

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 EJECUTIVO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

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 ejecutivo

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. Informe ejecutivo

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 M^a 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

INTRODUCCIÓN	7
1.1. Mandato	7
1.2. Objeto y alcance	8
1.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación	10
1.4. La complejidad de la evaluación	11
1.5. Estructura del informe	11
2. LA INTERVENCIÓN Y SU CONTEXTO	13
2.1. La ACAIB: marco competencial en materia de recursos humanos y estructura organizativa	13
2.2. El modelo de Administración Pública del Govern Balear	15
2.3. El contexto de la intervención	24
2.4. La intervención: el Plan de Calidad de RRHH de los servicios generales de la ACAIB	28
3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA	33
3.1. Enfoque	33
3.2. Metodología	35
3.3. Herramientas	42
3.4. Otras cuestiones metodológicas	43
4. Conclusiones y recomendaciones	45

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 específico¹.

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 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.

1.2. Objeto y alcance

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 general⁴ 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 otras⁵.

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.

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 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.

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.

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 humanos⁷.

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 en 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 preguntas⁸ antes de cada análisis.

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

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 de⁹ 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 Servicios¹⁰, a la que se atribuyen funciones que, en la mayor parte de los casos, se encuentran estrechamente relacionadas con el Plan de Calidad de RRHH¹¹:

- 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 Servicios¹².

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 2007¹³ 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).

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 Estratégico en materia de función pública (2011).
- 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 balear¹⁴, 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
L.E.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.
L.E.5 Establecer y publicar compromisos de servicio con la ciudadanía	Poner en valor el esfuerzo de las organizaciones maduras dando apoyo a acciones de evaluación y certificaciones externas.
	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.
L.E. 6. Desarrollar alianzas estratégicas y fomentar la calidad pública en todo el territorio de las Illes Balears.	Publicar cartas de compromisos, al menos en cada uno de los grandes centros prestadores de servicios.
	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.
L.E.7. Impulsar la formación y la gestión del conocimiento para la mejora y el cambio.	Cooperar en el fomento de la calidad en el tejido social no lucrativo – asociaciones, fundaciones, etc.- de las Islas Baleares.
	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.
L.E.9. Institucionalizar la calidad y promover la participación	Impulsar la implantación de los registros telemáticos.
	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		
LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEA 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 Guía
		Revisar la normativa aplicable para poner en marcha nuevas empresas
		Revisar la normativa aplicable a subvenciones
		Revisar normativa aplicable a expedición de documentos acreditativos de derechos
		Revisar la normativa aplicable a la contratación pública
		Tutorizar la modificación de normas sectoriales
	Impulsar la base de datos única interadministrativa	Impartir formación en materia simplificación normativa y cargas
		Regular la Base de datos única interadministrativa
Mejorar la calidad de la gestión y los procesos	Definir el catálogo de procesos	Impulsar la adhesión de las EELL en la utilización de la base de datos
		Elaborar el catálogo de procesos de las Secretarías Generales
	Mejorar los Procesos	Elaborar el mapa de procesos de las consejerías de CAIB
		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
	Hacer el seguimiento de los procesos	Impulsar la utilización de la herramienta informática PROCAIB de gestión por procesos mediante la realización de sesiones formativas, información y difusión su funcionamiento
		Establecer métricas que midan el cumplimiento de objetivos de los procesos internos
Impulsar la implantación de la administración electrónica	Mejorar la información sobre procedimientos	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
		Revisar los procedimientos accesibles en la web de la CAIB
		Mejorar el inventario de procedimientos y promover su actualización
	Impulsar la interoperatividad	Facilitar al ciudadano la búsqueda por medios electrónicos de las convocatorias de subvenciones
		Participar en la mejora de la sede electrónica de la CAIB
		Análisis de la disponibilidad de documentos interoperables 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
	Impulsar la implantación de la telematización	Establecer otros mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos del ciudadano y empresas
		Analizar el nivel de disponibilidad de los servicios telemáticos
	Impulsar la implantación del trámite abierto	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
		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 pública¹⁶, 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.

