problemas que recibieron escasa o nula puntuación, pero que si se observa, se relacionan o ya se contienen en otros anteriormente identificados y más votadas: **ausencia de evaluación por objetivos**, vinculado a **falta de reconocimiento**, **descoordinación**, **falta de alicientes para las personas de mayor edad**, y **escasez de personal**.

En general, cabe destacar el alto grado de coherencia (y concentración) que se aprecia entre los problemas expresados a nivel individual y los votos obtenidos en fase de priorización: las cuestiones más reiteradas como problemas fueron las que obtuvieron mayor número de votos.

En la ilustración siguiente se observa la interrelación establecida por el grupo entre los tres principales problemas.

Agrupación de las ideas individuales en ideas resumen y votos de priorización. Panel 1. Diagnóstico. Grupo 3.



En el cuadro siguiente se reproducen los textos literales de las ideas individuales, así como los votos recibidos a las ideas resumen en que se agruparon.

Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Panel 1. Grupo 3. Ideas expresadas, ordenadas de mayor a menor número de votos a la idea-resumen.

IDEAS EXPRESADAS	IDEA RESUMEN	VOTOS (Núm.)
- Bajas por enfermedad *- Cercanía del puesto de trabajo* *- Enfermedades: parece que no se puede estar enfermo y te angustias* *- Exceso de carga de trabajo* *- Existe desmotivación por recibir un sueldo en mi opinión bastante escaso* *-Horario* *- Horario : mayor flexibilidad* *- Horario : más tiempo no implica trabajar más*	CONDICIONES LABORALES (variado / fundamentalmente no económicas)	17
- Desmotivación por las restricciones de derechos y oportunidades *-Disminución del poder adquisitivo* *- El horario: incremento de 2,5 horas semanales, empezar a las 7.30 horas es demasiado pronto* *- Horario: media hora más* *- Medios económicos*	RECORTES	14
- Ausencia de interés por parte de la clase política *- Es un trabajo que depende demasiado del tema político; cada 4 años puede haber cambios* *- Los "enchufados"*	POLITIZACIÓN	8
- Cierto inmovilismo por parte del personal *- Dificultad para mejorar tu carrera profesional* *- Evaluación carrera profesional en relación a formación; posibilidad de consolidación grado personal en cuanto a eso (no sólo antigüedad)* *- Falta promoción para el personal* *- Incumplimientos en cuanto a promoción y carrera profesional* *- La movilidad dentro de la organización*	CARRERA PROFESIONAL	5
- Demasiados cambios de personas pero no CAIB (Educación) *- Distribución de cargas de trabajo entre diferentes departamentos* *- Estructura de pirámide invertida en la RPT* *- Hay departamentos que sobra personal y en otros falta* *- Los distintos órganos o unidades constituyen compartimentos estancos*	PROBLEMAS ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	5
- Los responsables de cada Departamento no se implican lo suficiente: no quieren problemas de relación con el personal *- Desconocimiento de las necesidades reales* *- No se cuenta con la valoración de los profesionales cuando se realizan cambios*	DESCONEXIÓN DE LOS DIRECTIVOS CON EL PERSONAL	5
- Formación según el puesto de trabajo *- Imposibilidad de acceso a los planes de formación (ratios)*	DIFICULTADES PARA FORMACIÓN	4
- Evaluación por objetivos (carrera horizontal) *- Motivación:premiar en base a objetivos logrados*	EVALUACIÓN POR OBJETIVOS (AUSENCIA)	1
- Falta de coordinación *- Falta de coordinación*	DISPARIDAD DE CRITERIOS / DESCOORDINACIÓN	1
- La gente más mayor a veces se queda un poco obsoleta y con pocas ganas de actualizarse	FALTA ALICIENTES POR EDAD	0
- No se valora a los empleados ni se les estimula: cuanto más trabaja, más te dan, pero no se premia	FALTA RECONOCIMIENTO	0
- Reducción de personal, amortización de plazas	ESCASEZ PERSONAL	0

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro, se produce una concentración entre los votos entregados a las ideas que han suscitado un mayor consenso. De hecho, las ideas-resumen que congregaron los tres primeros puestos en votos superan en 60% del total de votos expresados.

Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 3. Panel 1. Ordenadas de mayor a menor porcentaje de votos de las ideas-resumen.

IDEAS RESUMEN	VOTOS (Núm.)	% sobre el total
1. Condiciones laborales (varias)	17	28,3%
2. Recortes	14	23,3%
3. Politización	8	13,3%
4. Carrera profesional	5	8,3%
5. Problemas estructura organizativa	5	8,3%
6. Desconexión de los directivos con el personal	5	8,3%
7. Dificultades para formación	4	6,7%
8. Evaluación por objetivos (ausencia de)	1	1,7%
9. Disparidad de criterios/descoordinación entre unid	1	1,7%
10. Falta alicientes por edad	0	0,0%
11. Falta reconocimiento	0	0,0%
12. Escasez de personal	0	0,0%
TOTAL	**60**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior se observa claramente el predominio de las tres grandes ideas-resumen antes señaladas y la diferencia con el resto de ideas con escaso o nulo apoyo.

La idea **"condiciones laborales (varias)"** se refiere sobre todo a las condiciones laborales ya mencionadas, fundamentalmente el incremento horario y el cálculo de la prestación económica por incapacidad temporal, como ya se había mostrado en el grupo 2, al igual que los **"recortes"** de carácter económico (supresión de una paga extra). Aunque estas decisiones se adoptaron a nivel Gobierno central, como se ha dicho, en el marco de sus competencias, son una de las causas de la desmotivación a la que el Plan de Calidad de RRHH trata de dar respuesta.

La tercera cuestión en importancia tiene que ver con un tema recurrente en los tres grupos: la **"politización"**. En este grupo se refiere, en general, a la falta de interés de la clase política por la función pública.

Igualadas (8%) o con similar (7%) en porcentaje, aparecen cuatro ideas:

- la **"carrera profesional"**, con matices diferentes, agrupados en dicha idea-resumen tras el debate: desde la falta más absoluta, hasta las dificultades para promocionar, pasando por el incumplimiento o la ausencia de evaluación del desempeño.

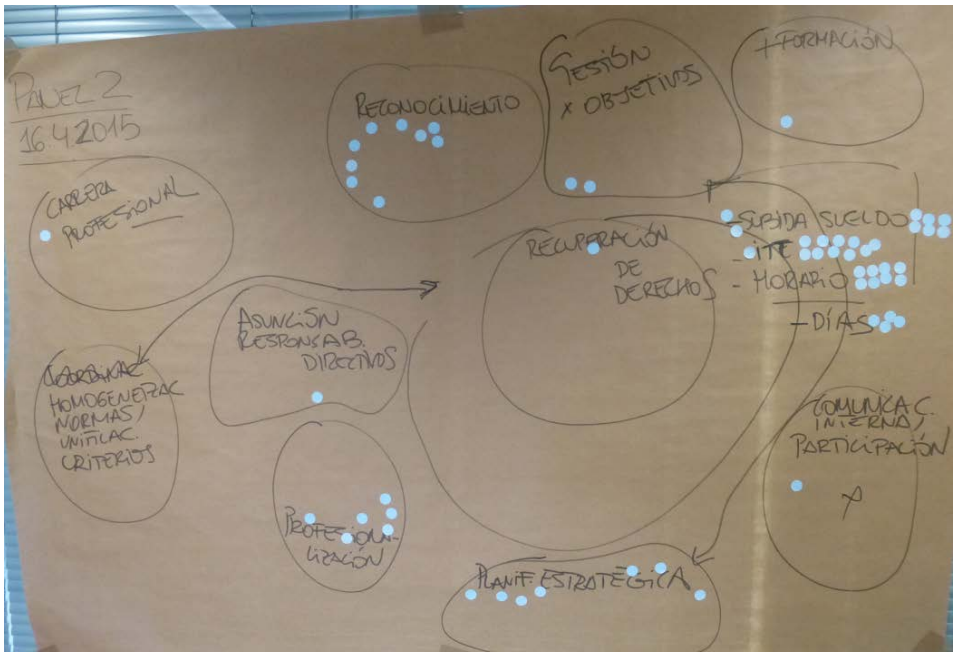
- Los **"problemas de la estructura organizativa"** con diferentes significados: desde falta de personal e ineficaz distribución de persona, hasta compartimentos.
- La **"desconexión de los directivos"**, muy vinculada a la politización, es una conceptualización que parece convenció más al grupo, o la consideraron más precisa, a la vista de los votos que obtuvo (tercer lugar).
- **Dificultades de formación**, referidas a la formación del personal (problema que el Plan no cubre y ni tan siquiera menciona en su diagnóstico).