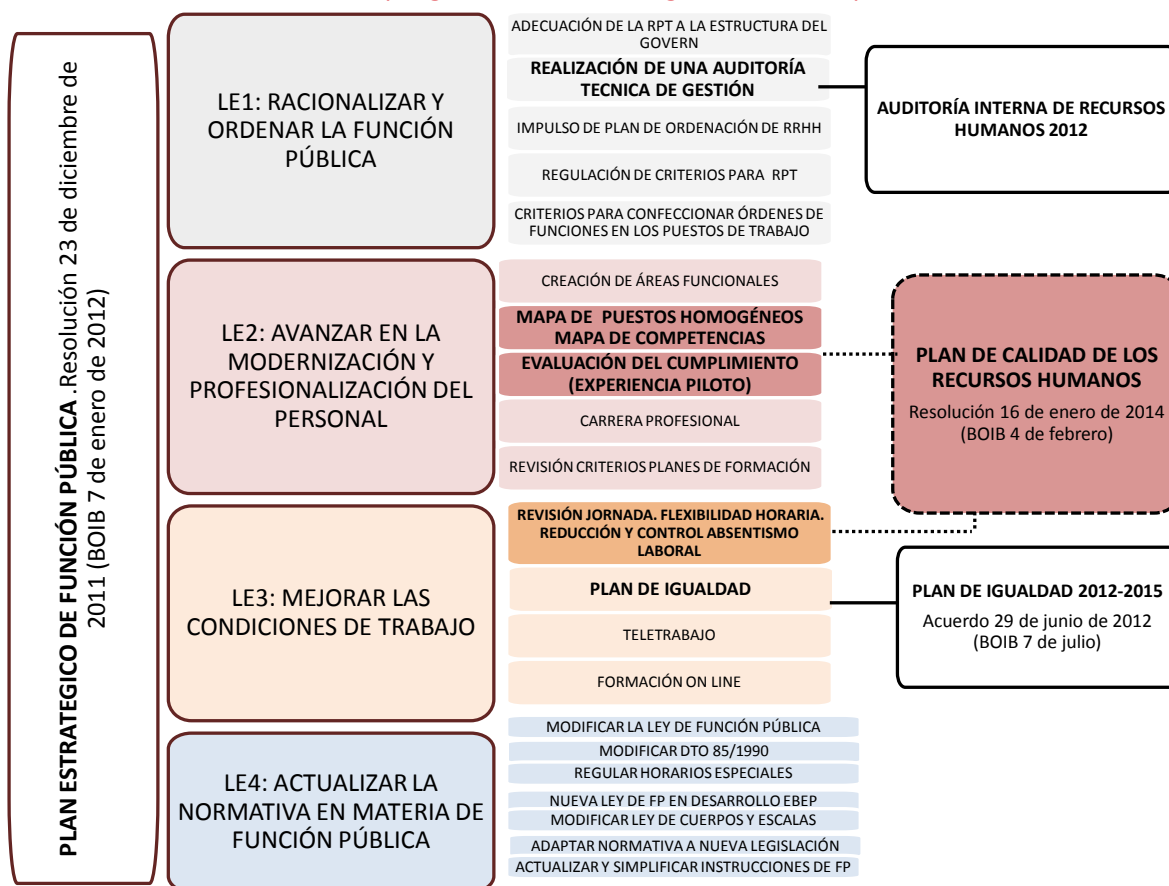
Este Plan es un instrumento estratégico sectorial en materia de función pública que a su vez despliega la planificación estratégica de la política de calidad de los servicios públicos del Govern balear.

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 humanos¹⁷, por departamentos y con medios propios, con el

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).

objeto de 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 2012¹⁸, 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 reestructuración y asignación eficiente de los recursos humanos. Aún así, algunas de ellas se encuentran alineadas con la gestión de los recursos humanos.

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

¹⁸ BOIB del 22 de diciembre de 2012.

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 Gobierno¹⁹ 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.

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

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:

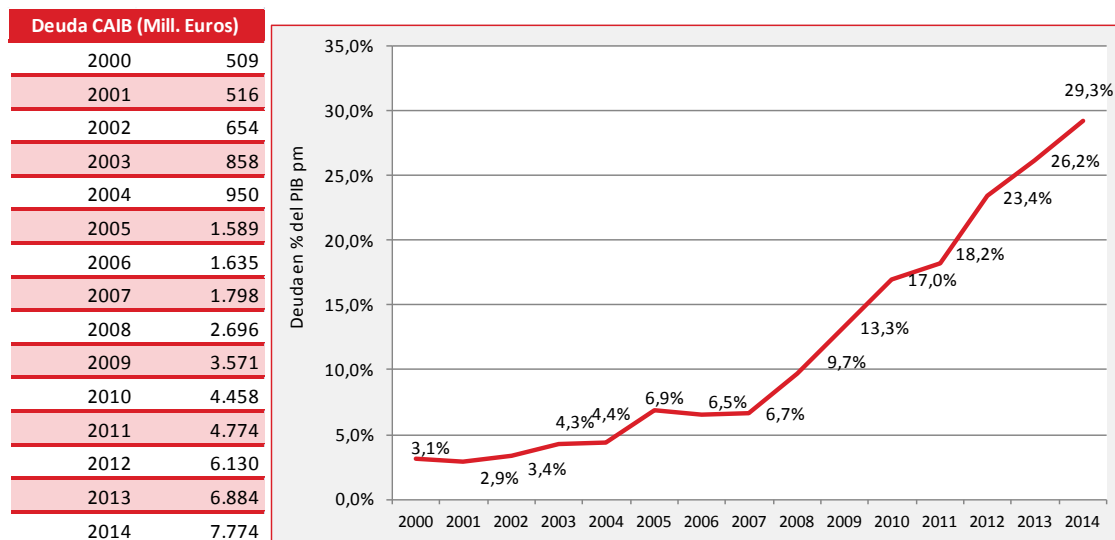
En lo **político**, forma parte del proyecto en materia de función pública del nuevo Govern balear, surgido tras las elecciones autonómicas de 2011, con un cambio de signo político.

En lo **económico**, en junio de ese mismo año se efectuó una remodelación de las consejerías²⁰ 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

²⁰ El Decreto 20/2011, de 18 de junio establece una nueva estructura de 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”*.

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.



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 objetivos²¹.

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, acometen²²:

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

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

- 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;
- 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 Administración²³.

A estas medidas hay que sumar las que, desde el Gobierno del Estado, se aplican a todos los empleados públicos²⁴, 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

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.

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).

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 medidas²⁶.

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 calidad²⁷, la gestión de calidad de los servicios públicos demandada cada vez 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

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.

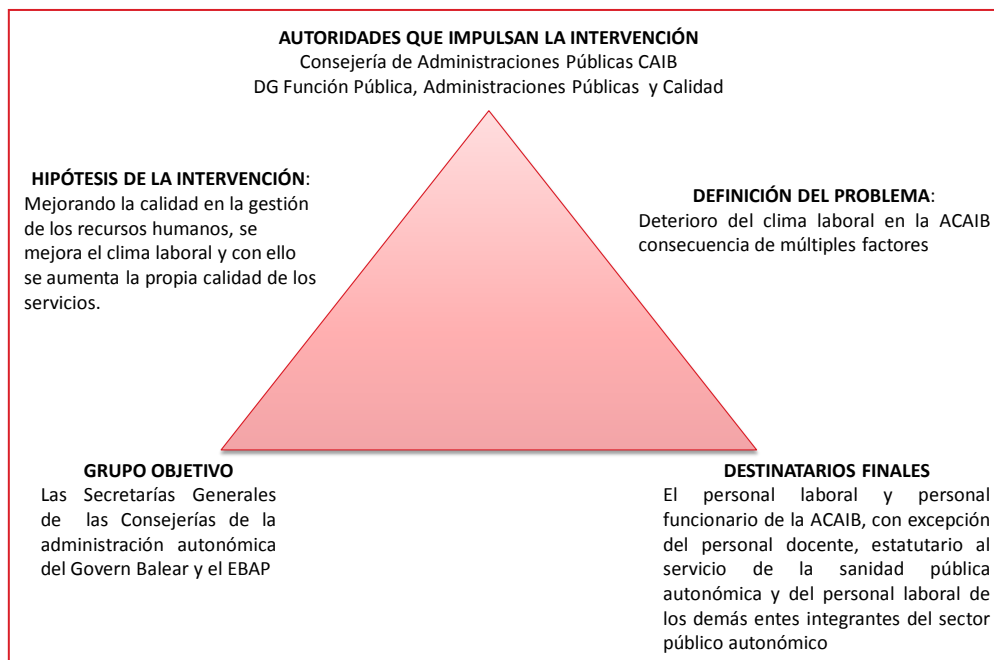
²⁷ Se referencian en la Introducción del Plan los modelos CAF y EFQM.