Las restantes ideas expresadas por el grupo refuerzan algunos de los problemas identificados más votados, aunque no quedaron integrados en éstos; así, por ejemplo, la **escasez de personal** por la amortización de plazas (recortes y problemas de la estructura organizativa), la **falta de reconocimiento y ausencia de evaluación por objetivos** (muy relacionados entre sí), la **descoordinación** (vinculada igualmente a problemas de la estructura organizativa peor que se expreso en términos muy generales) y por último, un tema puntual referido a la **falta de alicientes por edad**, en el sentido que la gente de más edad se queda obsoleta y sin ganas de actualizarse, aunque en fase de debate también se reconoció que, a veces, no se les posibilita esa actualización, ya que quedan apartados y sin tareas asignadas.

Propuestas de mejora. Panel 2.

Con el mismo procedimiento que en el panel anterior, los participantes generaron un total de 36 ideas individuales, tres menos que en el panel anterior, agrupadas en 10 ideas resumen.

Agrupación de las ideas individuales en ideas-resumen y votos de priorización. Panel 2. Propuestas de mejora. Grupo 3.



Las ideas generadas y su agrupación en ideas resumen se recogen en el cuadro siguiente.

Propuestas de mejora para los principales problemas que afectan a la gestión de las personas en la ACAIB. Grupo 3. Panel 2.

IDEAS EXPRESADAS	IDEA RESUMEN	VOTOS (Núm.)
- Blindar condiciones de trabajo *- Cambio del sistema de bajas por enfermedad* *- Cambio horario; quitar media hora. No sirve de nada* *- Devolución del poder adquisitivo* *- Incremento salarial, al menos, el IPC* *-Mejorar el sueldo* *-Poder disponer de 2 o 3 días para recuperarte de una gripe sin que te cueste rebaja de sueldo* *-Recibir un suelo acorde a otros países de la UE* *- Recuperar los asuntos propios y los días de antigüedad* *- Recuperar el horario anterior (35 horas semanales)* *- Revisión de los criterios de incapacidad laboral* *- Revisión de sueldos después de la recuperación económica* *- Volver al horario anterior a los recortes* *- Volver al horario de 7 horas*	RECUPERACIÓN DE DERECHOS (sueldo, incapacidad temporal, horario y asuntos propios)	32
- Mejorar las condiciones laborales priorizando a las personas *-Valoración de tu trabajo* *- Valorar al funcionario por su trabajo efectivo*	RECONOCIMIENTO	9
- Destinar más medios a la Administración *- Evaluar las necesidades* *- No recortar en áreas fundamentales* *- Racionalizar la estructura* *- Redistribuir al personal en función de las necesidades*	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	7
- A los políticos se les exija curriculum vitae y titulación universitaria. Deberían ser requisitos más exigentes que al resto de los funcionarios *- Exigir formación a los políticos según el cargo que ocupan* *- No debería haber ningún cargo polítco en la Administración* *- Politización: exigir a los altos cargos formaicón en el tema* *- Profesionalización de directivos*	PROFESIONALIZACIÓN	6
-Incentivar la productividad *- Premiar trabajo por objetivos* *- Retribución en base a objetivos logrados*	GESTIÓN POR OBJETIVOS	2
- Condiciones laborales teniendo en cuenta la voz del funcionario *- Más diálogo con los superiores*	COMUNICACIÓN / PARTICIPACIÓN	1
No recortar en formación y facilitar al máximo el acceso a los funcionarios	FORMACIÓN	1
- Facilitar acceso a plazas mejores	CARRERA PROFESIONAL	1
- El directivo tiene que asumir las responsabilidades de su cargo para valoara y organizar	ASUNCIÓN RESPONSABILIDADES	1
- Coordinación entre Consellerías y resto de administraciones públicas	HOMOGENEIZAR NORMAS / UNIFICAR NORMAS	0