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

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.

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.

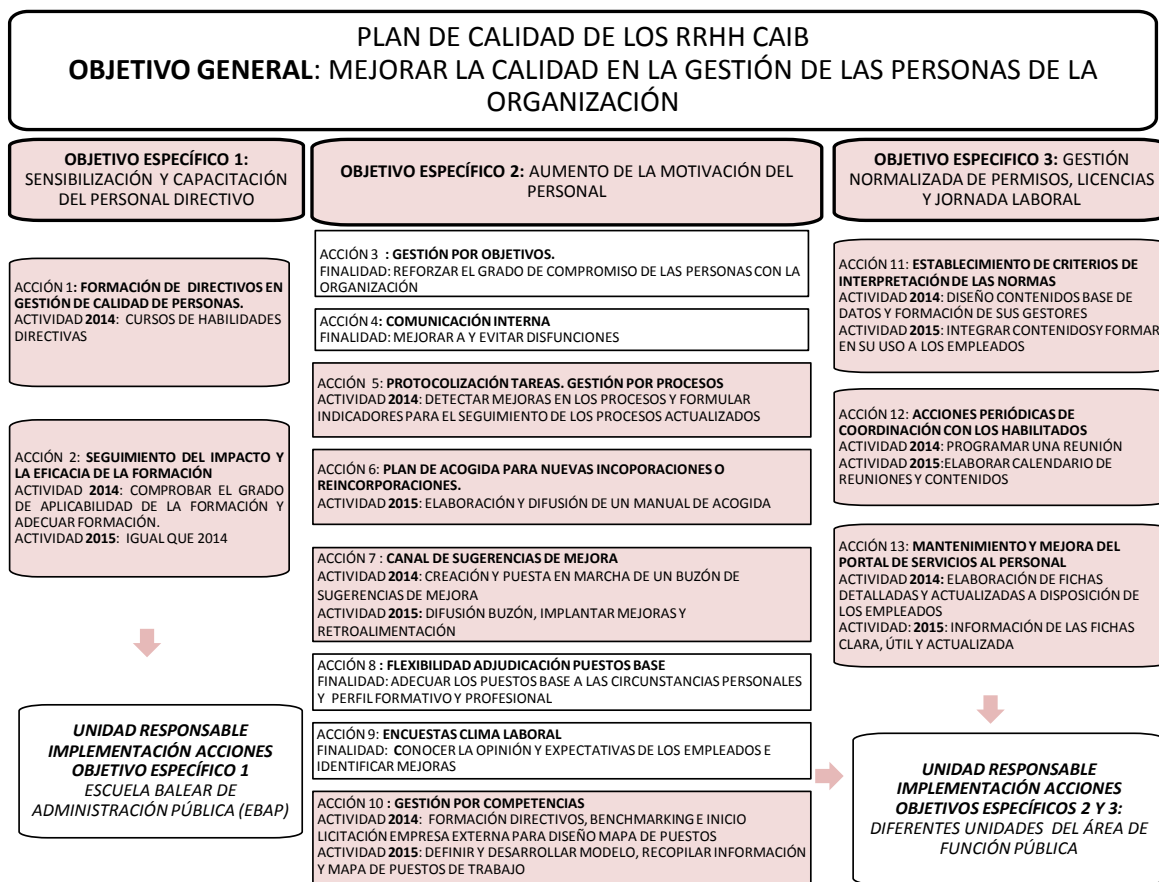
Objetivo general y objetivos específicos

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**.