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro, y en coherencia con el diagnóstico realizado y más votado con diferencia, la concentración de votos es muy acusada, ya que la primera idea resumen recibe más de la mitad de los votos, muy alejada de la segunda más votada. Entre las tres primeras suman casi el 80%.

Propuestas de mejora para los principales problemas de la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 3. Panel 2. Ordenadas de mayor a menor porcentaje de votos de las ideas-resumen.

IDEAS RESUMEN	VOTOS (Núm.)	% sobre el total
1. Recuperación de derechos	32	53,3%
2. Reconocimiento	9	15,0%
3. Planificación estratégica	7	11,7%
4. Profesionalización	6	10,0%
5. Gestión por objetivos	2	3,3%
6. Comunicación / participación	1	1,7%
7. Formación	1	1,7%
8. Carrera profesional	1	1,7%
9. Asunción responsabilidades directivos	1	1,7%
10. Homogeneizar normas / unificar criterios	0	0,0%
TOTAL	**60**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia.

Del resultado de este segundo panel se deduce, sin lugar a dudas, que los participantes abogan con carácter prioritario y sobre todas las demás propuestas, por la **recuperación de derechos**. Como ya cabía anticipar que esta propuesta iba a ser mayoritaria, con un 53,3 %, al inicio del panel se les pidió que desglosasen y votasen de manera individualizada por cada una de las medidas conforme el siguiente listado: sueldo, prestación económica por incapacidad temporal, horarios y días por asuntos propios. El resultado desglosado, que se puede observar en la fotografía del panel, fue el siguiente:

- Incapacidad temporal (cálculo de la prestación económica por incapacidad temporal): 11 votos
- Subida sueldo (recuperación de los derechos económicos): 8 votos
- Horario (recuperación de las 35 horas semanales): 8 votos
- Asuntos propios (recuperación de los días): 4 votos.

Con este importante número de votos, y teniendo en cuenta el número de participantes, obvia decir que muchos de ellos concentraron sus votaciones en esta propuesta casi en exclusiva.

Muy por detrás, con un 15% de los votos, figura el **reconocimiento** que, pese a ser objeto de tres únicas propuestas, logra 8 votos.

Muy seguido, y en tercer lugar, en correspondencia con los problemas de estructura organizativa y descoordinación diagnosticados en el panel 1, aparece la **planificación estratégica**, con un 11,7% de los votos, y muy variadas propuestas relacionadas con los medios (en genérico), con la estructura y con la dotación de personal.

A continuación, y con un porcentaje similar (10%), se sitúa la **profesionalización**, que claramente, da respuesta al problema identificado de la politización: desde la exigencia de formación o titulación universitaria, hasta la propuesta radical de que no existan políticos en la Administración.

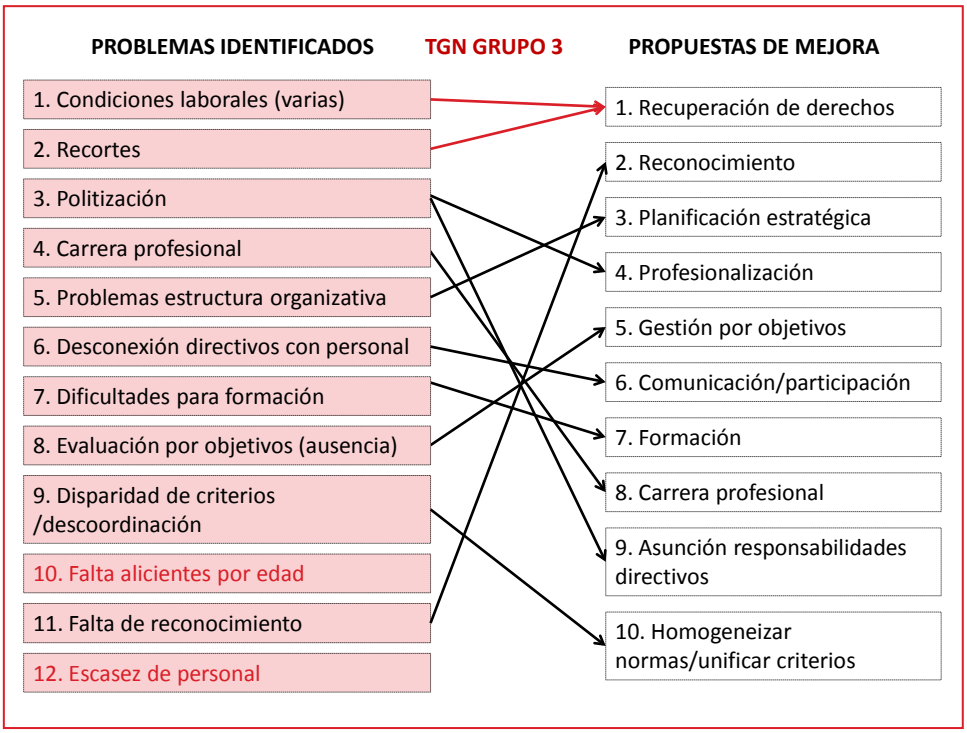
Esta propuesta se vinculó en fase de debate a la de **asunción de responsabilidades**, que obtuvo un 1,7% de los votos. Con este mismo porcentaje de votos aparecen tres propuestas más: la **comunicación/participación**, **formación** y la **carrera profesional**. Esta última tuvo mayor relevancia en el panel 1 sobre identificación de problemas; sin embargo, a la hora de propuestas de mejora, queda relegada.

En medio entre la profesionalización y este grupo, aparece la **gestión por objetivos**, con un 3,3%.

Por último, y sin un solo voto, aparece la propuesta de **homogeneizar criterios/unificar normas**, que en fase de debate quedó vinculada a la primera más votada: la recuperación de derechos.

En general, se observa bastante alineación entre los problemas planteados y las propuestas de mejora formuladas en el segundo panel. La correlación se presenta en la siguiente ilustración, en la que se observa que únicamente quedaron sin propuesta de mejora dos problemas que, incluso, cabe reconducir a uno puntual (falta de alicientes por edad), si la escasez de personal se considera incluida en la propuesta de planificación estratégica.

Relación entre los problemas identificados y las propuestas de mejora. Grupo 3.



Fuente: Elaboración propia.

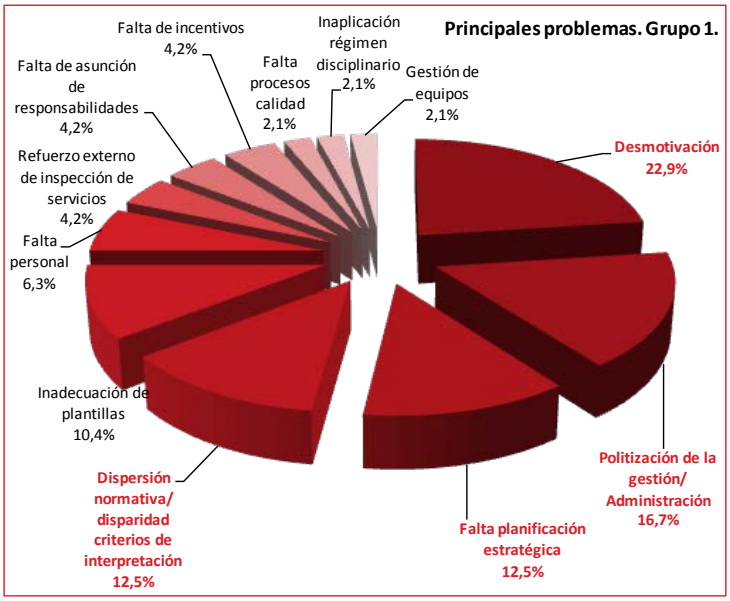
Lo que sí cabe destacar es que la priorización de problemas y propuesta de mejora resulta coherente y muy alienada al inicio (condiciones laborales y recortes con recuperación de derechos; y politización con profesionalización), para luego apreciarse cierto desorden o desequilibro; así destaca la falta de reconocimiento que no obtuvo gran importancia como problema (undécima posición), se propone como mejora ocupando el segundo lugar.