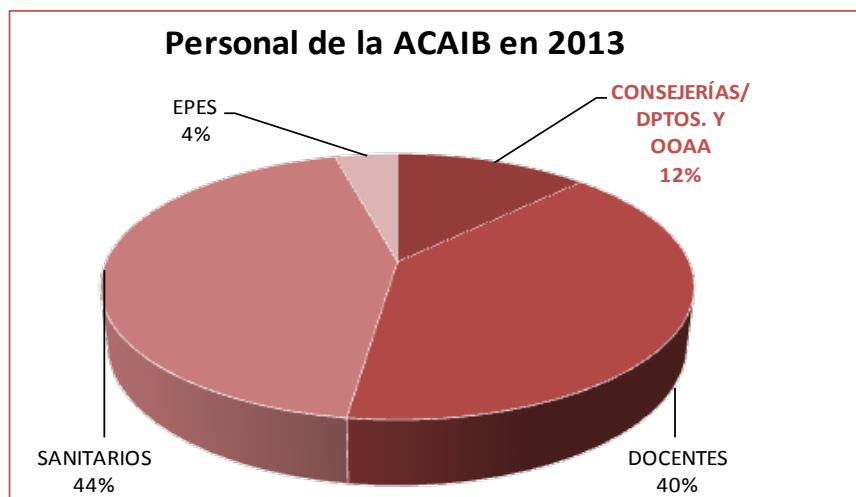
Ámbito subjetivo

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.

Este personal sumaba 3.637 personas en 2013³⁰, 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.

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.

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&camp=es&idste=3565&cont=45812&lang=es>.

Una vez publicado, se ofreció información a todos los representantes de personal de las consejerías y se publicó en la intranet³¹. Esa misma vía, en la pestaña de Función Pública, se utiliza para la difusión de las medidas que se van implementando.

Implementación y seguimiento

En julio de 2014 se creó un grupo de trabajo³² 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 seguimiento³³: 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

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.

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

³³ Según la documentación facilitada.

3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA

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 implementación³⁴. 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.

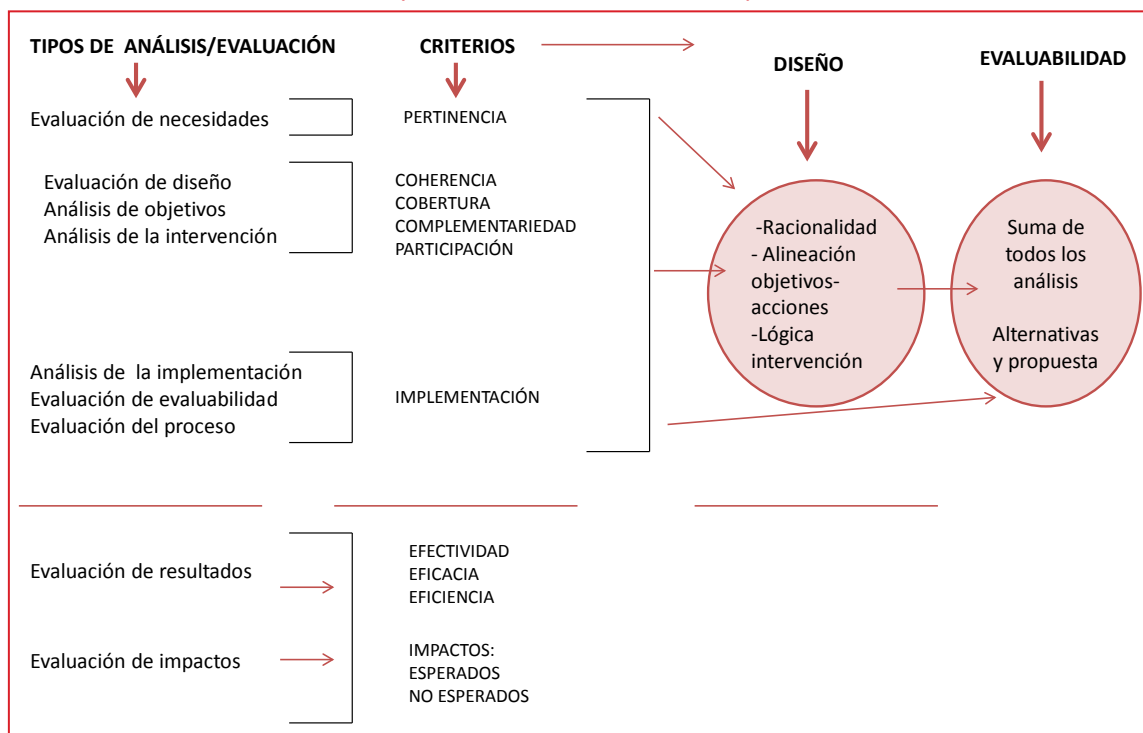
Los elementos que se tienen en cuenta en la **evaluación de diseño** son la verificación de la existencia de objetivos claramente definidos y medibles; la comprobación de la existencia de la correspondencia entre esos objetivos y los problemas que provocaron la aparición del Plan, y el análisis de la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

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).