Conclusiones sobre la técnica empleada

Problemas que afectan a la gestión de las personas

Los tres grupos a los que se consultó mediante la TGN identificaron una serie de problemas principales en la gestión de las personas en la ACAIB. En los gráficos siguientes se pueden observar los principales problemas diagnosticados por cada grupo, con los porcentajes de votos de priorización de cada idea.

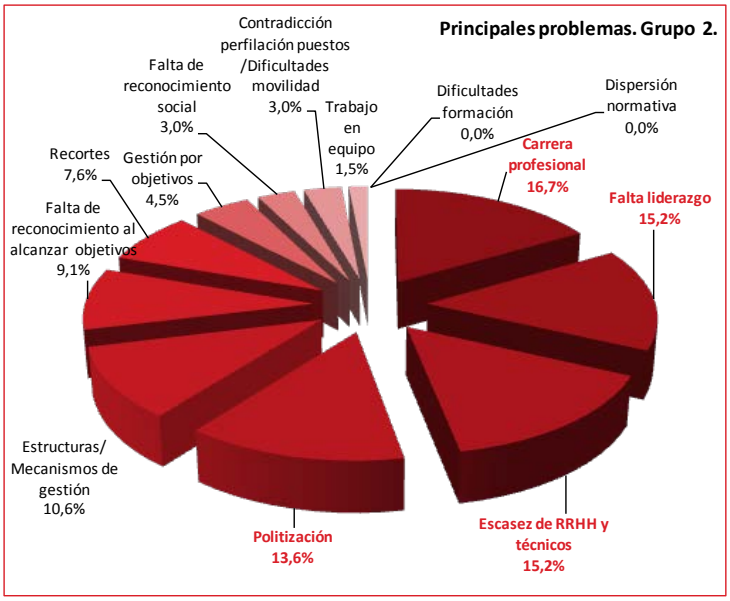
Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 1.



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico se presentan los principales problemas diagnosticados por el grupo 1, compuesto por responsables de unidades de recursos humanos de las secretarías generales: la desmotivación[68] (22,9% de los votos), la politización de la gestión y la administración (16,7%), la falta de planificación estratégica (12,5%) y la dispersión normativa y la disparidad de criterios de interpretación de la misma (12,5%).

Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 2.

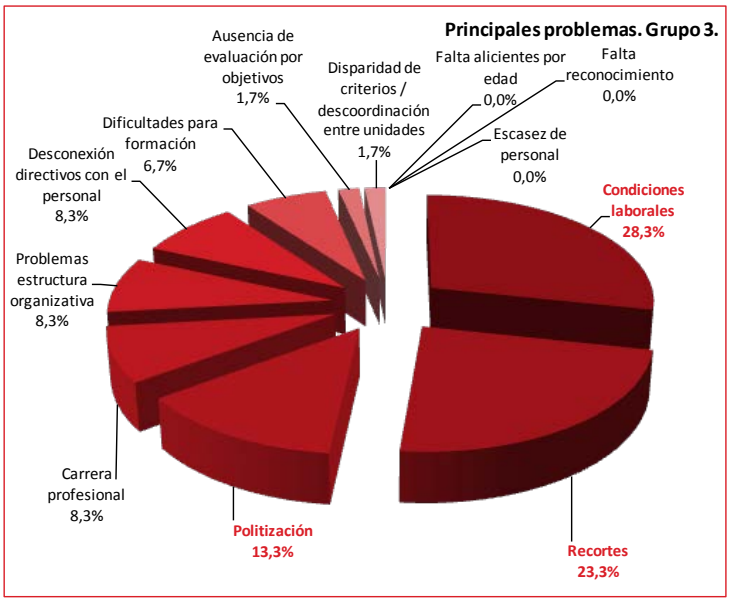


Fuente: Elaboración propia.