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

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 principales³⁵:

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

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.**

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

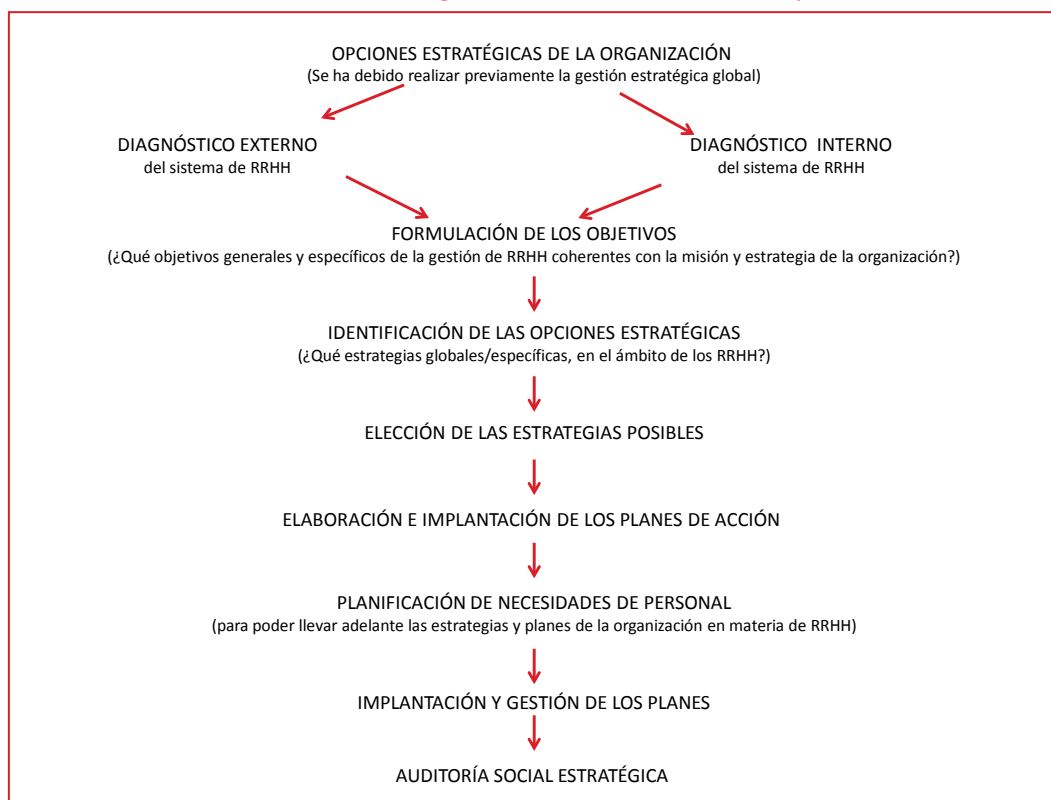
Desde un punto de vista teórico, la secuencia de la planificación estratégica de los recursos humanos, siguiendo a Del Pino y Villoria³⁶, debe estar, en las administraciones públicas, alineada con la misión, visión y objetivos de la organización y, en líneas generales, debe recoger acciones referidas a las siguientes áreas (cinco, en total):

- 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.

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

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

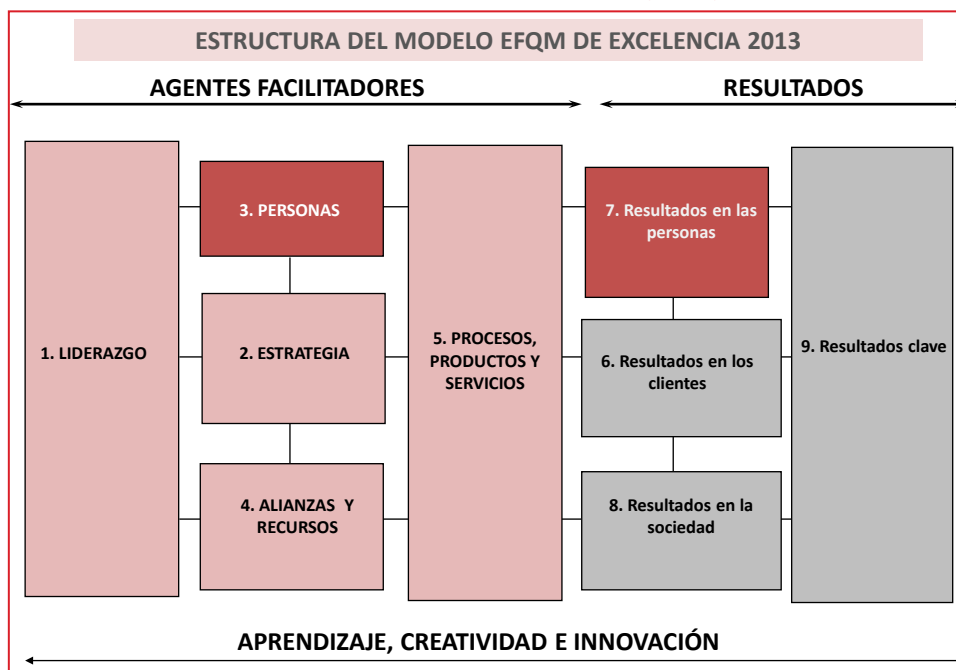
Los modelos de excelencia son marcos de referencia que sirven para impulsar y estimular la mejora continua en las organizaciones y permiten obtener una visión general de las fortalezas actuales y oportunidades de crecimiento.

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:

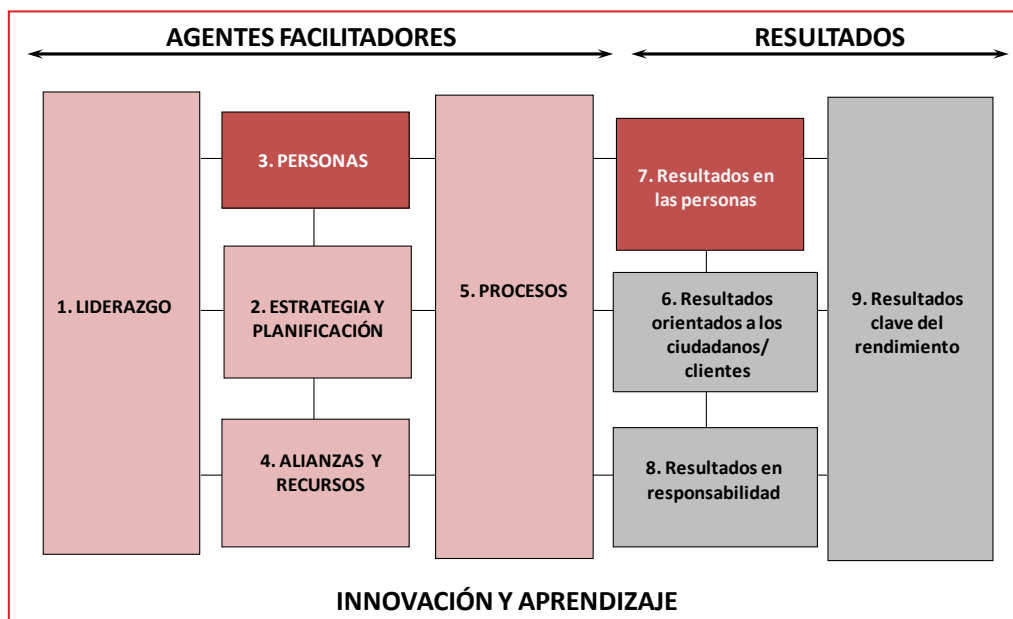
Ilustración 4. El modelo de excelencia EFQM (2013). Estructura.