[68] La generalidad de este concepto motivó que en los restantes grupos se solicitase un mayor detalle de las causas de la "desmotivación".

Para el grupo 2, en el que participaron jefes de departamento y de servicio de todas las consejerías con personal a cargo, los principales problemas eran, según se puede observar en el gráfico anterior, las dificultades para una carrera profesional (16,5%), la falta de liderazgo (15,2%), la escasez de recursos humanos y técnicos (15,2%), y la politización (13,6%).

Principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la CAIB. Grupo 3.



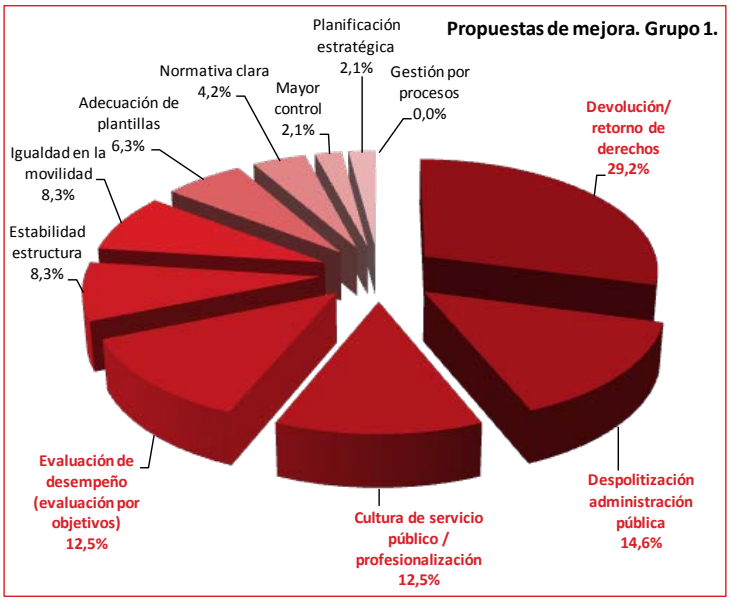
Fuente: Elaboración propia.

El último grupo, el 3, compuesto por funcionarios de todas las consejerías de niveles 25 e inferiores (técnicos y personal de apoyo), estableció como principales problemas las condiciones laborales (28,3%), los recortes (23,3%), y la politización (13,3%). Los resultados de la TGN en este grupo se pueden ver en el gráfico anterior.

Parece constatarse un deterioro del clima laboral debido a diferentes causas según los grupos. Algunas de ellas se encuentran relacionadas con las modificaciones de las condiciones laborales a causa de la crisis y que son comunes para toda la función pública estatal. También destaca la politización de los cargos de responsabilidad, y, por último, la falta de implantación de nuevas formas de gestión y modernización de la Administración. Por tanto, se puede confirmar la existencia de unos problemas estructurales y otros de tipo económico, coyunturales.

Propuestas de mejora

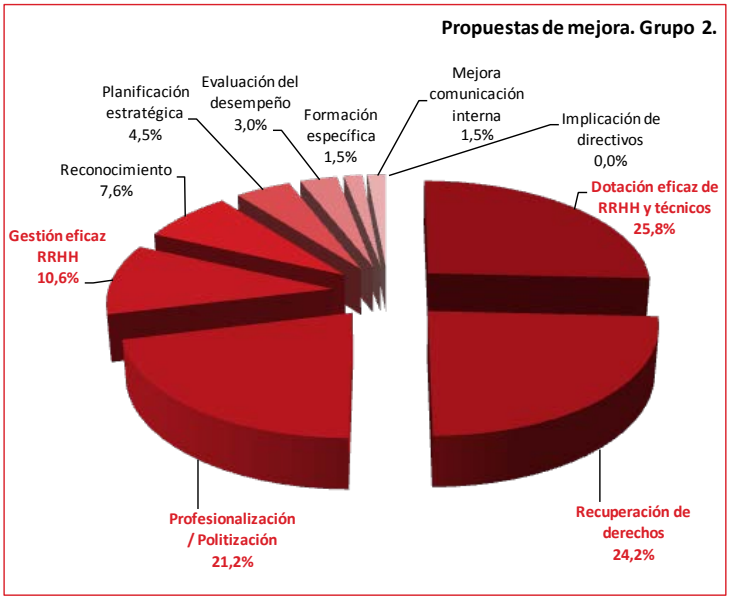
Propuestas de mejora en la gestión de personas de la ACAIB. Grupo 1.



Fuente: Elaboración propia.

Las propuestas para mejorar la gestión de las personas en la ACAIB son, por orden de prioridad y según el grupo 1 (responsables de unidades de RRHH de las secretarías generales), la devolución / retorno de los derechos laborales (29,2%), la despolitización de la administración pública (14,6%), la cultura y de servicio público y la profesionalización (12,5%) y la implantación de la evaluación del desempeño y evaluación por objetivos (12,5%).

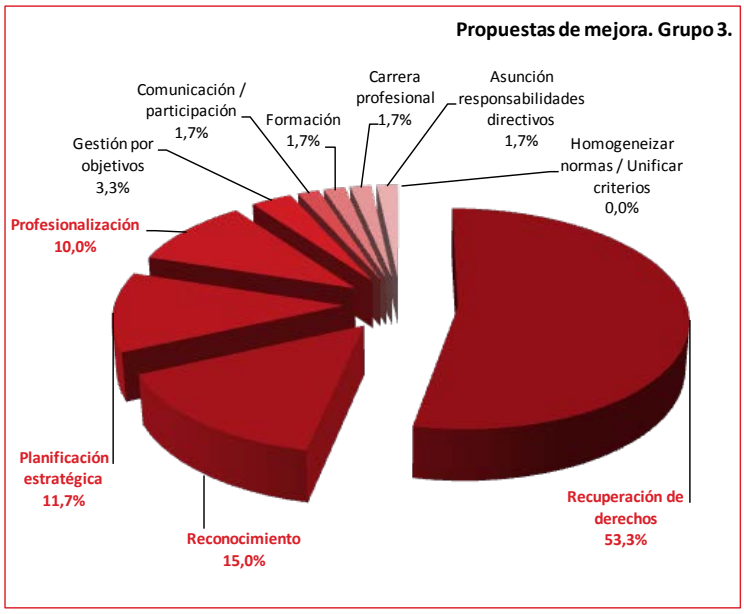
Propuestas de mejora en la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 2.



Fuente: Elaboración propia.

Las propuestas de mejora pasarían, para el grupo 2 (jefes de departamento y de servicio de las consejerías con personal a cargo), por la dotación eficaz de recursos humanos y técnicos (25,8%), la recuperación de derechos (24,2%), la profesionalización y despolitización (21,2%) y la gestión eficaz de recursos humanos (10,6%).

Propuestas de mejora en la gestión de las personas de la ACAIB. Grupo 3.



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la TGN en el grupo 3 (funcionarios de diferentes consejerías de grupos técnicos y de apoyo) arrojan la siguiente priorización en las propuestas de mejora: la recuperación de derechos obtuvo el 53,3% de los votos, seguida del reconocimiento (15%), la planificación estratégica (11,7%) y la profesionalización (10%).

Se observa una gran coincidencia en los tres grupos sobre la priorización de la recuperación de las condiciones laborales de los empleados públicos como la propuesta que mayores resultados ofrecería para la mejora del clima laboral (aunque esta medida transciende del ámbito competencial de la ACAIB). También parece haber consenso en la necesidad de adoptar medidas de profesionalización y despolitización de la función pública y técnicas para mejorar la organización (dotación, gestión, etc.).

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

agencia
de evaluación
y calidad