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)

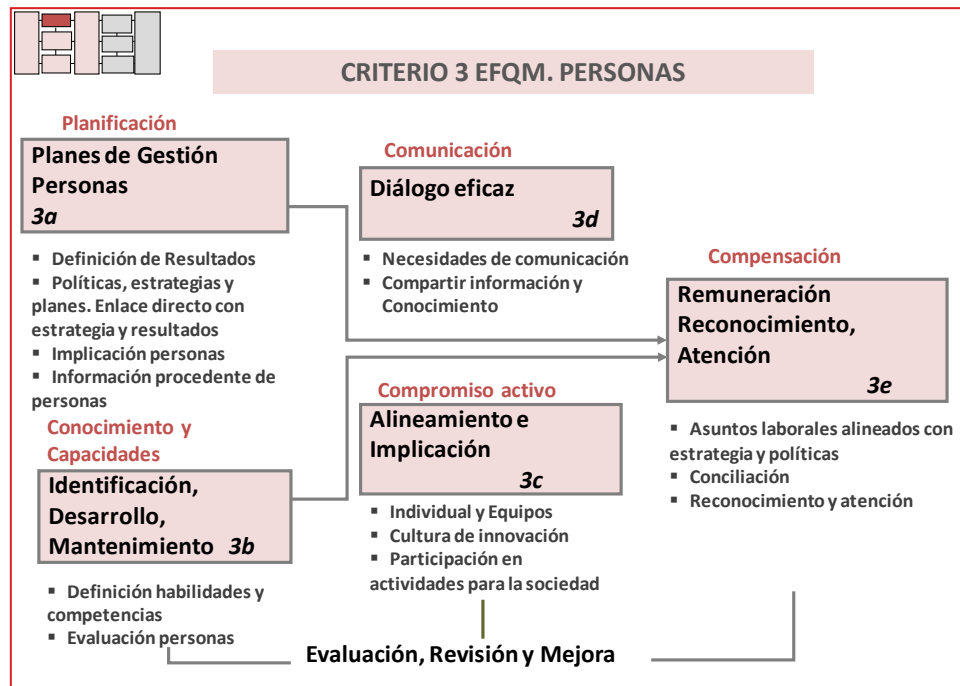
En el Modelo **EFQM** de excelencia, el **criterio 3** (“personas”) es definido de la siguiente manera:

“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.

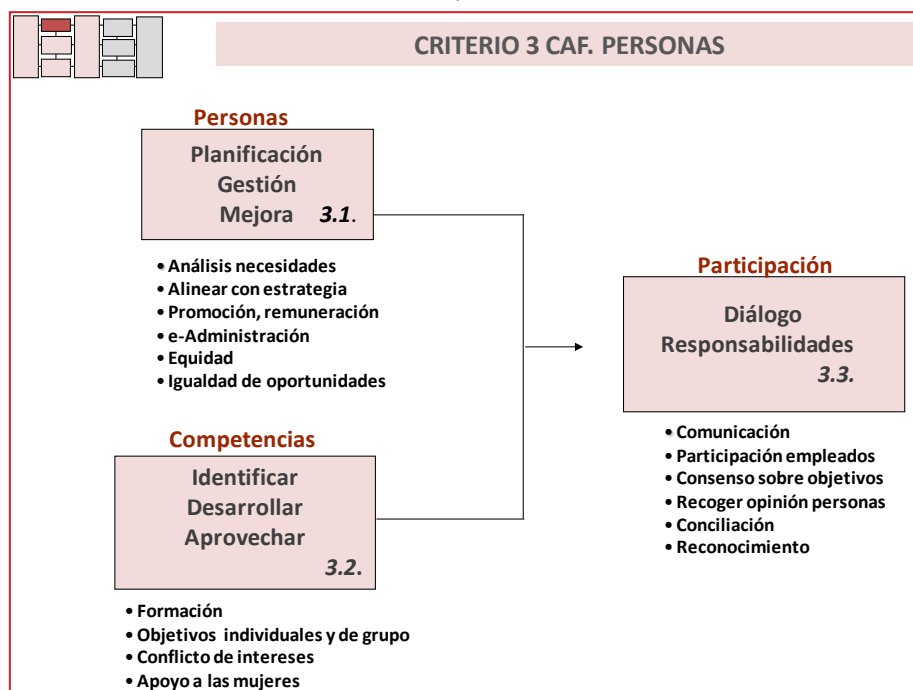
EL **criterio 3** del modelo **CAF** también se refiere a las “personas” de la organización y se introduce con la siguiente declaración:

“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.

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

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.

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.

4. 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.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS