

MANUAL DE XESTIÓN DE PERSOAS E EQUIPOS DE TRABALLO NAS ORGANIZACIÓNS PÚBLICAS. UNHA VISIÓN PARA A XUNTA DE GALICIA



MANUAL DE XESTIÓN DE PERSOAS E EQUIPOS DE TRABALLO NAS ORGANIZACIÓNS PÚBLICAS. UNHA VISIÓN PARA A XUNTA DE GALICIA

Director

Enrique José Varela Álvarez

Autores

Enrique José Varela Álvarez
Profesor de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo

Xosé María Mahou Lago
Profesor de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo

Equipo da Área de Ciencia Política e da Administración
da Universidade de Vigo

Equipo de GreenPoint, S.L.

Equipo de Proxectos, S.L.

Escola Galega de Administración Pública

Santiago de Compostela, 2009

Edita_	ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP) Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas 15707 Santiago de Compostela
Tradución_	Ramiro Combo
Deseño e maquetación_	Krissola diseño, S.L.
Imprime_	Grafisant, S.L.
ISBN_	978-84-453-4808-6
Depósito legal_	C 1611-2009

ÍNDICE

Prólogo	9
Capítulo 1. A xestión de persoas na Xunta de Galicia ante os retos do século XXI	11
1. Unha introdución aos factores do contorno que inciden sobre a dirección e xestión de persoas nas organizacións públicas	13
1.1. As percepcións dos cidadáns sobre as organizacións públicas galegas	17
1.2. Transformacións na Administración autonómica galega	19
1.3. Gobernanza e redes como solución aos novos retos das administracións públicas en Galicia	20
2. Da burocracia á gobernanza: o persoal nas redes de xestión pública	21
2.1. Marco estrutural da función pública en Galicia	22
2.2. Breve caracterización da función pública en Galicia	24
3. Cara a un novo punto de partida na xestión das persoas nas organizacións públicas en tempos de crise	26
Bibliografía	31
Capítulo 2. Modernización e xestión de recursos humanos na Administración autonómica galega	35
1. Introducción	37
2. Algunhas chaves para entender a organización dos recursos humanos na Administración pública galega	38
3. Organización de recursos humanos: estruturas orgánicas e relacións de postos de traballo	41
4. Modernización administrativa e xestión de recursos humanos na Administración pública de Galicia	42
5. A xestión dos recursos humanos na Xunta de Galicia desde os seus subsistemas	43
5.1. Subsistema de planificación de recursos humanos: previsión de necesidades e análise de postos	43
5.2. Subsistema de formación	46

5.3. Subsistema de selección	47
5.4. Subsistema de organización do traballo e comunicación	50
5.5. Subsistema de incentivos e retribucións	52
5.6. Subsistema de avaliación	55
6. Conclusións	56
Bibliografía	57
Capítulo 3. Xestión de equipos de traballo nas administracións públicas	59
1. Grupos e equipos de traballo (EdT)	61
1.1. Fases de desenvolvemento dos equipos de traballo	65
1.2. Características dos equipos de traballo de alto rendemento (EAR)	67
1.3. Liderado na xestión de equipos	70
1.3.1. Liderado na xestión dos EAR	73
1.4. Comunicación nos equipos de traballo	73
1.4.1. Barreiras a unha comunicación efectiva. Superación delas	74
1.4.2. Chaves da comunicación. Interacción aberta e participativa	76
2. Habilidades directivas enfocadas aos equipos de traballo nas administracións públicas	76
2.1. Liderado e dirección de persoas	76
2.1.1. Delegación	78
2.1.2. Poder e liderado	79
2.1.3. Peculiaridades e disfuncións que condicionan a xestión de recursos humanos nas administracións públicas	79
2.2. Negociación e conflito	81
2.2.1. ¿Que é negociar?	84
2.2.2. O proceso de negociación	85
2.2.3. Calidades da negociadora ou do negociador	89
2.2.4. Estilos de negociación	90
2.3. Métodos e técnicas de análise de problemas e toma de decisións	91
2.3.1. Tipos e técnicas para a análise de problemas	91
2.4. Xestión por competencias	93
2.4.1. ¿Que son as competencias?	93
2.4.2. Análise das competencias necesarias para o posto de traballo	94
2.4.3. Avaliación por competencias	96
2.4.4. Xestión de competencias nas administracións públicas	99
2.5. Xestión do tempo: axendas e reunións	99

Capítulo 4. Calidade e mellora continua nos equipos de traballo 103

1. A calidade e a mellora continua	105
1.1. Calidade e xestión	105
1.1.1. O concepto de calidade. Definicións	105
1.1.2. Evolución do concepto de calidade: do control da calidade á xestión total	106
1.2. Calidade e mellora nas administracións públicas	109
1.2.1. Orixe e antecedentes	109
1.2.2. A calidade nas administracións públicas	110
1.3. Sistemas de xestión de calidade	112
1.3.1. Modelos de xestión (Normas ISO 9000)	112
1.3.2. Os oito principios da calidade	113
1.4. O Modelo Europeo de Excelencia (EFQM)	114
1.4.1. Orixe e concepto	115
1.4.2. Criterios	115
1.4.3. Instrumentos para levar a cabo a autoavaliación	116
2. Aplicación dos principios e técnicas de mellora continua aos equipos de traballo	117
2.1. Círculos de calidade	118
2.2. Grupos de mellora	119
2.3. Metodoloxía de traballo nos círculos de calidade-grupos de mellora	119
Bibliografía	120

Capítulo 5. Administración electrónica e recursos humanos: acceso ás fontes de información administrativas 121

1. Aproximación á administración electrónica	123
2. A administración electrónica na Xunta de Galicia	124
2.1. Servizos de información	126
2.2. Servizos de comunicación	127
2.3. Servizos de tramitación	128
2.3.1. Servizos dispoñibles sen certificado dixital	129
2.3.2. Servizos dispoñibles con certificado dixital	131
3. Servizos de información orientados aos funcionarios	134
3.1. Subsistemas de información das administracións públicas	135
3.2. Tipos de documentos e recursos das administracións autonómica, estatal e europea	136
3.3. Documentos legislativos e xurisprudenciais	138
3.3.1. Información administrativa autonómica: o DOG <i>online</i>	138
3.3.2. Información administrativa do Estado	139
3.3.3. Información administrativa da UE: EURLEX	141

PRÓLOGO

O *Manual de xestión de persoas e equipos de traballo nas organizacións públicas*. Unha visión para a Xunta de Galicia, que o lector ten nas súas mans, é o resultado dunha intensa colaboración mantida durante os anos 2007 e 2008 polas empresas GreenPoint, S.L. e Proxectos, S.L., organizacións que asumiron o encargo da Escola Galega de Administración Pública de desenvolver a formación específica para responsables dos empregados públicos da Xunta de Galicia: Curso de actualización de mandos intermedios. Dirección e xestión de recursos humanos.

É neste contexto onde os profesionais recrutados polas dúas empresas asumen o reto de organizar e impartir unha serie de actividades formativas para os grupos A e B da Xunta de Galicia, co obxectivo de dotar de amplas competencias os mandos intermedios da Administración autonómica en materia de xestión de recursos humanos.

O manual foi pensado, fundamentalmente, para aqueles empregados públicos, de calquera nivel de organización, que desexen ter unha visión actualizada e sintética da xestión de persoas nas organizacións públicas galegas, así como dalgúns dos modelos e métodos de xestión de equipos de traballo máis desenvolvidos e aplicados na nosa contorna organizativa pública.

En total son cinco capítulos que intentan abordar a sempiterna problemática da xestión das persoas nas organizacións públicas, aínda que desta volta coa mente posta nas institucións públicas galegas e cunha énfase especial na xestión de equipos de traballo, como fórmula máis axeitada de actuar sobre o contorno.

Os dous primeiros capítulos (I e II) foron pensados en clave teórica, reflexión feita co obxectivo de amosar aos interesados un primeiro mapa da situación do persoal das organizacións públicas galegas.

Deste xeito, o primeiro deles, “A xestión de persoas na Xunta de Galicia ante os retos do século XXI”, foi redactado polo profesor da Universidade de Vigo Enrique José Varela Álvarez (Área de Ciencia Política e da Administración), cunha intención clara: situar as persoas no epicentro das institucións públicas galegas en momentos de grandes transformacións motivadas pola reforma do marco estatutario de persoal (Estatuto básico do empregado público), pola crise financeira mundial e polo novo goberno das redes, que fan necesaria a intervención da economía por parte dos poderes públicos e, con eles, dos seus empregados como técnicos privilexiados na xestión do cambio en Galicia.

A continuación, o equipo da Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo afonda nos aspectos concretos da “Modernización e xestión de recursos humanos na Administración

autonómica galega”, organización por excelencia en Galicia que conta cun cadro de persoal de 88.037 traballadores e traballadoras de primeiro nivel, con capacidades orzamentarias, e dispostos a traballar para conseguir os obxectivos marcados polo Goberno de Galicia. No entanto, estes 28.725 homes e 59.312 mulleres, como colectivo e parte da organización, teñen necesidades que deben ser xestionadas e que atinxen os niveis ou subsistemas de planificación, formación, selección, organización do traballo, retribucións e avaliación. Sobre eles, e como base da forza de traballo da Comunidade Autónoma, hai que realizar un esforzo complementario para conseguir mellores técnicos e xestores máis profesionais, que saiban dar solucións á complexidade dos nosos días.

Os tres capítulos seguintes (III-V) foron pensados e redactados dun xeito máis instrumental, primando a descrición dos elementos máis salientables relacionados coa xestión e a calidade dos equipos de traballo (EdT), ademais de introducir elementos de referencia en materia de administración electrónica e recursos humanos, tan de interese nos tempos da sociedade da información que estamos a vivir.

O capítulo III, “Xestión de equipos de traballo nas administracións públicas”, elaborado polo equipo de Proxectos, S.L., sintetizou as cuestións máis relevantes relacionadas cos equipos de traballo nas organizacións públicas. Aspectos como os equipos de alto rendemento, as habilidades directivas ou a xestión das competencias aparecen recollidas dun xeito esquemático e claro.

O capítulo IV, “Calidade e mellora continua nos equipos de traballo”, tamén redactado por Proxectos, S.L., expón os elementos de que dispoñen as organizacións públicas galegas para acadaren niveis de calidade ata tempos recentes, só ao alcance das organizacións privadas, para o que son empregados modelos e técnicas de xestión da calidade e mellora continua de uso habitual nos nosos días nas institucións públicas de todo o mundo.

Finalmente, o manual pecha cun traballo, “Administración electrónica e recursos humanos: acceso ás fontes de información administrativas”, elaborado polo profesor da Universidade de Vigo Xosé María Mahou Lago (Área de Ciencia Política e da Administración), que aborda os elementos básicos esenciais da administración electrónica relacionados coa xestión dos recursos humanos na Xunta de Galicia. A través dunha estrutura sinxela, descríbense as fontes máis empregadas para a xestión do persoal e de equipos de traballo nunha organización pública.

Os autores do *Manual de xestión de persoas e equipos de traballo nas organizacións públicas. Unha visión para a Xunta de Galicia* desexan dar as grazas á Dirección da Escola Galega de Administración Pública da Xunta de Galicia polo constante apoio recibido na organización dos cursos, así como a todo o persoal das delegacións da Xunta de Galicia e aos asistentes ás actividades formativas desenvolvidas por toda a nosa comunidade autónoma. Nunca foi tan certo que sen eles non habería obra, e por tanto a eles está dedicada.

Pontevedra, 12 de xaneiro de 2009

Enrique José Varela Álvarez
Profesor da Área de Ciencia Política e da Administración
da Universidade de Vigo

1. A XESTIÓN DE PERSOAS NA XUNTA DE GALICIA ANTE OS RETOS DO SÉCULO XXI

Autor

Enrique José Varela Álvarez
profesor de Ciencia Política e da Administración
da Universidade de Vigo

1. Unha introdución aos factores do contorno que inciden sobre a dirección e xestión de persoas nas organizacións públicas

Co permiso dun colega politólogo, gustaríame comezar o primeiro capítulo desta publicación cunha breve pero, creo, ilustrativa anécdota sobre o que supoñen as persoas nas organizacións públicas, e como a súa conformación nas estruturas administrativas ao longo do tempo non é máis que froito dos cambios que se acaban de producir nos contornos do ámbito público.

E é que, ás veces, estas transformacións chegan en forma de evolución dos principios e valores básicos (constitucionais), outras, no entanto, en forma de regresión sobre os mesmos valores que constrúen os Estados e que axudan a desenvolver os seus axentes. É neste contexto de transformación onde ten lugar o sucedido.

Hai uns meses, este colega, que nese momento é responsable dunha unidade administrativa nunha comunidade autónoma (non a galega), recibiu unha chamada da súa secretaria ao despacho. O ton de voz da administrativa era grave e un pouco nervioso:

- Secretaria: “Señor director, teño no despacho un ser humano que pregunta por vostede” [non un administrado, un cliente, un cidadán ou un simple usuario do servizo público en cuestión].
- Director: “¡Nada máis e nada menos que un ser humano!” [pensou con certa dose de ironía].

Non obstante, e ante o ton da administrativa e a ansiedade que a espera por unha resposta provocaba nela (pouco reparou en relación co “deseo administrativo” dese ser humano), decidiuse a responderlle:

- Director: “Pois se é un ser humano..., ¡que o maten!”.

Obviamente, non se produciu tal sacrificio, e o ser humano, que estaba máis próximo a ser o usuario do servizo, ou un provedor da organización, nunca perdeu a súa condición (isto dende o punto de vista ontolóxico), e foi rigorosa e educadamente atendido, seguindo as boas prácticas desta organización¹.

¹ Probablemente, sen tal capacidade para o humor e a “distancia cultural” que fornece o feito de ter traballado no eido investigador e docente o tema das organizacións públicas, o colega non tería máis remedio que aceptar a “moda” dominante na organización que se atopaba dirixindo, onde un administrado tería sido despoisado de toda calidade (como suxeito e obxecto da actividade administrativa) e reducido ao que todos e todas somos, independentemente de que nos relacionemos ou non coas administracións públicas: seres humanos.

A ensinanza deste anecdótico episodio está relacionada coa enorme cantidade de cambios que viven as organizacións e os axentes públicos ao longo da súa vida profesional (RAMIÓ, 1996) e coa necesidade existente de adaptarse a eles; iso si, sen que isto supoña a perda de perspectiva profesional pública e o seu principal obxectivo: o interese xeral.

É precisamente neste marco onde as administracións públicas evolucionan da burocracia á gobernanza (PRATS, 2005), no que a xestión dos recursos humanos tamén muda da administración de persoal ata chegar á máis actual de xestión das persoas (PRATS, 2008), pasando pola xestión dos recursos humanos, a través da recente xestión do capital humano (NALDA e CARRILLO, 1993: 21-33).

A consciencia dos cambios, por tanto, resultará clave para que as persoas que integran unha organización pública, que conforman o seu CAPITAL² humano, desenvolvan a parte do traballo que lles toca: xestionar uns servizos administrativos que estean realmente conectados coas demandas dos cidadáns. Para iso será necesario asumir o papel activo dos empregados públicos na transformación das políticas e programas públicos en servizos. Será igualmente importante *empoderar* ese persoal para que sexa quen de interactuar, dun xeito transversal, co resto de unidades administrativas implicadas na xestión dos servizos; incluso para asumir que a metáfora das redes de xestión xa non é tal, senón unha realidade que nos leva a pensar nun contexto administrativo internacional de amplitude, cando menos, europea, se non mundial. Porque pensar en organizacións públicas e nos seus axentes (empregados públicos) nos nosos días non é o mesmo que facelo hai unhas cantas décadas, cando estas se dedicaban a producir servizos de xestión escasos en número e en ámbitos socioeconómicos (incrementalismo) e culturais (burocracia) relativamente máis estables (sobre isto volveremos ao final do capítulo).

En relación con estes cambios socioeconómicos do contorno, o profesor LAMO (2008)³ facía, recentemente, as seguintes consideracións sobre a realidade socioeconómica mundial:

- “Por vez primeira en el 2005 la producción de las economías emergentes superó la de los países desarrollados. Las economías emergentes crecieron a poco menos del 3% en los años 80, al 4% en los 90 y a cerca del 6% en el nuevo siglo. No ya América Latina o, por supuesto, Asia; incluso África lleva ya tres años creciendo al 5%. De hecho, Europa es la región del mundo que menos crece, un 1,3%, versus una media del 3,5% mundial, un 7,6% de las economías en transición, más de un 8% la India (un 9,2 actualmente), y más de un 9% China. ¿Qué pasa? Algo muy sencillo: estamos siendo testigos de una transformación social sin parangón desde la Revolución Industrial, de hecho es la segunda revolución económica del mundo tras la de los siglos XVIII / XIX, solo que mucho más extensa, pues aquella afectó a 1/3 de la población del mundo y esta afecta a todo el mundo. Mucho más intensa, pues afecta a más aspectos de la vida (más productos, procesos, hábitos o instituciones). Por ejemplo: en dos o tres años la población urbana del mundo habrá sobrepasado a la rural y para el 2030 el 80% de la población de los países desarrollados será urbana, pero también el 60% de los países en vías de desarrollo. Y, sobre todo, mucho más rápida: comenzó, con la globalización, hacia 1989, y tardará no más de quince o veinte años en completarse, mientras que la Revolución Industrial tardó siglo o siglo y medio. A comienzos de la Revolución Industrial, Inglaterra o Estados Unidos necesitaban casi 50 años para doblar su PIB *per capita*. China o India lo hacen cada nueve o diez años”.

² A énfase nas maiúsculas do concepto é empregado dun xeito consciente, desposuído de toda connotación economicista e organizativa.

³ As palabras foron pronunciadas no marco do Curso de Directivos 2008 (EGAP), na conferencia de apertura que levaba o título de “China, India y las potencias emergentes”.

As reflexións do profesor LAMO (que son secundadas por algúns dos expertos máis destacados neste eido⁴, aínda que poden ser obxecto de crítica⁵) son xa unha realidade para todos nós, xusto nos momentos posteriores ao desenvolvemento dos XXX Xogos Olímpicos de Beijing (Pequín)⁶. Sabemos disto en Europa, en España e en Galicia, onde estamos a sufrir parte das súas consecuencias, por exemplo, en forma de deslocalización industrial.

Diversos son os problemas que deben asumir as axendas dos Estados no mundo desenvolvido, que poden influír neste cambio de situación da estabilidade, e que sofren directamente os cidadáns destes Estados e as administracións públicas responsables dunha gran parte dos servizos públicos. Poderían ser resumidas nunha serie de elementos (VARELA, 2003: 186, 187), como os que seguen a continuación:

- Crise fiscal do Estado, que afectou o Estado do benestar e obrigou a limitar a actuación pública nun contorno de escaseza e incerteza. Estamos ante a teoría da “sobrecarga do Estado”⁷, que tivo o seu apoxeo nos anos 70 en toda Europa, que revivimos na década pasada, e que estamos a revisar á luz da recente crise económica mundial de 2007-2008.
- Cambio paradigmático xeral en contra das administracións públicas e das súas actuacións: burocratismo e buropatoloxías.
- Presión democrática por máis e mellores servizos públicos: cidadáns máis informados.
- Conciencia do cidadán como cliente, usuario e pagador dos servizos públicos: mercantilización do Estado e nova xestión pública.
- Novos problemas públicos nas axendas gobernamentais: valores posmaterialistas e políticas públicas de terceira xeración.
- Novas relacións centro-periferia: globalización-internacionalización (Unión Europea)-descentralización (comunidades autónomas e entes locais): fenómenos de gobernanza multinivel e intergubernamental.
- Novos sistemas políticos, con centros máis modestos debido á descentralización e á creación de novos niveis de goberno: policentrismo.
- Como consecuencia do anterior, redefinición de papeis entre os actores estatais (o caso de España é un máis, aínda que paradigmático polo modelo) e subnacionais (rexional-locais): redes de actores.
- Novos valores e relacións Estado-rexións-concellos (sistema de relacións intergubernamentais/negociación-conflito), Estado-empresas (partenariado) e Estado-sociedade (gobernanza): difícil separación de política-administración e renovadas análises destas relacións e definicións conectadas coa acción de goberno e as políticas públicas.

⁴ Tanto fóra de Galicia, dende a *International Association of Schools and Institutes of Administration*, a través do número monográfico da súa publicación: GORDON, MEININGER e CHEN, 2004, como dentro da nosa comunidade autónoma, a través do IGADI (www.igadi.org), e dos seus numerosos estudos sobre China: “Informe Anual 2008”, en *Observatorio de la Política China*, pp. 1-18 (www.politica-china.org).

⁵ Sobre todo na dimensión eficacia-democracia, onde o balance é aínda moi deficitario para o Goberno chinés, se o comparamos co outro “xigante” mundial como é a India; vid. OECD (2008). *Annual Report 2008*, pp. 73 (www.oecd.org/bookshop). Pero tamén na propia dimensión económica, suxeita aos inevitables ciclos económicos e os seus “dentes de serra”, que fan, como agora, que en pouco menos de dous anos esteamos máis pendentes do recesión que do crecemento.

⁶ Talvez sexa pertinente lembrar o lema dos Xogos: “Un mundo, un soño”, auténtico *leitmotiv* da nova estratexia xeopolítica chinesa para este século XXI, que, como sinalaría LAMO, tenta converter China no epicentro do novo mapamundi global.

⁷ Algúns elementos de referencia sobre este tema pódense atopar en estudos recentes como o de INZA, 2006.

O que si parece claro é que ao longo destes anos a consolidación da democracia en España e a globalización veñen marcar, dun xeito decidido, a posición das nosas administracións públicas multinivel na historia do mundo, e ningunha delas escapou aos seus influxos, nin sequera as organizacións públicas galegas. PRATS (2005: 66-68) destaca algúns destes feitos:

- A transición dun réxime autoritario a unha democracia.
- A consolidación dunha democracia baseada nos principios dos Estados sociais e de dereito e nos modelos de benestar e redistribución.
- A transición dun sistema centralista a outro descentralizado, cun modelo propio de Estado autonómico.
- A transición dun Estado interventor a outro máis integrado internacionalmente, en especial coa Unión Europea.

No que se refire á descentralización político-administrativa española, ao longo destas últimas tres décadas atopamos unha transformación en materia político-administrativa absolutamente innovadora, no marco dos procesos de descentralización da nosa contorna. Algúns autores, como GALLEGO e SUBIRATS (2002: 3), destácanos sinalando o seguinte:

- “El proceso de descentralización política y administrativa que se inició en España con la transición democrática de mediados de los años setenta ha presentado una extensión e intensidad sin precedentes en la historia del país. Ha convertido a un Estado inicialmente unitario en uno de los más descentralizados de Europa. Si se sigue al ritmo previsto, en veinte años las comunidades autónomas habrán pasado de no existir a gestionar más de una tercera parte del gasto público del Estado, dirigirán a cerca de un millón de empleados públicos y aprobarán e intentarán hacer cumplir alrededor de tres mil leyes. Todo ello desde instituciones que dirigen dos centenares de consejeros y presidentes autonómicos y más de un millar de parlamentarios”.

En resumo, e coas súas luces e sombras, elementos como a democracia e a súa profundización, a consolidación ou crise do Estado de benestar, a globalización, o crecemento económico das potencias emerxentes, a eficacia e a lexitimidade das institucións, producen aires de cambio en forma de procesos de reforma-modernización das administracións públicas de todos os niveis de goberno. Con eles, novas políticas públicas, novos servizos á cidadanía, novas lexitimidades (participación dos cidadáns), novos modelos e técnicas de xestión pública, novos marcos para entender o papel das institucións na vida socioeconómica e cultural dos Estados do século XXI. Todo isto poderíamolo resumir nunha palabra: gobernanza⁸, como nova forma de gobernar en colaboración coas redes das políticas, co terceiro sector e co empresariado.

Pero, ¿como vivimos en Galicia o escenario descrito? A pregunta non ten resposta sinxela, pois Galicia é unha peza máis do mapa mundial, europeo, español, cunha relación singular no marco do Estado autonómico. Entenderíamnos, polo tanto, que a resposta é que igual que o resto de actores internacionais e nacionais, pero coas características propias en razón da nosa historia e a evolución no marco do modelo autonómico e europeo, no que participamos dun xeito activo tanto no “*cuore*” administrativo de Bruxelas (representación CCAA), como na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal a través da cooperación territorial.

⁸ Para ampliar coñecementos sobre este concepto, e as súas diferentes visións, é recomendable a lectura da obra compilada por CERRILLO (2005).

Neste escenario, os impactos da globalización e da sociedade do risco chegan a nós, se cabe, máis intensamente en forma de desastres ambientais nas nosas costas por tránsito intensivo de buques con mercadorías perigosas; como deslocalización de empresas cara aos novos países da Unión (+27) ou ás potencias emerxentes; pola presión sobre os sectores primarios (agricultura e pesca) froito da xestión das políticas comunitarias e os regulamentos da Organización Mundial do Comercio...

Parece necesario, polo tanto, facer un primeiro encadramento da situación xeral de Galicia no contexto “glocal” (como dirían BORJA e CASTELLS, 1997), multinivel e intergubernamental, que dea paso ao papel, entendemos que central, do persoal das organizacións na xestión dos asuntos públicos nos modernos Estados en rede.

Para iso imos seguir unha estrutura de análise onde debuxamos as opinións e percepcións que teñen os cidadáns galegos sobre as súas institucións de goberno e organizacións de xestión de programas públicos, a través da cal, a continuación, esbozar o marco dos cambios producidos na Administración autonómica de Galicia; situar os conceptos de gobernanza e redes como novo marco de solución de problemas para as organizacións públicas e as persoas que nelas traballan; concluíndo cun decálogo de actuacións para a adaptación das persoas que traballan nas institucións públicas ao novo marco da crise mundial-local.

1.1. As percepcións dos cidadáns sobre as organizacións públicas galegas

A primeira pregunta que calquera dos axentes públicos (tanto os empregados públicos en xeral como os directivos, sexan do nivel que sexan) se pode formular é se é realmente relevante a percepción que teñen os cidadáns das actuacións públicas⁹.

Tanto dende a perspectiva administrativa, como dende a cidadá, o que temos son construcións artificiais dunha realidade “administrativa” (BELTRÁN, 1991) e “social” que é froito de percepcións, de interpretacións. O que parece certo é que estas percepcións van evolucionando dos estereotipos baseados en intuicións cara a outros que teñen o seu fundamento nos estudos e informes que, en virtude dos principios da avaliación das políticas e servizos públicos, achegan datos para a acción das políticas.

Neste punto, interesa especialmente centrar a análise que fan os cidadáns sobre a construción da realidade administrativa e a acción pública, e que son recollidos mediante informes de percepción dos servizos públicos a través de diferentes metodoloxías e institucións. Organizacións como o Centro de Investigacións Sociolóxicas ou a Axencia Estatal de Avaliación de Políticas Públicas e Calidade dos Servizos (MAP)¹⁰, ademais doutras unidades de análise como as Escolas de Administración Pública das comunidades autónomas, os mesmos concellos e as universidades, fan parte desta densa rede dedicada aos estudos sobre a opinión dos cidadáns sobre a acción pública.

Os informes sobre as percepcións dos cidadáns ofrecen datos acerca da “bondade” ou “maldade” dos servizos públicos, poñendo de relevo, en primeiro lugar, que non todos os niveis de goberno (DEL PINO, 2004) nin todos os servizos públicos (CARRILLO e TAMAYO, 2008: 1-25) son valorados de maneira idéntica, nin dun mesmo xeito, ao longo do tempo (CIS e AEVAL, 2007: 1-52). Desta forma, os sucesivos informes sobre percepcións ofrecen datos fundamentais para a xestión das organizacións públicas, e claves necesarias para a organización das persoas das unidades administrativas que forman parte delas.

⁹ A pregunta tamén podería ser formulada ao revés: ¿consideran os cidadáns que os empregados públicos fan unha boa interpretación dos problemas sociais e, consecuentemente, formulan, deseñan e implementan boas políticas públicas?

¹⁰ RESOLUCIÓN do 29 de xullo de 2008, da Presidencia da Axencia Estatal de Avaliación de Políticas Públicas e Calidade dos Servizos, pola que se publica un resumo do Informe Xeral de Actividade da Axencia Estatal de Avaliación de Políticas Públicas e Calidade dos Servizos correspondente ao ano 2007.

No caso que nos atinxe, e lonxe dos tópicos, a sociedade galega, dende hai case tres décadas, outorgoulle a responsabilidade da xestión das súas administracións públicas aos seus empregados públicos, a través da lexitimidade indirecta que dan os procesos electorais, o que produce a consolidación democrática por medio dun modelo institucional reforzado no seo da Comunidade Autónoma de Galicia. Porque, malia que poida parecer o contrario, as percepcións que teñen os cidadáns galegos sobre as organizacións públicas galegas non son todas negativas.

Pero é que ademais os seus cidadáns afondan na lexitimidade por rendementos, é dicir, a través das súas percepcións sobre os servizos que lle son prestados polas organizacións públicas galegas, en especial pola Xunta e polos concellos.

Se atendemos a recentes estudos sobre percepción dos servizos públicos feitos pola Escola Galega de Administración Pública (EGAP, 2006 e 2007), temos que os cidadáns galegos estarían especialmente satisfeitos coa súa comunidade autónoma: "Cando Galicia pode ser comparada cos seus pares, con outra ou outras comunidades autónomas, un 70% dos galegos considera que a súa comunidade é a mellor, mentres que un 15% a coloca no peor lugar" (EGAP, 2006: 228).

A situación cambia cando falamos de servizos, e os cidadáns galegos aprecian máis os privados que os públicos ("Os servizos privados son os mellor valorados polos galegos (66% de seguridade), aínda que non teñen a importancia dos servizos públicos", EGAP, 2006: 230).

Dun xeito máis específico, e en materia de servizos públicos, os ofrecidos pola Xunta de Galicia "... teñen unha percepción moderadamente positiva, pero con ampla marxe para a mellora..." (EGAP, 2006: 231). Os cidadáns valoran a profesionalidade, pero consideran mellorable a calidade e a eficacia: "Hai, por tanto, unha demanda implícita de calidade nos servizos, focalizada especialmente sobre as persoas que os prestan, mostrando que as políticas de promoción da calidade seguen a ter un espazo de acción e que deben centrarse, quizais, na formación para o servizo" (EGAP, 2006: 231).

¿Por que consideramos importante a percepción dos cidadáns galegos? (aínda que somos coñecedores de que este é un elemento máis de valoración do conxunto das actuacións públicas). A resposta está na mente de todos os empregados públicos: porque a opinión dos cidadáns inflúe na toma de decisións dos decisores públicos, condicionando as políticas e programas públicos, o que sen dúbida ten unha especial incidencia nos equipos de traballo das organizacións da Xunta de Galicia.

Sobre este particular, outro estudo recente desenvolvido pola EGAP (LEÓN-ALFONSO e FERRÍN, 2007: 1-79) ofrece algunhas novidades en materia de rendemento institucional autonómico en relación coa atribución de responsabilidades sobre a xestión das políticas públicas da Xunta de Galicia (LEÓN-ALFONSO e FERRÍN, 2007: 37, 38):

- A primeira é que "... os cidadáns galegos só definen correctamente o nivel responsable de goberno en menos da metade das políticas".
- A segunda fala de que "... os procesos de aprendizaxe dos cidadáns sobre as competencias das distintas administracións se produce de maneira selectiva... É dicir, a maior visibilidade das actuacións da Administración autonómica que acompaña o afianzamento das institucións autonómicas durante estes últimos anos fíxose efectiva para o grupo de cidadáns máis formado e que máis interese mostra polos temas da súa comunidade autónoma".

Todo isto incrementa a complexidade da xestión das unidades administrativas, posto que os cidadáns demandan servizos e asignan responsabilidades non sempre ás organizacións responsables e con competencias nas políticas públicas.

De aí a necesidade de afondar na lexitimidade institucional das organizacións públicas galegas e, polo tanto, na súa lexitimidade por rendementos, coa mesma intensidade con que se reforza a capacidade de xestión dos seus equipos de traballo.

1.2. Transformacións na Administración autonómica galega

Loxicamente, esta percepción non é froito do azar, detrás dela está o intenso traballo desenvolvido polas diferentes organizacións da Xunta de Galicia, polas súas unidades administrativas, polo seu persoal, en definitiva, tanto o que traballa en Santiago (centro) como o que o fai nas delegacións (periferia); no que desenvolve xestión na parte da Administración xeral como no que traballa na densa rede de organizacións pertencentes á Administración institucional (organismos autónomos, entidades públicas empresariais, axencias...) que xestionan aspectos concretos e técnicos das políticas públicas (tecnólogos, veterinarios, técnicos de laboratorio...). Isto non significa que a Xunta de Galicia non deba asumir os enormes retos que aínda debe afrontar como Goberno e Administración solucionador de problemas, produtor de servizos públicos ou impulsor das redes de provisión dos novos programas e políticas públicas demandadas polos cidadáns.

Aínda que este tema será ampliado no capítulo 2, cómpre subliñar algúns elementos destacados en materia de “rendemento institucional” para a Administración autonómica galega, entendendo por tal “la capacidad de las instituciones públicas de desarrollar de manera efectiva sus funciones (Putnam, 1993). Se trata de la capacidad que muestran los poderes públicos para dar respuesta a los problemas sociales, esto es, para ser efectivos en sus interacciones con la sociedad de su entorno. Estas interacciones implican procesos de toma de decisiones y de consecución de objetivos a través de negociaciones y acuerdos entre actores diversos y de intervenciones directas o indirectas sobre la realidad que se pretende modificar” (GALLEGO e SUBIRATS, 2002: 12).

E é que Galicia forma parte activa deste proceso, consolidando unha realidade institucional e político-administrativa caracterizada, na actualidade, por unha estabilidade político-administrativa, despois de sucesivas fases que van dende a inicial etapa de establecemento (1982-1983), de crecemento (1983-1986), de acomodación (1986-1990) e, finalmente, de estabilidade (1990-2001) (BOUZAS, 2004: 1-33).

Será precisamente nesta última etapa, de estabilidade, onde a Administración autonómica aborde a necesaria reforma-modernización administrativa que a gran maioría das organizacións públicas do ámbito da OCDE acometeron co fin de adaptar as estruturas ás novas competencias e novas demandas da cidadanía. Os procesos de reformas chegan ata os momentos actuais en forma de programas de mellora, como é o caso do vixente “Plan Mellora 2009” impulsado pola Dirección Xeral da Calidade e Avaliación das Políticas Públicas (Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza da Xunta de Galicia)¹¹.

Na Administración autonómica de Galicia visualizamos un incremento de competencias, unha consolidación institucional, a modernización das estruturas administrativas, o aumento e mellora dos servizos, o que nos pode dar a idea de que todas estas transformacións deberían ir conectadas, en relación directa, coa mellora das competencias e habilidades das persoas da nosa Administración pública. Porén, esta non é a situación real actual, pois un dos problemas cos que nos atopamos, ata épocas ben recentes, é a ausencia de estudos e análises relevantes aplicados á función de recursos humanos nas administracións públicas galegas (CORRALES e CAÍNZOS, 2008: 1-29).

¹¹ Vid. Decreto 235/2008, do 18 de setembro, polo que se regula o Sistema de Calidade de Xestión da Xunta de Galicia.

Sen irmos máis lonxe, ata hai ben pouco, por exemplo, a Xunta de Galicia non deseñara unha investigación específica sobre as necesidades formativas do persoal ao seu servizo e, en consecuencia, das competencias necesarias que precisan os empregados públicos galegos para o bo desempeño dos seus postos de traballo. Estamos a falar dos estudos sobre “Detección de necesidades formativas do persoal ao servizo da Administración autonómica: un deseño de investigación” (EGAP, 2006: 1-33), que, tras dous anos de traballo a través dunha completa investigación desenvolvida entre os investigadores da Área de Ciencia Política e da Administración das Universidades de Santiago e Vigo e a propia EGAP, deron lugar a senllos informes publicados pola Escola, onde se estudou, polo miúdo, as percepcións dos empregados públicos sobre a formación, e a través das cales se fixo unha proposta de deseño formativa para a Xunta cara ao futuro (EGAP, 2007a, 2007b).

1.3. Gobernanza e redes como solución aos novos retos das administracións públicas en Galicia

O último elemento desta análise introdutoria sobre o contexto das persoas que integran a Xunta de Galicia fai breve referencia aos novos modelos de organización do Goberno e dos servizos públicos. Falamos das redes de gobernanza, como enfoque alternativo de solución de problemas nas organizacións públicas en Galicia.

A gobernanza e as redes son termos ás veces confusos. A continuación, e a través de dúas definicións, expoñemos dun xeito máis claro a nova realidade da gobernanza en Galicia:

- Gobernanza – O *Diccionario de la Lengua Española* (RAE) define gobernanza como “Acción o efecto de gobernar o gobernarse”, concepto similar ao de gobernanza, pero que desenvolve toda a teoría sobre os novos modelos politolóxicos de relación entre as institucións públicas e os seus cidadáns a través das redes de actores públicos, privados e do terceiro sector¹².
- Redes de políticas – O concepto de redes de políticas (*policy networks*) fala do “conjunto de relacións relativamente estables entre actores públicos e privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para conseguir objetivos comunes respecto a la política” (CHAQUÉS, 2004: 36).

Ambos os elementos configuran a nova realidade institucional e político-administrativa galega, onde o fenómeno intergubernamental e multinivel acada o seu máis amplo senso; onde actores europeos, estatais, autonómicos e locais, en colaboración cos grupos organizados da sociedade civil (organizacións non gobernamentais), os sectores empresariais e as universidades, cooperan na xestión dos programas e políticas públicas.

É neste contexto complexo onde as organizacións públicas galegas, e os seus empregados públicos, deben ser quen de liderar o proceso de cambio e transformación socioeconómico. A complexidade, lonxe de engadir problemas, pode favorecer a solución destes, pero para iso as organizacións públicas, os seus responsables políticos e técnicos, precisan da introdución desta nova lóxica nas súas estruturas administrativas e nos procesos de toma de decisións. Neste senso, BRUGUÉ, GOMÁ e SUBIRATS (2002: 415) sinalan que “El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación”.

¹² Para unha ampliación conceptual sobre o termo, pódese consultar o seguinte informe: ONU, 2008: 1-24.

Aínda que os estudos sobre a gobernanza e as redes político-administrativas en Galicia comezaron hai relativamente pouco tempo, existen algúns estudos colectivos (VV.AA., 2005)¹³ e de carácter territorial (RIO FERNANDES, SA MÁRQUES, ROJO SALGADO e VARELA ÁLVAREZ, 2006; ROJO SALGADO e VARELA ÁLVAREZ, 2007) que poden ofrecer un mellor coñecemento dun tema, que está a ser revisado por parte dalgúns sectores de políticas públicas, como é o caso do sanitario na nosa comunidade autónoma.

No apartado seguinte desenvolvemos estes aspectos, máis en relación coas persoas que traballan na Administración pública autonómica galega.

2. Da burocracia á gobernanza: o persoal nas redes de xestión pública

Transformacións, incremento da complexidade, redes e gobernanza, dan como resultado un cóctel difícil de xestionar desde os principios da Administración burocrática clásica, que moi ben definiu WEBER a comezos do século XX.

Isto non é óbice para que sexa obriga das organizacións públicas adaptarse ao cambio, someter as súas estruturas a reformas, formar os seus empregados públicos en novos modelos e técnicas de xestión, que amplíen as perspectivas tradicionais. Convén lembrar que a función de persoal é un dos elementos básicos das organizacións (RODRÍGUEZ, 1995; RAMIÓ, 1999; VILLORIA e DEL PINO, 2001), aínda que non o único, como ben sinalou RAMIÓ (1999: 17-42) hai case unha década, quen estruturou as organizacións públicas en tres dimensións:

- Ámbito sociotécnico: contorno, obxectivos, estruturas, recursos financeiros e materiais, e procesos administrativos;
- Ámbito político-cultural: actores interactuando, entre os que están os empregados públicos;
- Ámbito de control e mellora: técnicas de xestión de procesos e programas.

Só baixo unha visión máis ampla é posible abordar a complexidade da xestión pública. Sen ela non é factible analizar o persoal como un elemento “vivo” dentro das redes de normas e recursos. Esta é unha das razóns pola cal debemos conectar os procesos de modernización administrativa das institucións públicas co resto de factores que envolven a complexidade administrativa, na que traballan os empregados públicos.

Por este motivo, citamos expresamente o traballo de NALDA e CARRILLO (1993: 21-33), porque os seus postulados sobre a modernización administrativa en España e a importancia da xestión dos recursos humanos nas organizacións públicas seguen absolutamente vixentes.

E enténdase ben, non desexamos acabar con Max WEBER e o seu modelo de organizacións burocráticas, algo que xa tentaron (e ségueno a facer) os seguidores do paradigma neoempresarial da Nova Xestión Pública, os estudosos da xestión privada aplicada á pública. Deste xeito, somos da opinión de que todos os teóricos das organizacións (RAMIÓ, 1999: 17-42), privadas e públicas, tiveron e teñen algo que achegar á teoría da Xestión Pública, iso sí, con base nos principios e valores das administracións públicas democráticas.

¹³ Con tal fin pode revisarse o número monográfico da revista do Eixo Atlántico; vid. VV.AA. (2005). “Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal”, en *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, nº 8: 1-177.

Por todas estas razóns, pensamos que a lóxica evolución da burocracia cara ao *management* é un camiño que nos leva á gobernanza tal e como sinalaba MENEGUZZO (1997: 33-41) e, máis recentemente, AGUILAR (2006). Falamos dun enfoque posburocrático, con base nos principios deste, adaptados ás novas organizacións públicas, apoiados na rendición de contas, na transparencia, nas boas prácticas, na calidade. E é que non pode ser doutro xeito, xa que as tendencias de xestión, as “modas” dos enfoques, modelos e técnicas, pasan, pero os empregados públicos, en virtude dos principios constitucionais dos que nos dotamos dende o ano 1979, mantéñense, como garantes de tales valores.

Para mostra podemos mencionar o traballo de Joan PRATS (2005), xa citado, onde se fai mención da nova dirección dos cambios nas organizacións públicas contemporáneas, e como estas transformacións discorren pola senda posburocrática, pero superando o paradigma vixente da Nova Xestión Pública dos anos 80 e 90, incorporando os elementos propios das administracións públicas, os seus valores e principios, para dar entrada así a un novo xeito de gobernanza: a gobernanza e as redes, nos modelos actuais de goberno e xestión pública.

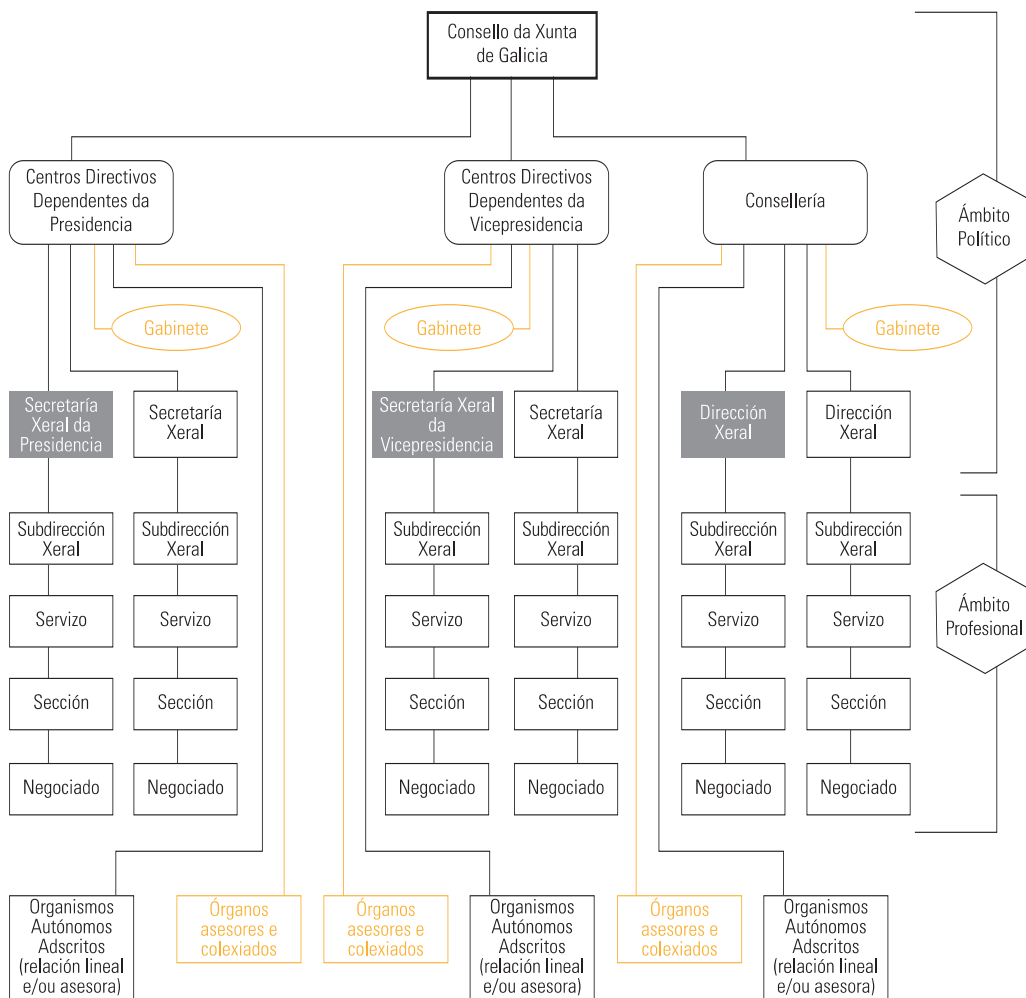
Gobernanza entendida como “la coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo” (VALLÉS, 2006: 429), cos seus límites e as súas potencialidades, pero como realidade que vai permeando nas estruturas administrativas, nos axentes públicos, na cidadanía. VALLÉS (2006: 430) abundaría no concepto dicindo que “Según este análisis, la gobernanza –o capacidad de autocoordinación de la propia sociedad– no depende de instituciones o reglas formales, sino que brota de un ajuste continuo entre sujetos colectivos e individuales de todo tipo. No presupone la existencia de un centro director –desde el que se ejerce poder o liderazgo político–, sino que se configura como una trama de intercambio de recursos. No se basa, por tanto, en una relación de dominación jerárquica, sino que resulta de una acomodación o negociación constante entre las conveniencias e intereses de todos los que forman parte de la red. En resumen, puede decirse que gobernanza equivale a coordinar sin coordinador o –como se ha escrito– a “gobernar sin gobierno” (Rhodes)”.

A pregunta é: ¿pódese facer isto sen a política creadora de institucións de intermediación?, ¿pode isto funcionar sen unhas estruturas administrativas organizadas e un persoal cualificado? Pensamos que en ambos os casos a resposta é non. De aí a necesidade de volver a vista ás novas formas de xestión dos asuntos públicos: a gobernanza na xestión pública e as redes de actores público-privados-terceiro sector.

2.1. Marco estrutural da función pública en Galicia

Os estudos máis recentes sobre estrutura administrativa e persoal no marco das comunidades autónomas avalan as posicións de GALLEGO e SUBIRATS (2002), anteriormente mencionadas, sobre a consolidación e rendemento institucional dos gobernos intermedios en España.

Con relación á estrutura administrativa e de persoal galega, BALLART e RAMIÓ (2000), OLMEDA (1999), RAMIÓ e SALVADOR (2002: 99-133), BOUZAS (2004: 1-33) e CAÍNZOS e CORRALES (2008: 1-29) sinalan que a Xunta seguiu un modelo de “organización departamental, maioritario” no conxunto das comunidades autónomas, caracterizado por constituír os órganos superiores arredor das figuras do conselleiro, a secretaría xeral, as direccións xerais e as secretarías xerais técnicas, aínda que no caso galego non aparecen estas últimas nos organigramas das consellerías.



LENDA

- Rectángulos redondeados: designan conxuntos de unidades
- Rectángulos negros: unidades con ámbito de control vertical descendente
- Rectángulos grises: unidades con ámbito de control transversal sobre o resto de unidades do seu nivel (e, funcionalmente, sobre unidades de niveis inferiores que dependen destas)
- Elipses ou rectángulos laranxas: unidades asesoras
- Liñas negras: relacións baseadas en autoridade lineal
- Liñas laranxas: relacións baseadas en autoridade asesora

OBSERVACIÓNS

As entidades situadas á mesma altura posúen o mesmo rango orgánico; o gráfico representa a configuración máis frecuente segundo os decretos de estruturación organizativa; non se representan os postos base nin a estrutura periférica

Os chamados “órganos activos” ou niveis intermedios da administración estarían integrados por subdireccións xerais, xefaturas de servizo, sección e negociado, “modelo amplo” no que se atopa Galicia, que sofre dun dos males tradicionais das administracións que seguiron o modelo da Administración xeral do Estado: a “inflación orgánica”.

É neste contexto onde teñen que traballar as persoas que forman parte do emprego público autonómico en Galicia. Sobre eles volvemos a continuación.

2.2. Breve caracterización da función pública en Galicia

Como veremos nos datos que ofrecemos neste apartado, España ten unha estrutura de persoal público caracterizada por unha ampla territorialización de base autonómica, ou o que SALVADOR (2005: 129-151) veu chamar unha “función pública multinivel”. Esta estrutura dótese maioritariamente de funcionarios públicos, organizados en estruturas administrativas autonómicas dun xeito moi similar ao que no seu día estableceu a Administración xeral do Estado. Temos así un emprego público autonómico caracterizado por certo isomorfismo e baixa intensidade de cambio nos modelos de xestión de recursos humanos (SALVADOR, 2005: 148).

Unha rápida revisión da última información sobre o persoal ao servizo das distintas administracións públicas en España, publicada polo Rexistro Central do Persoal (MAP, 2008)¹⁴, ofrece datos relevantes sobre a estrutura dos empregados públicos, e avala a tese da incesante territorialización da función pública española e o seu carácter multinivel.

Segundo estes datos, o 50,4% do persoal público ao servizo das administracións públicas en 2008 xa pertence ao nivel autonómico de goberno, o resto repártese entre o nivel central (Administración xeral do Estado), co 21,7%, e a rede de concellos e deputacións cun 24,1% (o 3,8% restante corresponde ás universidades), para un total de 2.582.846 empregados públicos en todo o Estado.

A mesma fonte fala dunha lenta pero constante evolución do persoal autonómico nos últimos dez anos, en virtude das transferencias de competencias e empregados públicos, o que supón, na mesma lóxica, o decremento do persoal ao servizo da Administración xeral do Estado. Por nivel territorial, obtemos os seguintes datos:

- Administración xeral do Estado: a perda total de empregados públicos é de 352.028 persoas entre xaneiro de 1999 e xaneiro de 2008 (234.821), cunha presenza en Galicia de 29.676 traballadores.
- Comunidades autónomas: pola contra, as comunidades autónomas incrementan o seu persoal en 609.862 funcionarios e laborais, pasando de 690.370 en xaneiro de 1999 a 1.300.232 en xaneiro de 2008. Galicia ten un total de 88.037 empregados públicos autonómicos.
- Concellos e deputacións: no caso das administracións locais, para o conxunto de España temos unha lixeira suba de persoal que vai dos 504.550 en xaneiro de 1999 a 540.847 en xaneiro de 2008 (+ 36.297). Deles, corresponden ás administracións locais galegas un total de 29.856 empregados públicos, repartidos entre os 315 concellos e as 4 deputacións provinciais.

¹⁴ Vid. MAP (2008). “Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas”, en *Registro Central de Personal* (Extracto da edición impresa de xullo de 2008), MAP: http://www.map.es/servicios/servicios_on_line/empleo_publico/boletin/document_es/boletin_estadistico.pdf

Por comunidades autónomas, é a andaluza a que maior forza de traballo pública mantén, en relación directa coa súa poboación, mentres que a galega se mantén no sexto posto no conxunto das comunidades autónomas, cun número total de axentes públicos de 151.362 (as catro institucións públicas, incluídas as universidades). O crecemento dende principios da presente década foi de 12.740 persoas, o que supuxo o incremento de 75.297 (xaneiro 2001) efectivos aos 88.037 da actualidade (xullo de 2008) (excluído o persoal das universidades e da Administración xeral do Estado), repartidos da seguinte forma (RODRÍGUEZ, 2008):

- Consellerías e/ou departamentos e os seus organismos autónomos: 16.080 persoas.
- Docencia non universitaria: 35.145 persoas.
- Institucións sanitarias: 34.200 persoas.
- Policía: 308 persoas.
- Administración de Xustiza: 2.612 persoas.

En relación coa clase de persoal, as administracións públicas en España amosan altas taxas de funcionarización, sobre todo na Administración xeral do Estado (421.007 funcionarios fronte a 125.151 laborais e 11.205 doutro persoal), e no conxunto dos empregados públicos das comunidades autónomas (848.797 funcionarios, 150.199 laborais e 317.687 doutro persoal). Temos o caso contrario nos concellos e deputacións, onde o persoal laboral e outro tipo de persoal (406.012) supera en máis de 190.000 persoas os funcionarios (213.935). No caso de Galicia, os funcionarios da Xunta chegan ás 61.314 persoas, sumando o persoal laboral 11.875 e outro persoal 13.669 persoas, o que fala dun marco xeral de funcionarización do emprego público, cunha relación de 6-1-1: funcionarios de carreira, persoal laboral e outro persoal. O resultado que amosan outros datos facilitados por RAMIÓ e SALVADOR (2002: 99-133) mostra que Galicia se atopa entre as comunidades máis funcionarizadas que laboralizadas (68%), onde os extremos son Madrid (altamente laboralizada, co 77%) e Navarra (cun 88,6% de emprego estable).

En relación co xénero, pódese sinalar que a presenza da muller nas organizacións públicas do Estado é maioritaria (1.364.043 fronte ao 1.230.621 dos homes), sendo nas comunidades autónomas onde a muller ocupa maior número de postos (863.628), cunha proporción funcionario-laboral a favor da primeira categoría laboral para o conxunto das comunidades autónomas (539.167). En Galicia a situación é similar, cun total de 82.916 mulleres por 68.446 homes, para o conxunto da Administración autonómica.

Se analizamos máis polo miúdo os diferentes grupos de adscrición dos empregados públicos galegos, no ámbito exclusivo da Administración xeral da Comunidade Autónoma, observaremos con RAMIÓ e SALVADOR (2002: 99-133) que:

- No ámbito dos funcionarios, existe un predominio do grupo D, cun 35% (subgrupo C2, Lei 7/2007), seguido do E cun 21% (agrupacións profesionais), do C cun 16% (subgrupo C1, Lei 7/2007), do A cun 15% (subgrupo A1, Lei 7/2007) e, no último lugar, do B cun 12% (subgrupo A2, Lei 7/2007).
- No ámbito laboral, a prelación dos grupos é de máis do 40% para as agrupacións profesionais, o 27% para o C2, 17% para o C1, case o 10% para o A2 e 4% para o A1.

Como sinalarían RAMIÓ e SALVADOR (2002: 123), os datos anteriores son relevantes porque “nos indica el perfil profesional de su personal y las lógicas internas de trabajo”. Afondando un pouco

maís, e buscando a relación entre o persoal técnico (A1 e A2) e administrativo (C1, C2 e agrupacións profesionais), atoparíamos os seguintes datos para o persoal da Xunta de Galicia:

- A relación entre o persoal de apoio administrativo e auxiliar (grupos C1, C2 e agrupacións profesionais) e o persoal técnico (grupos A1 e A2) é de 2,61 dos primeiros por cada técnico dos segundos, na media do resto das comunidades autónomas, a excepción do País Vasco, que ten 6,01 (e un modelo diferente case sen postos operativos), ou Canarias (4).

3. Cara a un novo punto de partida na xestión das persoas nas organizacións públicas en tempos de crise

Tras a anterior análise, vimos que tratar a xestión dos recursos humanos nas organizacións públicas supón dar unha serie de voltas sobre ideas que dun xeito cíclico se veñen repetindo dende a consolidación das administracións do benestar, tal e como agora as coñecemos. Ideas que se plasman, dun xeito ou doutro, nos diferentes procesos de reforma e modernización da función de persoal público no ámbito dos países da OCDE (ÄIJÄLÄ, 2002; OECD, 2003: 1-46).

No caso español esta dimensión de Administración prestacional, na que teñen un papel estratéxico as persoas que traballan nas organizacións públicas, non apareceu ata momentos recentes da nosa historia; e tal e como sinalaron algúns autores que estudaron a conformación institucional e político-administrativa do Estado (BOUZAS e VARELA, 2005: 61-78) e da Xunta de Galicia (BOUZAS, 2004: 1-33), tan só agora comezamos unha etapa de consolidación de estruturas administrativas e de persoal.

Os empregados públicos sempre foron albos das frechas da crítica, ben polo seu número¹⁵, ben polo desenvolvemento das súas funcións, ben polo status acadado tras a aprobación dos procesos selectivos en virtude dos cales adquiren a permanencia no emprego. Isto sucedeu tanto nas épocas de bonanza económica e de máxima expansión do Estado do benestar como en momentos de crises económicas, aínda que é nestes últimos episodios onde arrecian os cuestionamentos dos seus roles e do seu status. En todo caso, os empregados públicos son vistos como unha carga (vía orzamentos públicos) e non como un motor de cambio da situación de crise.

Se algo ten de diferente esta crise global pola que estamos a pasar no primeiro mundo (o segundo e o terceiro teñen outros problemas ademais deste), é que é a primeira vez, dende o *New Deal* norteamericano dos anos trinta, en que é posto en cuestión o papel do Estado e os seus axentes pola parte da excesiva compracencia coa outra parte do trinomio necesario: o mercado (a outra é a sociedade). A desregulación, como efecto *tsunami* que tivo lugar nas economías occidentais dende os anos 80, é analizada como unha gran mácula que teñen os poderes públicos cara á xestión do conflito (económico e social). O *laissez faire* deu pábulo ao acrecentamento dos “fallos do mercado”, como no seu día ocorrera cos “fallos do Estado”, co resultado final da perda de posicións do público na organización dunha sociedade máis equilibrada. Sabemos as causas, descoñecemos (nestes tempos) as consecuencias, temos certos indicios de cómo non volver cometer os mesmos erros.

Para nós, é nestas situacións de crise onde o Estado e os seus axentes, os empregados públicos, deben amosar liderado e traballo, ampliando e mellorando así as célebres receitas do modelo de reinvencción do goberno norteamericano, cando recomendaban “timonear pero non remar”. Os empre-

¹⁵ Aínda que na realidade os datos amosan que a ratio empregado público-cidadán é sempre deficitaria (a favor do cidadán), e no caso galego na media do conxunto das comunidades autónomas de ámbitos competenciais amplos (37,35): 1 empregado público por cada 39,3 cidadáns; por riba de comunidades como Canarias (1 por cada 30,9), pero por debaixo doutras como Madrid (1 por cada 172,6); vid. RAMIÓ e SALVADOR (2002: 118).

gados públicos son quen de “levar a cana”, “remar”, e axudar outras organizacións do sector empresarial e do sector non lucrativo a saír da crise; de feito, xa o foron noutras etapas de grandes transformacións e enormes turbulencias socioecómicas da nosa historia recente. Falamos da gobernanza, como estadio óptimo da nova organización do goberno, o mercado e a sociedade.

Entendemos que así foi feito na construción dunha estrutura de persoal multinivel como a que foi creada e consolidada co Estado das autonomías, producindo como resultado que a escaseza, froito dos axustes económicos como os dos anos 80 e 90, fora asumida como un reto e xestionado con rigor por parte dos empregados públicos dos gobernos central, autonómicos e, moi en menor medida, locais.

A cuestión é que, sabendo que hai que “xestionar a escaseza”, temos que decidir como facelo e que papel debe representar o tecido administrativo público, e con el as persoas da nosa Administración autonómica. Dúas son as consideracións previas:

- As institucións públicas, e dun xeito máis concreto as da Xunta de Galicia, deberían buscar unha definición estratéxica da política de recursos humanos, máis alá do Estatuto básico do empregado público, e a través dela modificar as liñas tradicionais de xestión do persoal, co fin de, entre outros:
 - afondar nos valores do público, a través dos cales as persoas que traballan nas organizacións públicas, e mesmo as que prestan os seus servizos en colaboración con elas (tanto as do terceiro sector como as dos sectores empresariais), trasladen aos cidadáns non produtos ou servizos, senón bens públicos xestionados por institucións que son parte tamén do mercado e da sociedade;
 - integrar a carreira administrativa nunha cultura administrativa dirixida a empoderar o persoal dende que entra na Administración ata que deixa de pertencer á función pública (temporal ou definitivamente);
 - dotar de recursos económicos e mellorar os sistemas de avaliación e rendemento dos equipos de traballo das unidades administrativas, e, de xeito individual, dos empregados públicos;
 - adecuar a formación ao posto de traballo e implicar o persoal nos principios da *life long learning* da Unión Europea¹⁶;
 - conseguir que o persoal das diferentes unidades administrativas sexa quen de integrarse nas políticas públicas, independentemente do posto que ocupe e do lugar territorial en que desenvolva o seu traballo;
 - converter os empregados públicos na verdadeira “cara humana” da Administración ante os cidadáns.
- Habería que crear unha estrutura directiva profesional –LONGO (2006) fala da súa “institucionalización”– que permita situar no centro dos problemas públicos os xestores de persoas das diferentes organizacións públicas dos gobernos en redes e multinivel que traballan en Galicia. Son eles os que terán que asumir o liderado (NATERA, 2005: 213-236), a responsabilidade da execución directa dos programas públicos, e, con eles, dos seus resultados, ante

¹⁶ Baseado na Estratexia de Lisboa e nas súas directrices sobre a competitividade e sociedade do coñecemento, a Comisión Europea elaborou un documento (Comunicación, 21-XI-2001) denominado “Making a European Area of Lifelong Learning Reality”, a través do cal se fixa a estratexia futura de xestión do coñecemento en Europa, nas súas institucións (tamén as públicas) e organizacións de diverso signo (http://ec.europa.eu/education/policies/lll/life/index_en.html).

a cidadanía. Neste senso, hanse de aplicar con sentido estrutural, estratéxico e consenso entre as tres forzas políticas parlamentarias (o contrario dunha implementación por lexislatura) a meirande parte das recomendacións (“o persoal directivo”) que o grupo de expertos entregou á Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza o pasado mes de decembro de 2008, a través do informe denominado “Documentos para a reforma da función pública”¹⁷.

Somos da opinión de que o reto da tradicional función de persoal nas organizacións públicas pasa por asumir o necesario liderado dos xestores de persoas. É a eles a quen lles compete romper a inercia da cultura administrativa baseada na xerarquía e ancorada no departamentalismo. Transcender esta cultura e implicar o persoal en equipos de traballo, máis que un exercicio de retórica é o verdadeiro reto para poder dar resposta aos requisitos de xestión que, como “dardos envelenados”, chegan ás unidades administrativas lexislatura tras lexislatura, ben por presión cidadá, ben pola vía da asunción das “modas do *management*” (FERNÁNDEZ, 2007) que sobrecargan as xa tradicionalmente febles estruturas administrativas.

Desafíos de xestión pública que non sempre se resoven con incrementos de persoal, reorganizacións administrativas, incremento de salarios e produtividades, ou pola vía da implementación de medios telemáticos. Falamos da xestión dos valores propios das sociedades posmaterialistas, que a modo de normas pasan ao epicentro das unidades, e dentro delas ao persoal público, que debe asumir o reto de defender o interese xeral (VILLORIA, 2008). Así, aspectos como o desenvolvemento sustentable, a prevención de riscos, a transparencia, a igualdade, a conciliación da vida laboral e familiar, entre outros, deberán ser tidos en conta polos empregados públicos.

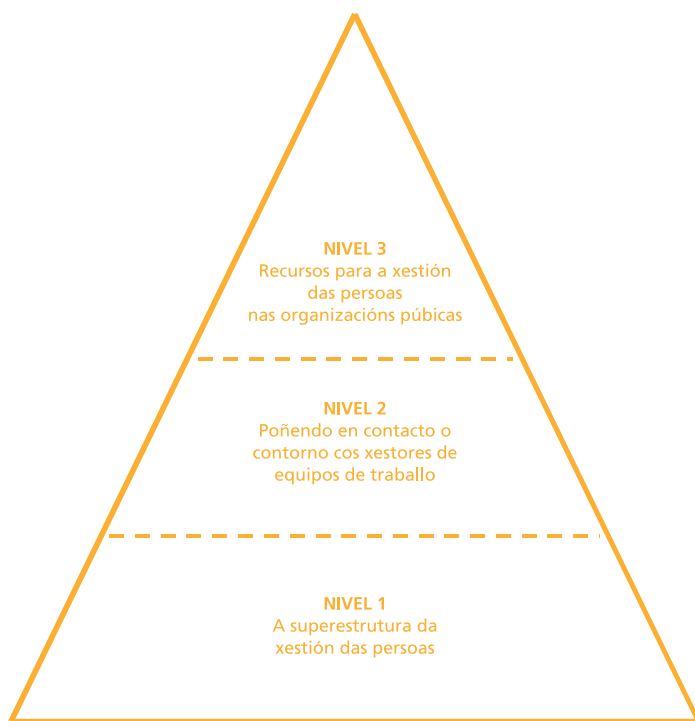
Incluír nas tarefas tradicionais das unidades, non só as administrativas, todo este tipo de elementos intanxibles e normativos, pero de gran valor social, e integrar os equipos de traballo neste elenco de novos elementos de xestión (así o son cando se transforman en normas) é o verdadeiro reto dos xestores de persoas nas institucións públicas dos próximos anos.

A modo de peche, tan só un breve e desordenado decálogo¹⁸ de orientación para a xestión de equipos de traballo nas unidades administrativas da Xunta de Galicia, divido en tres niveis de análise:

- Nivel 1: a superestrutura da xestión das persoas.
- Nivel 2: poñendo en contacto o contorno cos xestores de equipos de traballo.
- Nivel 3: recursos para a xestión das persoas nas organizacións públicas.

¹⁷ Como se recolle no prólogo da obra: “Este texto é o resultado do traballo da Comisión para o estudo e preparación da Lei de función pública de Galicia constituída por Orde do 27 de xullo de 2007, para levar a cabo as análises e estudos previos á elaboración da futura Lei da función pública de Galicia, que traballou baixo o impulso e a coordinación da Dirección Xeral da Función Pública” (Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, 2008: 7).

¹⁸ Tan bo como os que poidan elaborar os mesmos responsables de persoal, ou os integrantes das unidades, aplicando a regra do “sentido común”. Máis información sobre este tema pódese atopar nos estudos anteriormente referidos de necesidades formativas, realizados pola EGAP en 2006 e 2007.



Fonte: Elaboración propia.

Nivel 1: A superestrutura da xestión das persoas

1. Dar solución, en clave galega, ao marco xenérico e de bases que formula a Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto básico do empregado público. Os retos institucionais que enmarca o EBEP afectan toda a función de persoal da Xunta de Galicia e, con ela, todos os subsistemas de xestión, dende a selección ata o cesamento. SALVADOR (2007: 196, 197) expón da seguinte forma: "Identificar as institucións viventes ás administracións públicas preséntase, desde este enfoque, como un paso previo para valorar a oportunidade de incorporar novas ferramentas de xestión. Para facelo fai falta observar a lexislación, pero tamén como se aplica; fai falta observar as estruturas orgánicas e os procedementos administrativos, pero tamén a cultura e os valores que orientan o seu funcionamento. Pero máis alá destes compoñentes, fai falta coñecer as súas interrelacións de reforzo mutuo a través das cales as institucións tenden a se reproducir sen demasiadas modificacións ao longo do tempo".
2. Profesionalizar a xestión de persoas na Xunta de Galicia, a través dos máis actuais modelos de selección (p. ex., por medio de entrevistas para o nivel directivo), desenvolvemento dun modelo de competencias e de formación, vinculado ao anterior, ademais dun modelo adaptado á realidade organizativa pública autonómica de avaliación do desempeño. O "mercado" da xestión de recursos humanos ofrece métodos diversos e aplicables a cada cultura administrativa e a cada necesidade organizativa. Tan só un pero, vinculado á "madurez organizativa": debe ser un modelo pensado e artellado dende as necesidades dos empregados públicos da Xunta de Galicia.

3. Establecer un marco básico de elementos para a “xestión da transversalidade” en cada unidade administrativa, sobre todo arredor dos seguintes elementos posmateriais (poderían ser máis): transparencia e boas prácticas, igualdade, prevención de riscos laborais, conciliación da vida laboral e familiar, multiculturalismo, xestión do coñecemento e participación cidadá.

Nivel 2: Poñendo en contacto o contorno cos xestores de equipos de traballo

4. O traballo dos equipos nas organizacións públicas xa non se fai dentro dos despachos, dos gabinetes, dos departamentos; a colaboración en rede e a xestión das alianzas é unha competencia cada vez máis necesaria para os xestores de persoas. Cooperación con outras unidades administrativas, pero tamén con empresas (partenariado) e coas organizacións non lucrativas que fan parte dalgunhas das políticas destacadas do noso tempo (especialmente sanidade e servizos sociais). Sendo como é difícil, pola cultura administrativa dominante que desincentiva este uso, non é menos certo que hai que asumir o desafío da xestión multiorganizativa e intergubernamental (AGRANOFF, 1989: 131-147), existindo xa algunhas ferramentas metodolóxicas para o cambio, como a que se propón dende a “Guía de Evaluación. Modelo EVAM”¹⁹ do Ministerio de Administracións Públicas, baixo o nome de “Identificación de Alianzas”.
5. E é que máis aló do departamento, das unidades, no exterior das organizacións públicas “existe vida”, actores cos que compartir recursos, cooperar en programas e coxestionar experiencias. De aí a importancia do que HUGHES (1996: 355-376) chamou “a xestión das relacións externas”, en todas as súas vertentes: comunicación interna e externa, relacións públicas e protocolo, análise das queixas e suxestións nos servizos, percepcións sobre políticas públicas...
6. Pero non só falamos de traballo intergubernamental e multiorganizativo, porque tanto aludir a globalización e a multiculturalidade e aínda non somos quen de esbozar o seu impacto no traballo dos empregados públicos, agás os que o fan en unidades de inmigración, estranxeiría ou servizos sociais. A multiculturalidade²⁰ poderíase analizar dende unha perspectiva *ad intra* (cando falamos de xestionar equipos de traballo integrados por persoas de diferentes nacionalidades) e *ad extra* (cando temos que traballar con valores e enfoques culturais da poboación que se asenta na nosa comunidade autónoma). En todo caso, a multiculturalidade é un fenómeno que incide no traballo das organizacións públicas e do persoal que as integra, e que se pode xestionar²¹.
7. Froito da consideración anterior, e da necesidade cada vez máis urxente de crear equipos de traballo internacionais, parece claro o impulso, dun xeito activo, da mobilidade do persoal das unidades administrativas cara ao exterior de Galicia, o que NIGRO e NIGRO (1981: 573-607) chaman a “administración internacional”. Máis en concreto, e no que toca ao noso tema, YNTEMA (1996: 301-319) define a idea como a “dimensión internacional da xestión de recursos humanos”. Existen diversas fórmulas previas desenvolvidas polas institucións comunitarias como os *stages*, pero hai que fomentar dende a Xunta de Galicia programas estables de intercambio en liña cos obxectivos ámbitos da “acción exterior” galega, nos

¹⁹ Sitio visitado o 24 de novembro de 2008: http://www.aeval.es/comun/pdf/Guia_EVAM_06_06.pdf

²⁰ Non é obxecto deste apartado falar da cultura organizativa, nin da cultura política, si da mestura de culturas que están representadas pola ampla variedade de persoas de diferentes nacionalidades e realidade culturais diferentes á nosa, que acaban interactuando coas organizacións públicas galegas (usuarios de servizos).

²¹ Sequera no seu nivel máis básico analizando as necesidades formativas do persoal que ten que traballar en equipos nos que hai que adoptar unha perspectiva multicultural. Para tal fin é destacable o estudo realizado para a EGAP en 2006: LÓPEZ, 2007.

próximos da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, pero tamén nos máis afastados como os que están en Bruxelas, ou na outra parte do mundo facendo parte de misións noutros continentes, sobre temas tan variados pero estratéxicos para Galicia como a pesca ou a cooperación (por exemplo, coas comunidades de galegos e galegas no exterior e de desenvolvemento).

Nivel 3: Recursos para a xestión das persoas nas organizacións públicas

8. Conscientemente, deixamos para o terceiro nivel de análise as cuestións que teñen que ver co instrumental, coa técnica e cos recursos dispoñibles para a mellora do traballo dos equipos e do persoal das organizacións públicas. É así e non ao revés, posto que estamos afeitos a ver cómo as sucesivas “ondadas modernizadoras” insistían basicamente na compra de TIC e non na finalidade do seu uso²². A administración electrónica, tal e como se coñece na actualidade, deixa aberta unha fenda importante entre os medios, a xestión e as persoas (SALVADOR, 2007: 185-198), cuestións nada desprezables, por exemplo, despois de décadas de informatización das institucións públicas. É por iso polo que o uso das tecnoloxías ten que estar conectado, directamente, coa xestión das persoas, a través do desenvolvemento sistemas de información para a toma de decisións, a xestión da comunicación interna (intranets) e a xestión do coñecemento.
9. Porque xestionar o coñecemento nas unidades administrativas non é só unha maneira de incrementar as experiencias en boas prácticas de xestión dos técnicos, senón tamén un método de incorporación efectivo da innovación ás unidades administrativas da Xunta (ONU, 2008: 1-16). Modelos e métodos temos á nosa disposición a través do denominado *Knowledge Management* (OECD, 2003: 1-54), todos eles vinculados á anteriormente mencionada estratexia da *life long learning*.
10. O derradeiro elemento deste decálogo para a dirección e xestión de equipos de traballo ten que ver directamente coa sempiterna cuestión da implicación do persoal na mellora do traballo das unidades: a motivación e a mellora da cultura administrativa. Este non é un requisito necesario, senón imprescindible, máis aló da retórica, porque se non fose así a presión do cambio só lle correspondería aos empregados públicos. Nesta liña, os responsables da xestión das persoas na Xunta de Galicia teñen un reto similar, que podería xirar arredor de dous elementos:
 - Mellorar a carreira administrativa horizontal;
 - e vincular as retribucións ao proceso global de desenvolvemento do Estatuto básico en Galicia.

Bibliografía

- AGRANOFF, R. (1989). “Managing Intergovernmental Processes”, en PERRY, J.L. (Ed.). *Public Administration Handbook*, San Francisco: Jossey-Bass, pp. 131-147.
- AGUILAR, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ÄIJÄLÄ, K. (Dir.) (2002), *Public Sector – An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*, París: OCDE/PUMA.
- BALLART, X. e RAMIÓ, C. (2000). *Ciencia de la Administración*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- BELTRÁN, M. (1991). *La realidad social*, Madrid: Tecnos.

²² Para a revisión dalgún dos conceptos sobre os que se está a debater a relación entre organizacións públicas e novas tecnoloxías, pódese revisar a obra colectiva de MAHOU e HEICHLINGER, 2008.

- BORJA, J. e CASTELLS, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.
- BOUZAS, R. e VARELA, E.J. (2005). "Caminos paralelos, deficiencias comunes: aproximación a los modelos públicos de recursos humanos en España y Portugal", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP), 32: xaneiro-abril 2005: 61-78.
- BOUZAS, R. (2004). "La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía", en *ICPS, Working Papers*, nº 235: 1-33.
- BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. e SUBIRATS, J. (2002). "Conclusiones. La gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes", en SUBIRATS, J. (Coord.). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas globales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputación Xarxa de Municipis, pp. 405-415.
- CARRILLO, E. e TAMAYO, M. (2008). "El diseño de instrumentos para la evaluación de las políticas y los servicios públicos a partir de las percepciones de los ciudadanos", ponencia presentada ao *VI Seminario de Investigación del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Xuño de 2008, 1-25.
- CIS e AEVAL (2007). "Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos (2006). Una valoración de los resultados de la encuesta conjunta del C.I.S. y la Agencia de Evaluación de la Calidad. Estudio del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos", en *Papeles 5/2007*: 1-52 (www.aeval.es).
- CERRILLO, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP.
- CORRALES, J. e CAÍNZOS, M. (2008). "Una experiencia de integración de investigación y formación al servicio de la mejora de la gestión: el modelo de la Escola Galega de Administración Pública", en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008, pp. 1-29.
- CHAQUÉS, L. (2004). *Redes de Políticas Públicas*, Madrid: CIS y Siglo XXI de España Editores.
- DEL PINO, E. (2004). *Los Ciudadanos y el Estado: las Actitudes de los Españoles hacia las Administraciones y las Políticas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- EGAP (2007). *Percepción dos cidadáns sobre a situación de Galicia e o funcionamento da Administración Autonómica. 2º Informe*, Santiago de Compostela: EGAP (<http://egap.xunta.es/biblioColec.php>).
- EGAP (2007a). *Necesidades formativas do persoal da Administración da Xunta de Galicia. Niveis de Organización e de Posto*, Santiago de Compostela: EGAP (<http://egap.xunta.es/biblioColec.php>).
- EGAP (2007b). *Necesidades formativas do persoal da Administración da Xunta de Galicia. Nivel Individual*, Santiago de Compostela: EGAP (<http://egap.xunta.es/biblioColec.php>).
- EGAP (2006a). *Percepción dos cidadáns sobre a situación de Galicia e o funcionamento da Administración Autonómica. 1º Informe*, Santiago de Compostela: EGAP (<http://egap.xunta.es/biblioColec.php>).
- EGAP (2006b). "Detección de Necesidades Formativas do Persoal ao Servizo da Administración Autonómica: Un Deseño de Investigación", en *Documentos de Traballo* nº 2, Santiago de Compostela: EGAP, 1-33 (<http://egap.xunta.es/biblioColec.php>).
- FERNÁNDEZ, C.J. (2007). *El discurso del Management: tiempo y narración*, Madrid: CIS.
- GALLEGO, R. e SUBIRATS, J. (2002). "El análisis del rendimiento institucional: teoría y aplicación a las comunidades autónomas", en GALLEGO, R. e SUBIRATS, J. (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS.
- GORDON, M.T., MEININGER, M.-CH. e CHEN, W. (Eds.) (2004). "Windows of China", en *IIAS-IASIA*, Vol. 23.
- HUGHES, O.E. (1996). "La gestión de las relaciones externas", en BRUGUÉ, Q. e SUBIRATS, J. (Selección de Textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: MAP-BOE, pp. 355-376.
- INZA, A. (2006). "Consecuencias de la sobrecarga del Estado y la globalización en la concepción del Estado de bienestar. Hacia un régimen de prestaciones sociales condicionadas", en *Papers*, Nº 81: 119-129.
- LEÓN-ALFONSO, S. e FERRÍN, M. (2007). "A quen responsabilizan os cidadáns?: A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel", en *Documentos de Traballo* EGAP Nº 3: 1-79.
- LONGO, F. (2006). "Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº 35.

- LÓPEZ, D. (Dir.) (2007). *Administración pública e estranxeiría: Necesidades formativas e "boas prácticas"*, Santiago de Compostela: EGAP.
- MAHOU, X. e HEICHLINGER, A. (Coords.) (2008). *A administración electrónica desde unha perspectiva comparada*, Santiago de Compostela: EGAP.
- MENEGUZZO, M. (1997). "De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 10, setembro/diciembre 1997: 33-41.
- NALDA, J.C. e CARRILLO, E. (1993). "De la administración de personal a la gestión de capital humano", en *Política y Sociedad*, Nº 13: 21-33.
- NATERA, A. (2005). "El factor del liderazgo en la gestión de las redes de gobernanza", en NATERA, A. e VANACLOCHA, F. (Dir.). *Los liderazgos en el mercado político y en la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid e Boletín Oficial del Estado, pp. 213-236.
- NIGRO, F.A. e NIGRO, LL.G. (1981). *Administración pública moderna*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- OECD (2003). "Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries", *Background Note*, GOV/PUMA(2003)17, 28th Session of the Public Management Committee 13-14 November 2003, Paris:OCDE, pp. 1-46.
- OECD (2003). "The Learning Government: Introduction and draft results of the survey of Knowledge management practices in ministries/departments/agencies of central Government", *GOV/PUMA(2003)1*, pp. 1-54.
- OLMEDA, J.A. (1999). *Ciencia de la Administración. Volumen I. Teoría de la Organización y Gestión Pública*, Madrid: UNED.
- ONU (2008). "Compendio de la terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública", en *Consejo Económico y Social de Naciones Unidas*, E/C.16/2008/3, pp. 1-24.
- ONU (2008). "El papel del sector público en el desarrollo de la sociedad del Conocimiento. Informe de la Secretaría", en *Consejo Económico y Social de Naciones Unidas*, E/C.16/2004/4, pp. 1-16.
- PRATS, J. (2005). *De la burocracia al "management", del "management" a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP.
- PRATS, J. (2008). "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática", en *Xornadas As administracións públicas son persoas. Cara ao emprego público do século XXI*, EGAP, 27 e 28 de Novembro de 2008, pp. 1-48 (nas actas das Xornadas).
- RAMIÓ, C. e SALVADOR, M. (2002). "La configuración de las administraciones autonómicas de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional", en GALLEGO, R. e SUBIRATS, J. (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, pp. 99-133.
- RAMIÓ, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos e Universitat Pompeu Fabra.
- RAMIÓ, C. (1996). *Teoría e práctica do cambio organizativo na administración pública*, Santiago de Compostela: EGAP, Xunta de Galicia.
- RIO, J.A., SA, T., ROJO, A. e VARELA, E.J. (2006). *A Gobernanza na Erorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- RODRÍGUEZ (2008). "Políticas de empleo público en comunidades autónomas: o caso de Galicia", en *Xornadas As administracións públicas son persoas. Cara ao emprego público do século XXI*, EGAP, 27 e 28 de novembro de 2008 (nas actas das Xornadas).
- RODRÍGUEZ, A. (Dir.) (1995). *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, Madrid: Tecnos.
- ROJO, A. e VARELA, E.J. (Dir.) (2007). *A Gobernanza Metropolitana*, Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administración Pública e Xustiza (Xunta de Galicia).
- SALVADOR, M. (2005). "La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo?. Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya", en *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 12: 129-151.
- VALLÉS, J.M.^a (2006). *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona: Ariel (5ª Edición actualizada).

- VARELA, E.J. (2003). *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España. Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- VILLORIA, M. (2008). "Ciudadanía, Función Pública e Interese Xeral", en IZQUIERDO, A. e LAGO, S. (Coords.) (2008). *Ética pública: Desafíos e propostas*, Santiago de Compostela: EGAP, pp. 29-41.
- VILLORIA, M. e DEL PINO, E. (2001). *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos.
- VV.AA. (2007). *Estratexia de Acción Exterior dGalicia*, Secretaría Xeral de Relacións Exteriores, Presidencia, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia (sitio visitado o 24 de novembro de 2008: <http://www.igadi.org/>).
- YNTEMA, P. (1996). "La gestión de los recursos humanos en el sector público", en BRUGUÉ, Q. e SUBIRATS, J. (Selección de Textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: MAP-BOE, pp. 301-319.

2. MODERNIZACIÓN E XESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA GALEGA

Autores

Área de Ciencia Política e da Administración
da Universidade de Vigo

1. Introducción

O enfoque deste traballo parte das conclusións dun estudo sobre a xestión dos recursos humanos na Administración da Xunta de Galicia elaborado co profesor Ramón Bouzas e publicado no ano 1999¹. O dito estudo supuxo un considerable esforzo para entender o nivel de desenvolvemento das novas tendencias dos recursos humanos na Administración pública galega, nun momento de consolidación do programa de modernización administrativa iniciado a principios dos anos noventa.

Das conclusións deste estudo podíase extraer a idea de que non se avanzara moito respecto á integración das novas tendencias de recursos humanos, malia o contexto intelectual propicio en que se instalara a Administración galega. Estas desalentadoras conclusións, sobre as cales nos deteremos en páxinas posteriores, foron obxecto de seguimento *in situ* durante estes anos, mediante entrevistas abertas cos responsables de recursos humanos e persoal en xeral da Administración autonómica. Neste senso, estudouse a evolución da xestión de recursos humanos mediante máis de dúascentas entrevistas realizadas no marco do proxecto de avaliación de rendemento de unidades administrativas da Xunta de Galicia, nas que se inclúe información dos superiores das unidades, pero tamén do persoal de base, sen o cal sería imposible un traballo rigoroso e adaptado á realidade administrativa.

Como o noso obxecto de estudo está en constante evolución, non deixamos de seguir investigando a evolución dos recursos humanos. E neste sentido cabe facer un punto e á parte sobre a incidencia que os últimos dous anos tiveron tanto pola posta en marcha do Estatuto básico do empregado público (Lei 7/2007, do 12 de abril) como polos movementos de adaptación e desenvolvemento en atención a el que se están a dar na Comunidade Autónoma de Galicia, en concreto: a adaptación da normativa galega de función pública ao EBEP (Lei 13/2007, do 27 de xullo, de modificación da Lei 4/1988, da función pública de Galicia, e o posterior Decreto legislativo 1/2008, do 13 de marzo).

A intención deste traballo é, por tanto, a de descender do plano teórico ao práctico, isto é, á actividade diaria dos empregados públicos da Comunidade Autónoma. Únese a este esforzo a posibilidade aberta de contemplar a evolución dos intentos de orientar a "administración" de recursos humanos cara a unha "xestión" de recursos humanos moderna e adaptada aos novos retos que supón a administración electrónica e as novas formas de relación co cidadán².

¹ Publicado na revista *Investigaciones Sociológicas*, vol. 1, así como no libro do Ministerio Italiano da Presidencia do ano 2001 titulado *La Valutazioni e la retribuzione delle prestazioni*.

³ A irrupción do correo electrónico foi determinante pero a información vía webs institucionais ou incluso "sms" está cambiando a relación do cidadán coa Administración autonómica a todos os niveis. Estas novas formas de relación asociadas ao desenvolvemento da informatización están tamén modificando os procesos e formas de comunicación dos empregados públicos. De feito, nos últimos tempos a participación en procesos selectivos, en procesos de provisión (concurso) ou solicitudes como as do fondo de acción social veñen sendo informatizadas ao 100%, con todos os problemas propios dun cambio de xestión de procesos tan determinante.

A metodoloxía escollida (entrevista desestruturada) suscitou un grao de coñecemento moi elevado ao prezo da conseguinte dificultade para a sistematización de datos. Estas entrevistas desenvolvéronse en boa medida no seo doutros labores propios de auditoría pública, o cal contribuíu a que, ao eliminar a focalización exclusiva sobre a cuestión da función de recursos humanos (como único tema abordado), as respostas mostrasen un maior grao de fiabilidade.

Por todo o exposto, o presente traballo intenta deitar luz sobre o momento actual que se está vivindo na xestión de recursos humanos na Administración autonómica galega. Ao mesmo tempo, hanos servir para entender dunha maneira máis profunda os conceptos que manexan os responsables de áreas de recursos humanos. Saber cal é o nivel de desenvolvemento das técnicas de xestión de persoal na Administración serve, ademais, para coñecer o grao en que nos estamos aproximando a unha Administración de calidade e de proximidade ao cidadán. Como sinala a doutrina, dificilmente se pode alcanzar unha Administración pública de calidade sen uns recursos humanos de calidade, isto é, debidamente preparados, motivados e ben dirixidos.

O estudo estrutúrase en dúas partes fundamentais: a primeira dedícase á introdución á estrutura da Administración, a incidencia da modernización administrativa nos recursos humanos e a penetración das novas técnicas de xestión de recursos humanos e nova normativa (EBEP); na segunda, esbózase dunha maneira esquemática (por áreas de importancia) cal é a situación actual da xestión de recursos humanos na Administración pública galega.

Este desexo sincero de describir o máis fidedigna e comprensiblemente posible a situación da xestión de persoal podería presentar, no entanto, certas dúbidas en canto á súa futura validez: a convulsión que está sufrindo a Administración tradicional, debida á incidencia da tramitación electrónica, está transformando para sempre a relación entre a Administración e os cidadáns. A repercusión que sobre os recursos humanos terán estas novas formas de comunicación e de relación está aínda por estudar, e poden converter as conclusións deste estudo en potencialmente revisables, mesmo a curto prazo. Cremos, non obstante, que dispoñer dun punto de partida desde o que observar os transcendentais cambios que están por chegar coa revolución telemática merece este esforzo.

2. Algunhas claves para entender a organización dos recursos humanos na Administración pública galega

Antes de afondarmos na evolución autonómica en materia de recursos humanos, parece necesario introducir de forma breve algunha explicación sobre o modelo de ordenamento dos empregados públicos da Administración galega.

A modo de introdución no marco xurídico da función pública en Galicia, cabe facer mención ao feito de que, a teor do disposto no artigo 149.1 da Constitución española, o Estado ten “competencia exclusiva sobre as bases do réxime xurídico das administracións públicas [...] e do réxime estatutario dos seus funcionarios”. Isto quere dicir que o Estado ten a competencia sobre a lexislación básica dos funcionarios públicos, como se recolle tamén no artigo 103.3 da Constitución. Malia que podería parecer que quere establecer un modelo cerrado de función pública, tanto o desenvolvemento normativo da Constitución como a práctica existente viñeron demostrar que na Administración galega, coma no resto de comunidades autónomas, existe un modelo propio mediatizado polas obrigas de axuste á lexislación básica do Estado na materia. A mellor mostra desta relación entre marcos normativos dánola o propio artigo 1 da Lei 4/1988³, da función pública de Galicia, cando establece que

³ Actualmente, texto refundido no Decreto 1/2008, no que se recollen algunhas das novidades introducidas polo Estatuto básico, así como todos os cambios na normativa impostos polas distintas leis estatais e autonómicas ao respecto da conciliación laboral, contra a violencia sexista e fronte á discriminación por razón de xénero.

“esta lei ten por obxecto ordenar e regular todo o persoal ao servizo da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, en desenvolvemento do seu Estatuto de autonomía e no marco da lexislación básica do Estado”.

Obviando o establecido no Estatuto de autonomía, que non fai senón apuntalar o modelo de relación entre os dous ámbitos xurídicos, o mesmo Estatuto básico do empregado público establece o seu carácter de “norma de referencia” en materia de función pública pero deixa unha ampla marxe para a normativa autonómica de desenvolvemento, o cal non fai senón incidir no carácter “aberto” do modelo de xestión de recursos humanos que cada comunidade autónoma pode desenvolver. A este respecto, un dos principais erros en que se incorre é o de crer que todo o incluído no EBEP é materia de “obrigado cumprimento” nos seus estritos termos. A realidade dista moito de ser así; o modelo deseña cales son as partes do EBEP obrigatorias nos seus termos, cando menos nas súas liñas mestras ou directrices, pero deixa unha ampla marxe para as “diferenzas autonómicas”⁴.

A nivel autonómico produciuse unha modificación moi importante da Lei 4/1988 no ano 2007, incorporando algunhas das novidades do Estatuto básico do empregado público, novidades fusionadas nun texto refundido 1/2008 que permite facer un seguimento máis ordenado das variacións incorporadas na normativa autonómica. Ademais das novidades incorporadas a consecuencia do EBEP, merece destacarse a incorporación nas disposicións derradeiras da lei dos preceptos relativos a un proceso extraordinario de consolidación de emprego estable que vén intentar remediar un período insoportable de altos índices⁵ de temporalidade no emprego público.

Desde o plano cronolóxico, a organización dos recursos humanos da Comunidade Autónoma de Galicia pasa, ao noso entender, polas seguintes etapas, sen as cales a contextualización desta estrutura parece inviable:

- 1ª etapa. Esta etapa, da que arrinca a Administración autonómica en materia de persoal, iníciase nos anos oitenta, focalizada na necesidade de atender á transferencia dos efectivos recibidos desde a Administración central do Estado. Por tanto, non hai maiores obxectivos que os de soste-lo inxente transvasamento de recursos humanos e a ordenación da carga de traballo administrativo conseguinte.
- 2ª etapa. Esta etapa, necesaria para encaixar convenientemente o modelo de recursos humanos da Administración galega, caracterízase polo esforzo de elaboración dun marco normativo propio, que desemboca na Lei 4/1988, da función pública de Galicia⁶.
- 3ª etapa. Este período está monopolizado pola incidencia do programa de modernización administrativa posto en marcha pola Xunta de Galicia a principios dos anos noventa. As súas implicacións no modelo de xestión de recursos humanos son importantes, concretadas resumidamente en iniciativas como a avaliación do rendemento, a creación do diploma de directivos, novas liñas de formación en calidade, xunto con outras achegas innovadoras.

⁴ A este respecto, algunhas voces autorizadas teñen criticado incluso a excesiva laxitude do EBEP, que determina un grao de diferenzas entre administracións moi alto. Sen mediar en se o modelo é excesivamente aberto ou non, o certo é que o sistema retributivo camiña sen demasiada coherencia, pois as diferenzas salariais en igualdade de funcións crea desigualdades entre administracións difíciles de explicar.

⁵ Neste sentido, en liña co recomendado desde a Unión Europea, na Administración do Estado existe en torno a un 8% de temporalidade, mentres que a Administración autonómica galega rolda o 20% antes de levarse a cabo o proceso extraordinario de consolidación de emprego estable (Oferta de emprego público do ano 2008).

⁶ Neste sentido convén recordar que as competencias desta comunidade autónoma son de desenvolvemento lexislativo, sendo básica, neste mesmo sentido, a lexislación en función pública do Estado.

4ª etapa. Trátase dunha etapa de certa inercia (1995-2005) na que se aprecia sobre todo o cambio de vontades políticas experimentado co relevo do responsable do departamento que xestiona a función pública e os recursos humanos da Administración. Este cambio de dirección nótase no continuismo dos proxectos innovadores dos anos noventa. Non obstante, a tramitación de determinados impostos xestionados pola comunidade autónoma, as solicitudes de diferentes procedementos e o acceso do cidadán tanto á información pública como á específica do estado de tramitación do seu expediente supuxeron un esforzo considerable nestes últimos anos, tanto a nivel técnico como a nivel formativo. Este "esforzo tecnolóxico" traslada o centro de atención dos órganos directores das políticas de recursos humanos desde os proxectos propios da súa área cara á incidencia da tramitación electrónica de procedementos, así como á solución de problemas de "colos de botella", producidos pola demanda dunha cidadanía cada vez máis coñecedora dos recursos que pon á súa disposición a Administración pública.

5ª etapa. Desde o ano 2005 apréciase unha mellor disposición á posta en marcha de novidades no campo dos recursos humanos no ámbito público. A chegada do EBEP supuxo o incentivo determinante para que este cambio de disposición se concrete coa cobertura legal do Estatuto en iniciativas innovadoras, entre as que podemos destacar:

- A preocupación pola necesidade de deseñar un auténtico sistema de promoción dos empregados que conecte co sistema de motivación.
- Mellora do sistema de formación, investigando sobre o persoal como deseñar un sistema mas próximo ás expectativas e necesidades deste.
- Avances⁷ no deseño dos procesos selectivos dirixindo estes cara a unha verdadeira demostración teórica, pero tamén práctica, dos coñecementos, habilidades e destrezas que cómpre demostrar para ingresar na Administración autonómica.

Parece necesario tamén sinalar as "sombras" ou problemas pendentes, nalgúns casos xa recoñecidos pola Administración como retos de cara ao futuro próximo da función pública autonómica:

- A necesidade urxente de contar cun sistema de catalogación de postos que poña fin, entre outras, a deficiencias na ordenación de recursos humanos, no sistema retributivo ou no deseño das funcións propias de cada corpo.
- Reinventar sistemas de control, dado que o da avaliación de rendemento se encontra practicamente desmantelado⁸.
- Mellorar o carácter transversal que debe ter unha verdadeira estratexia integral de xestión de recursos humanos. Neste sentido, o sentir maioritario da doutrina na materia sinala sempre o carácter necesariamente "transversal" da xestión de recursos humanos. Razóns de estratexia común, de cultura organizativa ou de identificación correcta de obxectivos da organización avalan esta necesidade, que non parece estarse a cumprir na práctica. A marxe para a xestión de recursos humanos que ten cada consellería, e ás veces mesmo cada centro directivo, vai en contra dese carácter transversal e de aplicación práctica de principios de igualdade e equidade, recomendado pola maior parte da doutrina científica para o efecto.

⁷ Avances fronte ao continuismo dun modelo de selección baseado case estritamente na demostración de coñecementos desde un prisma memorístico.

⁸ Recordemos aquí que o EBEP fala de sistemas de avaliación do desempeño. Este sistema tampouco foi desenvolvido aínda no Estado, malia que, polo que ten transcendido, se pretende vincular avaliación e mobilidade ou remoción, en función desa avaliación aínda por deseñar.

3. Organización de recursos humanos: estruturas orgánicas e relacións de postos de traballo

Non utilizaremos, deliberadamente, a nova denominación de grupos establecida polo EBEP debido a que aínda está por asentarse o novo sistema. De feito, o propio EBEP, nas súas disposicións transitorias, reflicte que o novo modelo de ordenación debe quedar en certa medida á espera de ver a incidencia do novo sistema de ensino superior (universitario)⁹ na definición do modelo de profesións en España e, por tanto, as súas repercusións no modelo de selección de recursos humanos no ámbito público.

En termos de estrutura organizativa, a Administración da Xunta de Galicia responde a un modelo burocrático maquinal (xerárquico-piramidal) que parte das unidades administrativas como organismos elementais. Cada unidade administrativa ten internamente unha estrutura tal que no último chanzo nos atopamos co persoal subalterno (grupo E); dous niveis de carácter administrativo (auxiliares e administrativos, grupos C e D)¹⁰; un nivel propio de xestión (grupo B); e, finalmente, un chanzo “case” directivo constituído polos xefes de sección e de servizo (grupo A), que supoñen o último nivel administrativo propiamente dito¹¹.

Antes de pasarmos ao plano netamente político, desde unha condición necesariamente funcionarial, aínda que con certo nivel de compromiso político, encontramos niveis de incardinación constituídos polas subdireccións xerais. Estas teñen funcións claramente executivas das directrices politicamente marcadas polas direccións xerais: desde aquí contrólense as xefaturas de servizo, que se reparten as distintas subáreas da unidade administrativa.

O último plano, o político, estaría conformado por dúas figuras: en primeiro lugar, os directores xerais, que teñen baixo o seu mando unha área do respectivo departamento¹² e, por tanto, son dirixidos polo responsable da área departamental, no noso caso as consellerías, que se corresponderían cos ministerios da Administración xeral do Estado; e, en segundo lugar, os secretarios xerais, responsables dos servizos comúns de cada consellería, tanto dos servizos propiamente administrativos como da dotación e coordinación apropiada dos centros que dependen do departamento.

Como vemos, non parece unha estrutura moi diferente dos modelos clásicos weberianos, o cal constitúe unha primeira aproximación ao baixo grao de “horizontalidade”, a nivel organizacional, que existe nesta Administración e, en xeral, nos modelos de administracións públicas en España.

Esta organización clásica foi revisada desde a Administración do Estado baixo a asunción da necesidade de simplificar a organización pública e adecuala ás necesidades da sociedade. Neste sentido, téñense sinalado desde o Ministerio para as Administracións Públicas as seguintes medidas (MAP, 2000):

- Ordenar a función pública de acordo coas funcións da Administración.
- Reducir e simplificar o número de corpos e escalas.

⁹ Coñecido como Plan Boloña (Real decreto 1393/2007, do 29 de outubro, polo que se establece a ordenación das ensinanzas universitarias oficiais).

¹⁰ Nos últimos tempos son moitas as voces autorizadas que cuestionan a necesidade da existencia destes dous chanzos administrativos, que frecuentemente se solapan. En boa medida, a razón deste solapamento radica en que o persoal está tan cualificado e á vez tan subempregado en traballos de menor categoría, que unha persoa dun grupo inferior pode normalmente desenvolver boa parte das funcións propias de todos os grupos profesionais que están por riba. Neste sentido, asistimos, coma en moitos outros países, a un fenómeno de pirámide invertida en canto a niveis de formación da man de obra.

¹¹ Sobra dicir que cada un destes chanzos se corresponde cun nivel determinado de formación, desde o graduado escolar ata o nivel de licenciado que se corresponde co grupo A.

¹² Consellerías son a denominación das clásicas áreas departamentais.

- Impulsar unha maior mobilidade dos funcionarios.
- Establecer un modelo integral de dirección e desenvolvemento das persoas.

Os instrumentos fundamentais de organización dos recursos humanos na Administración son, no modelo existente no Estado español, as estruturas orgánicas e as relacións de postos de traballo.

Neste sentido, as estruturas orgánicas non experimentaron grandes cambios nestes anos en Galicia, aínda que se detecta unha mellor definición das funcións propias de cada elemento desa estrutura.

Respecto ás relacións de postos de traballo, definidas como ferramenta fundamental para a ordenación de recursos humanos da Administración pública e para unha adecuada repartición das cargas de traballo, cabe dicir que a incidencia do EBEP¹³, e os seus avances en materia de negociación colectiva, expuxeron aínda máis, en certa medida, a tramitación das RPT á colaboración cos axentes sociais, co fin de que tales documentos se perfeccionen na maior medida posible¹⁴. Non obstante, é esta a maior novidade ao respecto, polo que entendemos que, en esencia, as relacións de postos de traballo a nivel autonómico seguen empregando o mesmo esquema desde a creación da Administración autonómica.

Aspectos como a vinculación das RPT a un catálogo de postos, ao sistema formativo ou incluso como instrumento para a motivación seguen sen dar ningún sinal de comezar a ser explorados. Ademais, parece urxente unha mellora da relación entre as RPT, o traballo efectivamente desenvolvido e a contraprestación a el establecida no sistema retributivo, que xera unha constante fonte de tensións e factores coadjuvantes á desmotivación dos recursos humanos.

4. Modernización administrativa e xestión de recursos humanos na Administración pública de Galicia

A modernización administrativa¹⁵, posta en marcha pola Xunta de Galicia a principios dos anos 90, parecía marcar unha nova senda na xestión dos recursos humanos da Administración autonómica. A influencia sobre a xestión de recursos humanos tivo a súa fonte nun modelo que combinaba a continuidade mellorada das funcións propias da administración de recursos humanos con algunhas técnicas novas en materia de xestión de persoal¹⁶.

Como intervencións fundamentais da modernización administrativa (Xunta de Galicia: 2001), pódense mencionar:

- A regularización da función pública.
- A implantación dun sistema telemático de seguimento de expedientes administrativos.
- A aproximación da información ao cidadán.

¹³ Véxanse a este respecto os artigos 74 do EBEP e 25 da Lei de función pública de Galicia (versión consolidada 1/2008).

¹⁴ Neste sentido, a Administración autonómica chegou na negociación das RPT incluso a levantar acta das sesións de traballo coas organizacións sindicais, entre outras razóns polo maior impulso que o EBEP outorgou á negociación ou “colaboración” dos ditos axentes na materia.

¹⁵ Non achamos conveniente entrar agora en debates terminolóxicos entre o concepto de modernización e reforma administrativa. No entanto, parécenos interesante transmitir a utilización que se fai aquí do termo “modernización”, para referirnos a aqueles procesos de cambio organizativo baseados en innovacións de carácter técnico ou tecnolóxico, e “reforma”, relativo a cambios nas organizacións de corte estrutural, de *statu quo* ou de repartición de áreas de poder.

¹⁶ Unha breve descrición destas iniciativas pódese encontrar no artigo de BOUZAS, BRIONES e RODRÍGUEZ (1999: 63-66) e en RODRÍGUEZ (1992).

- A refundición da normativa existente en materia de función pública.
- A formación do funcionariado.
- O programa de avaliación do rendemento dos empregados públicos.
- A racionalización de procedementos administrativos.

Cabería entender destas intervencións fundamentais do programa de modernización unha conexión coa xestión de recursos humanos, pero o certo é que, no que se refire á función de persoal, as conclusións dos estudos realizados apenas amosan a influencia do proceso de modernización:

- A función de recursos humanos seguiu sendo, a pesar da modernización, reactiva, máis próxima á administración de persoal que á xestión.
- A formación en recursos humanos dos encargados de levar a cabo a función de xestión era deficitaria (a xestión de persoal foi vista como unha área propia do sector privado).
- Percibíase que, das áreas de xestión de persoal implementadas (formación, perfeccionamento de habilidades directivas e avaliación de rendemento, entre outras), só o desenvolvemento das relacións de postos de traballo contaba cunha visión positiva por parte dos xefes de servizo de persoal¹⁷.
- As achegas introducidas no modelo de recursos humanos, ao fío da modernización administrativa, foron de corte basicamente normativo. Neste sentido, a regularización da función pública foi o labor máis importante unha vez terminado maioritariamente o traspaso de competencias e recursos humanos á Administración autonómica desde a Administración xeral do Estado¹⁸.
- Tamén se pode destacar, como efecto colateral dos intentos modernizadores, a activación dun cambio de cultura organizativa cuxo fin era o de evolucionar cara ás novas técnicas de xestión pública, movemento de cambio que se apreciou especialmente na aparición dunha linguaxe propia do *management* e da empresa privada; conceptos como xestión, calidade, cliente ou avaliación foron incorporados á linguaxe habitual dos empregados públicos na Administración autonómica.

5. A xestión dos recursos humanos na Xunta de Galicia desde os seus subsistemas

A seguir expóñense as conclusións de anos de investigación de campo, a partir das entrevistas mantidas cos responsables de persoal e co persoal de base da Administración autonómica desde o inicio do programa de modernización nos anos 90 ata a actualidade.

5.1. Subsistema de planificación de recursos humanos: previsión de necesidades e análise de postos

Ademais do dito ao respecto da organización dos recursos humanos no punto 3, anteriormente tratado, cabe incidir, a modo de inicio, no concepto de previsión das necesidades. A previsión de nece-

¹⁷ O cal, non obstante, debe ser matizado coa cautela propia da consabida resistencia dos funcionarios aos cambios organizativos, tan ben estudada por Les METCALFE e Sue RICHARDS en *La modernización de la gestión pública* INAP, 1989.

¹⁸ Esta regularización pódese seguir case en perfecta orde cronolóxica mediante o estudo dos distintos decretos relativos á función pública que foron publicados nos anos seguintes á implantación do programa de modernización.

sidades de recursos humanos pódese definir como o proceso polo cal unha organización dispón do número suficiente de persoas, coa cualificación adecuada, nos postos concretos e no momento oportuno, para que sexa o máis economicamente útil. Esta previsión de necesidades –no que será unha tónica habitual ao longo destas conclusións– parte, no caso da Xunta de Galicia, da falta dun modelo sistemático traballo necesitadas de reforzo; aínda que é necesario resaltar que a EGAP, desde o ano 2005, puxo en marcha distintos proxectos para paliar en certa medida este déficit, como o *Diagnóstico de necesidades formativas* ou o *Catálogo de postos de traballo*¹⁹. Esta tradicional ausencia de método, como dicíamos, en fase de estudo a fin de ser resolta, propicia que a demanda de necesidades de persoal quede habitualmente, nunha primeira fase, á discreción das impresións do responsable da unidade administrativa –o cal non quere dicir, por outra parte, que non poida ser correcta–. Non obstante, o circuito formal final de exposición destas necesidades pasa polas mesas de negociación entre sindicatos e Administración. É neste contexto onde cada consellería defende ante o departamento competente en materia de función pública a relación de postos de traballo correspondente á súa estrutura orgánica.

Por tanto, o máis destacado, neste caso, é a falta dun modelo de diagnóstico, ou incluso dun organismo auditor destas necesidades de persoal, para que esta previsión non quede en mans da vontade, a habilidade política ou mesmo a intuición do respectivo responsable: en función das súas habilidades relacionais no plano político obtéñense ou non recursos humanos e, en definitiva, fáiselles maior ou menor caso²⁰.

A situación agrávase dado que a repartición de poder reserva para a Consellería de Economía e Facenda a capacidade de decisión última, que lle permite facer fronte ás necesidades detectadas e solicitadas polo propio departamento de Presidencia (control transversal), que ten a competencia no referente aos recursos humanos a nivel global. Xorden, así, conflitos de intereses que non sempre responden ás necesidades de persoal sobre as que se está discutindo. Estas disfuncións da estrutura de poder teñen incluso o seu reflexo legal no artigo 11 da Lei da función pública de Galicia, que establece que o conselleiro competente en materia de función pública é un órgano superior, mentres que o conselleiro de Economía²¹ recibe tamén un tratamento expreso aínda que considerado como un órgano de xestión.

Respecto dos sistemas de información de recursos humanos (bases de datos e rexistros de persoal), estes foron fortemente impulsados grazas ao desenvolvemento informático. As bases de datos do persoal da Administración autonómica evolucionaron, notándose sobre todo na informatización dos expedientes persoais dos funcionarios na liña de simplificar a complicación da documentación acreditativa de méritos para os concursos, axilizando, en teoría, estes procesos. Non obstante, bótanse en falta directrices propias de xestión de recursos humanos que guíen globalmente a capacidade operativa que actualmente ofrece a informática, e as diferenzas entre os datos das consellerías e o departamento de función pública son habituais. Tense detectado, por tanto, certa descoordinación nun plano horizontal entre departamentos, así como á hora de compartir os datos de cada consellería coa de Presidencia, que é á que lle compete a ordenación dos recursos humanos desde a Dirección Xeral da Función Pública.

¹⁹ Ambos os estudos foron obxecto de publicación. Están dispoñibles en liña desde a web da EGAP: <http://egap.xunta.es/biblioColec.php>.

²⁰ Desde un plano legal, a competencia para a elaboración da proposta de relación de postos de traballo e a súa valoración corresponde ao conselleiro competente de función pública, tal e como dispón o artigo 13 da Lei 4/1988, de función pública de Galicia.

²¹ Segundo esta lei, entre as competencias do conselleiro de Economía establécense as de propoñer ao Consello da Xunta as directrices ás que se deberán axustar os gastos de persoal, e, de forma específica, a valoración, para efectos retributivos, dos postos de traballo previamente clasificados, o cal choca coa incardinación dos efectos retributivos como instrumento de motivación e promoción máis propio das áreas de xestión de persoal.

Os instrumentos sobre os que se discuten as necesidades de persoal son, como vimos anteriormente, as relacións de postos de traballo (RPT), instrumento cuestionado desde ámbitos especializados polo seu marcado carácter legalista, así como pola falta de especificación dos contidos concretos que terá que desenvolver no posto. Ademais, como se apunta igualmente no traballo de Rodríguez (1995), no caso de Galicia as relacións elabóranse desde unha perspectiva a curto prazo, sen ter abondo en conta as variacións do persoal activo.

No proceso de negociación das relacións de postos de traballo, o primeiro que chama a atención é como se están a negociar actualmente as RPT; os ritmos e estratexias de negociación que as consellerías poñen en marcha para a aprobación dos ditos documentos. Como exemplo extremo desta diversidade, nalgúns casos a consellería envía a RPT “enteira”, incluíndo todo o seu persoal, mentres que noutros casos se envían “por partes”, abordándose primeiro as xefaturas de servizo e subdireccións, para nun momento posterior acometer o proceso de traballo coa RPT incluíndo todo o persoal da consellería.

A elaboración das RPT, tal e como dispón a normativa autonómica, será realizada unitariamente por consellerías, e dentro destas os distintos postos de traballo delimitaranse por centros xestores de destino.

Os centros directivos en servizos centrais están constituídos polas secretarías xerais, as direccións xerais e os centros directivos asimilados. No caso dos servizos periféricos, estes centros directivos están conformados polas delegacións provinciais das consellerías e as delegacións territoriais. Os organismos autónomos deberán figurar incluídos nas relacións de postos das respectivas consellerías.

A proposta de nova RPT das consellerías inclúe, normalmente, ademais dunha memoria económica, os seguintes bloques explicativos dos cambios:

- I. Creación de postos de traballo: con xustificación de cargas de traballo, especial cualificación, novas actividades ou necesidades organizativas que sustentan esta necesidade de creación.
- II. Amortizacións de postos de traballo: este bloque argumental deseña as prazas a amortizar necesarias, desde a perspectiva económica, para levar a cabo as creacións anteriores.
- III. Cambio de dependencia de postos de traballo.
- IV. Cambio de denominación de postos de traballo: normalmente asociados a cambios de dependencia orgánica.
- V. Cambio de denominación e dependencia dos postos de traballo.
- VI. Cambio de requisitos de postos de traballo: utilízase este apartado para axustar as titulacións requiridas ás funcións do posto ou tamén para cerrar ou ampliar as prazas a un ou máis grupos dos corpos de funcionarios. A Dirección Xeral da Función Pública entra nos seus informes a abordar os criterios sobre se están xustificadas ou non estes cambios nos requisitos.

Este último bloque tamén é o utilizado para determinar se as prazas van ou non estar abertas ás outras administracións.

Tamén as fórmulas de provisión que deben figurar na RPT, entre a fórmula “concurso” ou “libre designación”, son obxecto de modificación neste apartado, aínda que a marxe de manobra se reduciu moito, máis tras o acordo entre a parte social e a Consellería de Presidencia ao respecto a inicios de 2008²². Queda así máis reducida a posibilidade de que un posto poida ser cuberto por libre desig-

²² O dito acordo está exposto virtualmente na páxina institucional da Xunta de Galicia no apartado de función pública <http://www.xunta.es/emprego-publico/AcoArt281fpg.pdf> (consultado por última vez o 8 de decembro de 2008).

nación incidindo na despolitización da Administración como medida de modernización administrativa e en liña, por exemplo, co disposto para o efecto pola Administración do Estado, onde os supostos de forma de provisión por libre designación son excepcionais.

Nun plano máis técnico, a elaboración das RPT pasa polas seguintes fases, aínda que non necesariamente cumpridas nos mesmos prazos e na súa totalidade, tal e como se comentou anteriormente:

1. Informe da Dirección Xeral da Función Pública: este tipo de informes establecen recomendacións e incluso propostas de anulación de determinados cambios aos que esta dirección xeral non lle encontra encaixe lexislativo. Non se entra en criterios de oportunidade desde a presunción de que é a propia consellería respectiva a que ten que ordenar os seus efectivos. Os informes, logo dos comentarios sobre prazos concretas ou reparos observados, conclúen cun sentido favorable ou desfavorable sobre a proposta de RPT globalmente considerada, e dáse-lle traslado á Dirección Xeral de Orzamentos, que revisará a viabilidade económica da proposta. Unha das modalidades máis utilizadas é a do informe favorable co recordatorio da necesidade de reparar os defectos observados na RPT.
2. Informe de Dirección Xeral de Orzamentos.
3. Fase previa de tratamento da información cos axentes sociais.
4. Fase de tratamento das alegacións ás RPT.
5. Fase de posicionamento dos axentes sociais sobre as RPT²³.
6. Publicación do acordo de aprobación da RPT e entrada en vigor.

Para terminar este apartado queremos destacar o feito positivo de que foron xurdindo prácticas máis aceptables desde a actual función de recursos humanos en canto ao cálculo de ratios de cargas de traballo, normalmente analizando a carga de traballo de funcionarios individualmente considerados, e xustificando desde elas a redistribución dos efectivos en función desa repartición de cargas e do diagnóstico das áreas máis necesitadas de persoal.

En definitiva, parece necesario que se promova unha sistematización das análises de necesidades de persoal para alcanzar o maior rigor posible na detección de necesidades, excedentes, "colos de botella" e posibles reorganizacións, en función dos datos obtidos nesa análise. Estas análises sistemáticas permitirían tamén perfilar máis as tarefas de cada empregado incidindo na motivación relacionada cun sistema retributivo máis xusto segundo as tarefas de cada un, pero tamén permitirían mellorar a baixa relación entre os custos laborais e a efectividade do rendemento dos funcionarios.

5.2. Subsistema de formación

A formación dos responsables de áreas de recursos humanos foi un dos ámbitos nos que máis se notou o esforzo por imbuír os funcionarios nas novas correntes de xestión pública. Non obstante, este esforzo, que se constata nos contidos actualizados de moitos cursos, vese escasamente recompensado ante a imposibilidade de pór en práctica posteriormente os coñecementos adquiridos. Na mesma liña, é moi importante destacar que practicamente non existe persoal dedicado ao estudo das novas técnicas de xestión de recursos humanos, co que moitas veces a información sobre as novidades existentes chega á Administración cando algunhas das prácticas xa caeron na obsolescencia.

²³ Votándose de forma non vinculante polos axentes sociais na Comisión de Persoal.

A formación en xestión de recursos humanos depende case exclusivamente da Escola Galega de Administración Pública²⁴, que é o organismo autónomo encargado da formación do persoal ao servizo das administracións públicas de Galicia e do estudo e divulgación de temas relacionados coa Administración e coa función pública; por tanto, o auténtico motor de observación das novas tendencias ao respecto. Atendendo ás memorias de actividades desta Escola, era ata hai ben pouco difícil encontrar módulos ou cursos específicos sobre temas de persoal. Esta limitada formación en recursos humanos presentouse sempre como complemento dunha formación máis xenérica, non existindo nidiamente na Administración autonómica verdadeiros especialistas en recursos humanos, senón tan só a figura de xuristas dedicados a encaixar a casuística na normativa de función pública respectiva. A pesar deste ermo panorama, a formación en xestión de recursos humanos evolucionou bastante nos últimos anos e, de feito, no itinerario formativo da Escola Galega de Administración Pública vai aumentando o número de cursos específicos para a xestión de recursos humanos.

Por outra parte, ademais da xestión en recursos humanos, está a xestión dos recursos humanos, considerados o principal activo das administracións públicas por moitas razóns. A este respecto, cómpre non esquecer que a literatura especializada inclúe sempre a formación como un dos factores necesarios para obter bos niveis de motivación do persoal.

Son de destacar as novas liñas en materia de formación establecidas desde o ano 2005 pola Escola Galega de Administración Pública, entre as que sinalamos:

- Maior transparencia e obxectividade na selección de candidatos para realizar os cursos (coa inclusión dun mecanismo de transparencia como é o Rexistro de Formadores).
- Melloras técnicas do sistema de formación, tanto no sistema de solicitude dos cursos como no perfeccionamento e extensión da modalidade de teleformación. Neste sentido, ponse couto a unha das maiores deficiencias, sinaladas polo persoal en sucesivos estudos sobre necesidades formativas (2007 e 2008), como é o elevado grao de “centralización” da formación, pois case toda a oferta formativa se realizaba ata hai ben pouco en Santiago, sede dos servizos centrais da Administración autonómica.
- Desenvolvemento de instrumentos de diagnóstico de deficiencias en materia formativa. En liña coa asunción de que non se pode mellorar se non se detectan convenientemente as deficiencias, esta Escola veu realizando estudos de investigación de necesidades formativas, cuxas conclusións fornecen, entre outros, o subsistema formativo e, en concreto, a oferta formativa anual.
- Como demandas aínda subsistentes destacamos que segue habendo gran diferenza cuantitativa entre as solicitudes de formación e a oferta a disposición, que debe seguir descentralizándose a formación presencial, sobre todo ás delegacións provinciais, e, por último, que debe ser dinámica a obtención de información ao respecto das necesidades formativas de persoal, así como intensivo o seguimento e, de ser o caso, a mellora da calidade da oferta formativa.

5.3. Subsistema de selección

A selección de persoal, unha das áreas básicas ás que se enfronta toda organización, debe ser o suficientemente flexible como para adaptarse rapidamente ás necesidades actuais da sociedade, cuestión

²⁴ Compartida nas áreas sanitarias e educativas polos órganos de formación da Consellería de Educación e Ordenación Universitaria e da de Sanidade.

que parece cumprirse con bastante solvencia na Administración galega. Neste sentido, resulta moi interesante ver como as axendas políticas e os asuntos de máxima importancia van xerando novas necesidades na Administración, traducidas en estruturas orgánicas e creación de corpos e escalas²⁵.

Respecto ao sistema de selección, convén desagregar as diferentes partes que podemos sinalar como compoñentes del: os sistemas de acceso e os sistemas de provisión.

Sistema de acceso: a Administración autonómica segue apostando, respecto dos corpos xerais, pola modalidade de oposición libre, tal como ten manifestado en numerosas intervencións públicas o propio conselleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. Non obstante e xustificando nunhas cifras de temporalidade totalmente insoportables, con carácter excepcional utilízase na oferta pública do ano 2007 a modalidade de concurso-oposición, exclusivamente en corpos con niveis exaxerados de temporalidade (próxima ao 35%). Así mesmo, nun proceso que recorda a regularización da función pública na Administración autonómica de Galicia de principios dos 90, utilízase excepcionalmente para a oferta de 2008 a fórmula da “consolidación de emprego estable”, a cal, sen detersos en detalle, pois exixiría un capítulo propio, se pode encaixar na modalidade de concurso-oposición; ben que se mantén tamén na oferta de emprego público de 2008 a modalidade de acceso por oposición libre sen concurso de méritos.

Respecto dos procesos selectivos, pódese destacar que parecen estar explorándose novas sendas en liña coa avaliación de habilidades, capacidades e destrezas en detrimento dunha avaliación exclusivamente de contidos teóricos e, sobre todo, memorísticos, excesivamente explotada. Obsérvase tamén unha mellor ordenación de datos, maior transparencia e facilidade no acceso aos datos dos procesos selectivos, así como aos expedientes ou situacións individualmente consideradas.

Provisión: non hai grandes novidades neste sentido, aínda que se avanzou na profesionalización da provisión en función de datos obxectivos (concurso) en detrimento da fórmula da libre designación, que se reduciu de forma importante de cara ao futuro sobre a base dun acordo asinado ao respecto entre o conselleiro de Presidencia e os axentes sociais. Parece necesario, non obstante, repensar a normativa ao respecto da fórmula provisional de provisión, isto é, as comisións de servizo, dada a súa implantación e extensión por toda a Administración, e sobre todo dado que suscitan unha forte controversia entre o persoal, moi contraindicada para unha xestión de recursos humanos motivadora.

Noutra orde de cousas, ao respecto tamén do subsistema de selección cabe facer mención ao sistema de contratación de emprego temporal. Este sistema recibiu un impulso co Decreto 37/2006, que ao noso xuízo mellora o nivel de transparencia na contratación pero xera demasiadas “inseguridades xurídicas” verbo dos chamamentos, polo que semella necesaria, a todas luces, como mínimo, unha revisión da normativa ao respecto.

Cabe sinalar tamén que o sistema de selección da Xunta de Galicia carece dun plan de acollida e orientación dos empregados públicos, defecto que induce á falta de integración do persoal, en ocasións á falta de motivación e, desde logo, demostra a falta dunha estratexia cara á xestión integral de recursos humanos, xa que esta fase de chegada dos novos efectivos está moi desatendida a todos os niveis. Esta fase de orientación e acollida practicamente non existe na realidade, e os novos recursos humanos adoitan quedar ao arbitrio da boa vontade dos compañeiros da unidade administrativa que os recibe. Isto non quere dicir que non se cumpra correctamente con esta fase, senón que, malia

²⁵ Neste sentido pódese destacar, por poñer un exemplo, a creación dunha axencia para a legalidade urbanística ou un observatorio para o seguimento da evolución dos accidentes laborais, ambas as creacións impulsadas por seren temas que neste momento figuran na axenda política e nas expectativas dos cidadáns.

ser unha práctica prescrita legalmente, queda fóra de todo sistema organizado, formal, e, por tanto, condicionado á vontade de superiores e compañeiros.

Respecto da mobilidade vinculada á selección, séguese a desenvolver mediante a fórmula do concurso como instrumento de provisión definitivo, aínda que proliferan outras fórmulas provisionais de mobilidade como a adscrición provisional ou a comisión de servizos. Neste sentido, o cambio máis importante en materia de concurso é a informatización dos expedientes, así como a chegada de novos criterios a baremar relativos á conciliación laboral e familiar, ou á situación de dependencia de familiares, que entran a formar parte dos criterios que validan un empregado para poderse mover. Seguen sen cumprirse os prazos de frecuencia dos concursos, ou mesmo a posibilidade do concurso “aberto permanente”, aínda que as últimas disposicións legais inciden na importancia de mellorar e axilizar as convocatorias. Na tensión entre a permanencia no posto necesaria para un mellor servizo ao cidadán e o fomento da mobilidade como factor de promoción e, por tanto, de motivación dos empregados públicos, entendemos que o tema está ben resolto a nivel teórico na normativa de función pública, tanto estatal como autonómica. Efectivamente, tal normativa sinala o prazo dun ano ou incluso de 6 meses como o intervalo de tempo necesario e desexable entre un concurso e o seguinte.

Por último, non queremos deixar de destacar a necesidade de afondar na vinculación necesaria entre o sistema de selección e a catalogación de postos, a fin de conectar mellor, por así dicilo, oferta e demanda. Tampouco se debe esquecer que seguimos nunha situación de certo “baleiro legal” respecto das definicións das funcións propias dos corpos, escalas ou categorías de empregados públicos, o cal segue xerando moitas friccións e potenciais elementos de desmotivación.

A modo de resumo, a Administración autonómica parece estarse dotando duns recursos humanos excesivamente formados en coñecementos teóricos e pouco na práctica do traballo a desenvolver, aspecto que dificulta a posterior adaptación ao posto²⁶. Por tanto, parece necesario incidir na revalorización do papel dos períodos de prácticas que axuden á detección de habilidades sociais, de relación e de aptitudes laborais, favorecendo así o mellor desenvolvemento das funcións que teñen que realizar os empregados públicos.

É lugar común na literatura sobre recursos humanos destacar a importancia da fase de “socialización” previa ao acceso de calquera persoa a unha organización. Neste sentido, nada se fai na actualidade ao respecto e parece recomendable nesta liña algún tipo de investigación sobre os valores, crenzas compartidas e motivacións que reúnen os aspirantes a un posto de traballo no ámbito público. Unha segunda tarefa no ámbito da socialización previa podería ser a de traballar no nivel discursivo da organización, a fin de transmitir correctamente os valores, dinámicas de traballo e, sobre todo, os obxectivos da organización.

En definitiva, incluíndonos na liña dos autores que outorgan gran importancia á cultura da organización e a socialización dos individuos nos valores da organización, parécenos fundamental, en resumo:

- 1º. Pola súa importancia como elemento clave dunha “boa” cultura organizativa.
- 2º. Como elemento de detección de focos potenciais de desmotivación.

²⁶ Non nos deteremos aquí noutras formas de acceso ao emprego público máis afastadas do control do dereito administrativo. Diremos tan só que a remisión ao que se deu en chamar a “administración paralela” está minando na práctica os principios de transparencia, mérito e capacidade no acceso ao emprego público. Aínda que estas figuras son importantes como complemento da Administración clásica, na práctica o conflito xorde ao intentar a través delas evadir as rixideces do dereito administrativo. Fraco favor se fai, ademais, aos principios de transparencia no acceso ao público, eterna cuestión clave que cómpre mellorar para lexitimar as nosas administracións públicas e factor determinante para a calidade da gobernanza dun país.

5.4. Subsistema de organización do traballo e comunicación

Un nivel adecuado de horizontalidade nas unidades de traballo parecía ser unha das sendas polas que a xestión de recursos humanos estaba discorrendo nos últimos tempos. Así, no *Libro Blanco para la Reforma de los Servicios Públicos* (MAP, 2000) establécese que para lograr a implicación das persoas nunha organización de calidade é preciso confiar no persoal, conferirlle un grao de autonomía amplo nas actividades que realiza, recoñecelo publicamente e promover o seu desenvolvemento profesional e persoal. Neste grao de horizontalidade desexable²⁷ pódese subsumir o fomento do traballo en equipo como desideratum para propiciar a calidade e a mellora dos servizos públicos logrando o compromiso dos empregados da Administración. No caso que aquí nos ocupa, a horizontalidade parece ser a excepción e non a regra.

É certo que se aprecia un intento de cambio de cultura organizativa. No entanto, esta deriva máis da propia formación xenérica en recursos humanos dos novos funcionarios que da formación que puidesen recibir na propia Administración. O criterio xerárquico segue a ser o imperante tamén a nivel comunicativo e moitos dos especialistas en ciencia da administración enténdeno como imprescindible. Vívase, quizais, certa tensión interdisciplinaria entre o nivel de horizontalidade proclamado desde a disciplina da xestión de recursos humanos e a ciencia da administración, onde o criterio xerárquico, malia as súas deficiencias, segue a ser defendido como principio básico.

Non obstante, pódese comprobar a tendencia ao aumento da participación dos funcionarios de base e mandos intermedios no plano decisonal, ou, como mínimo, á hora de achegar información para escoller a mellor decisión posible²⁸. Este fenómeno vén propiciado tamén pola evidencia do “subemprego”, que se manifesta dunha maneira especialmente clara na Administración pública de Galicia; sirva de exemplo o feito de que non é raro encontrar un xefe delegando o tratamento dun recurso administrativo nun auxiliar “subempregado” que, como licenciado en Dereito, pode ter un dominio da materia superior ao do seu propio xefe, en moitos casos cun perfil profesional lonxe do ámbito xurídico.

Finalmente, en canto aos instrumentos utilizados para a comunicación, a entrevista persoal e as reunións informativas seguen sendo os máis utilizados nas relacións entre superiores e subordinados. Como medio máis esporádico séguense a utilizar as notas internas e o taboleiro de anuncios, aínda que o correo electrónico está transformando e sacando terreo ao resto das formas de comunicación mencionadas.

Un último apuntamento ao respecto da comunicación parte de poñer en alza o concepto de “cultura organizativa”, que tanto éxito tivo na disciplina da Ciencia da Administración así como na Xestión Pública. Neste sentido, parece necesario que se mellore a comunicación da organización cos empregados públicos nun sentido estratéxico global. Chama a atención, en contraposición coas organizacións privadas, ben que non se poden analizar exactamente desde as mesmas ópticas, o pouco que se traballa a cultura e, en concreto, a “comunicación corporativa”. Apenas hai pronunciamentos sobre intereses comúns da organización ou sobre obxectivos comúns a conseguir, e este feito é, desde logo, un elemento contraindicado para unha boa xestión dos recursos humanos, segundo establece a maior parte da doutrina. Nas enquisas realizadas nestes anos sobre o persoal chama a atención a falta de claridade nas respostas sobre se hai un obxectivo común ou unha estratexia global da organización. As formas en que se podería traballar a cultura organizativa non necesitan nunha pri-

²⁷ Non hai que esquecer, porén, que a normativa ao respecto, empezando pola Lei orgánica de funcionamento da Administración xeral do Estado, segue incluíndo o de xerarquía como un dos principios da organización da administración.

²⁸ Cabe facer mención á interesante disciplina da Análise de Políticas Públicas, que, no aquí exposto, nos vale para recordar un autor, SIMON, e traer a colación o feito de que nos atopamos nun ámbito de “racionalidade limitada”, no que nunca imos ter o 100% da información para tomar a decisión óptima; polo tanto, estaremos impelidos a escoller nun ámbito de certa incerteza sobre o resultado final das nosas políticas públicas.

meira fase demasiada elaboración, xa que quizais o nivel discursivo dos cadros dirixentes e xestos de vontade política cara a políticas comúns en materia de xestión de recursos humanos poderían ser suficientes para iniciar un cambio na comunicación de obxectivos da organización.

Non debemos esquecer, tanto máis canto que o propio EBEP fortalece a idea da necesidade da figura do directivo público profesional, a importancia, ao respecto deste subsistema, do que se deu en chamar a función directiva de recursos humanos²⁹; no que é unha das propostas máis reiteradas en todos os foros sobre recursos humanos nas administracións públicas: a necesidade de contar cunha función directiva moderna e capaz de integrar os recursos humanos nos obxectivos das organizacións, entendendo que son o seu principal capital. Entre as actuacións propias para levar a cabo esta implantación da estrutura directiva³⁰ téñense sinalado as de buscar e desenvolver capacidades directivas, crear instrumentos de evolución da práctica directiva, transferir poder de decisión de arriba abaixo e aumentar o grao de formación. Trátase, en definitiva, de deixar a un lado o que HALACHMI (1999) chamou “síndrome do faraón”: modo en que os líderes poden destruír a produtividade forzando os empregados a facer máis cousas con menos recursos e cargando sobre as súas costas todos os erros que os directivos non son capaces de asumir.

Esta recomendación de crear unha auténtica función directiva de recursos humanos aparece en certo desenvolvemento nos cursos de directivos desenvolvidos pola EGAP, nos cursos de acceso posteriores ao proceso selectivo e antes de comezar a traballar (curso selectivo), aos que teñen que asistir os funcionarios do grupo A. Cada vez está máis presente como idea (liderado, traballo en equipo, aproveitamento das potencialidades do persoal...) na oferta formativa da propia EGAP, aínda que a especialización dos cadros directivos recibiu carácter de urxencia de acordo cos principios inspiradores do Estatuto básico do empregado público, que a impulsan definitivamente.

A estrutura necesaria para que se constrúa esta función directiva tamén carece a día de hoxe de circuitos de comunicación que faciliten o intercambio de experiencias entre responsables de persoal, co que cada un traballa como pode, aínda que co empobrecemento intelectual de ignorar cómo o están facendo no servizo de persoal máis próximo.

Na práctica, por tanto, están nunha fase “incipiente” ao noso xuízo os elementos apropiados para a implantación desta función directiva profesional; ata o momento, no canto dunha verdadeira función directiva-xerencial de recursos humanos, hai unha amálgama de responsabilidades sobre o persoal, que a organización non conecta entre si, e que seguen a orientación da clásica administración de persoal (contratación, dilixencias de persoal, continxencias, absentismo, control horario, dereitos e permisos, etc.). Non se lles pode actualmente exixir, dado que os directivos non foron, na súa maioría, instruídos para o efecto, que poñan en marcha técnicas ou coñecementos en materia de motivación, clima, fórmulas de comunicación, traballo en equipo, etc.

Como exemplo ilustrativo, podemos observar (véxase a táboa 1) os *outputs* dunha unidade de recursos humanos cos que se entende que queda representada a parte principal da súa actividade ao longo do ano. Estes *outputs* son os establecidos de forma consensuada co responsable da unidade

²⁹ O que máis experimentou este campo na Administración pública galega foi o profesor Enrique VARELA, quen consolida, como director do curso de directivos da EGAP, a idea de profesionalizar a figura dos líderes no ámbito público. En todo caso, non parece de sentido común que nunha Administración na que cada vez se exige profesionalización e cualificación para case calquera posto, os de carácter directivo queden á marxe destes criterios, e calquera grupo A poida desempeñar un posto directivo sen formación específica ao respecto e, o que é peor, sen unha mínima análise de se reúne ou non habilidades directivas.

³⁰ O nivel organizativo a que nos referimos ao falar de directivos públicos estaría situado nas xefaturas de servizo e subdireccións xerais, por tanto, postos desempeñados por funcionarios profesionais situados no ápice da estrutura burocrática, en contacto coa elite política.

de recursos humanos a fin de avaliar convenientemente os niveis de rendemento. En concreto, a denominación da unidade "Servizo de Recursos Humanos" non deixa lugar a dúbidas de que estamos ante unha unidade especializada, pero, dito isto, hai que recoñecer que os *outputs* que reflicten a actividade deste servizo son máis propios da administración de persoal que da xestión deste, demostrando, ademais, un sobredimensionado carácter xurídico.

Táboa 1: Indicadores para a medición do rendemento

INDICADOR	ORIENTACIÓN
Situacións administrativas tramitadas.	Indicador de corte xurídico-legal amparado no Regulamento de situacións administrativas e no disposto na lei de función pública.
Tempo medio de tramitación de situacións administrativas.	Indicador de calidade complementario do anterior.
Expedientes de acción social tramitados.	Indicador de corte xurídico-legal que responde ao bloque de dereitos dos funcionarios.
Tempo medio de tramitación dos expedientes de acción social.	Indicador de calidade complementario do anterior.
Control de cadros de persoal.	Indicador de corte organizativo.
Contratacións temporais tramitadas.	Indicador de corte xurídico-legal.
Baremación de aspirantes ás contratacións.	Indicador de cantidade de corte técnico.
Grao de cumprimento dos prazos establecidos para a baremación.	Indicador de calidade de corte técnico
Porcentaxe de modificación das puntuacións das listas de contratacións provisionais.	Indicador de calidade de corte técnico.
Recursos informados das listas de contratación definitivas.	Indicador de cantidade de corte técnico.
Porcentaxe de modificación das puntuacións das listas de contratación definitivas realizadas de oficio ou pola interposición de recursos.	Indicador de calidade de corte técnico

Fonte: elaboración propia.

5.5. Subsistema de incentivos e retribucións

Elevar o grao de motivación do persoal da Administración autonómica galega é un dos retos máis importantes neste momento e cuestión común en xeral que ten que afrontar cada Administración pública, dados os perniciosos efectos do carácter estatutario do emprego público (fixeza no posto, desincentivación á innovación...). Por tanto, partindo da existencia de certo déficit de motivación dos recursos humanos no ámbito público, podemos sinalar as "clásicas" dificultades que desde sempre tivo o modelo xurídico de función pública en España para utilizar mecanismos de incentivación.

A estimulación dos recursos humanos promóvese orientando, comunicando, escoitando e dando responsabilidade aos empregados públicos. Pódese complementar vinculando a promoción ao rendemento ou recoñecendo e incentivando os méritos no traballo. Desde a Administración autonómica galega son poucos os pasos dados neste sentido, aínda que cómpre dicir que as condicións sociola-

borais, o ámbito de traballo e o clima laboral parecen estar incidindo positivamente no nivel de motivación no traballo segundo os estudos elaborados para o efecto pola EGAP. O sistema de promoción interna segue dando preponderancia á antigüidade sobre outros factores, aínda que hai que destacar a innovadora fórmula de promoción por consolidación de grao, na que se promociona dentro do grupo funcional en función da acreditación do dominio de determinadas habilidades, coñecementos ou destrezas. No caso actualmente en vigor promócióname acreditando a solvencia en coñecementos informáticos.

A nivel teórico debe recordarse que á motivación se intenta contribuír desde factores recorrentes como o retributivo, o formativo ou o da carreira administrativa. Pola súa parte, no caso de Galicia o maior e case único intento planificado por incidir na motivación foi nos anos 90 o complemento de produtividade, previsto legalmente administrar en función dos datos obtidos na avaliación de rendemento³¹. A propia Xunta de Galicia, na presentación do programa de avaliación, sinalaba como un dos principais obxectivos da avaliación do rendemento o de “incrementar a motivación do persoal para mellorar o desempeño do seu traballo”. Ademais disto, como utilidades da avaliación do rendemento apuntábase que fomentaría o traballo en equipo e o espírito de cooperación no traballo, potenciais “virtudes” que non foron nunca verificadas empiricamente³², non chegando o complemento a ser verdadeiramente aplicado na práctica³³.

Nesta orde de cousas, o modelo retributivo da función pública galega non fornece novidades respecto dos modelos clásicos³⁴, e tampouco se presta atención á súa utilización como instrumento de motivación. Na práctica isto véñse traducindo en que os responsables das unidades carecen de instrumentos de motivación do seu persoal, polo menos a nivel retributivo, co que a única forma de motivalos veñen sendo acordos non formais en que se incentive o traballo e a permanencia na unidade administrativa do empregado³⁵.

A carreira administrativa, seguindo tamén os modelos clásicos, tampouco parece ter contribuído a paliar a deterioración dos niveis de motivación do persoal. Ás veces incluso se suscitan efectos perversos nesta carreira, por exemplo cando, co fin de progresar, un funcionario se ve obrigado a concursar a postos afastados dunha unidade administrativa na que se encontra a gusto. A fórmula da “promoción por consolidación de grao persoal”, comentada anteriormente, é, como mínimo, un sopro de aire fresco ou unha vía que cómpre explorar ante un panorama de motivación ermo en novidades desde hai anos. A lóxica apunta a que un funcionario debería poder progresar desde a súa uni-

³¹ En concreto, no artigo 63bis da Lei de función pública de Galicia dispónse o nivel en que se deben realizar as avaliacións de rendemento, qué comisión o ha de avaliar finalmente e, como sinalabamos, a posibilidade de que “os resultados obtidos no proceso de avaliación de distintas unidades administrativas poderán terse en conta para a valoración dos postos de traballo e para a aplicación do complemento de produtividade”. Esta avaliación, por outra parte, non é criticada polos funcionarios en termos da súa existencia —que xulgan maioritariamente como necesaria—, senón polo sistema empregado.

³² Sobre a utilización da avaliación de rendemento como factor de motivación, é moi ilustrativa a lectura de VILLORIA (1994).

³³ O único caso en que se aplicou foi o da chamada “Crise das Vacas Tolas”, co fin de retribuír a enorme carga de traballo que sufriu o colectivo de veterinarios durante aquel episodio. Non obstante, o persoal sanitario, en virtude de acordos establecidos no seu día polo Estado, segue accedendo en determinadas circunstancias ao dito complemento. Así mesmo, é habitual estudar o complemento de produtividade cando se fai necesario retribuír especiais condicións de traballo como son as do persoal que traballa en gardas de 24 horas ou fóra do que sería o horario ordinario da Administración.

³⁴ O modelo retributivo galego é practicamente idéntico ao establecido polo Estado na Lei 30/1984, de medidas para a reforma da función pública. Actualmente, xunto ás retribucións básicas (soldo, trienios e pagas extraordinarias) existen unha serie de retribucións complementarias, como son o complemento de destino, que se concede de forma equitativa para todos os postos de igual nivel; o complemento específico, destinado a retribuír as condicións particulares dalgúns postos de traballo en razón, por exemplo, da súa perigosidade, responsabilidade, etc.; o complemento de produtividade, para retribuír o especial rendemento ou interese; e as gratificacións extraordinarias por servizos extraordinarios fóra da xornada laboral, coñecidas tamén como “horas extras”.

³⁵ Por exemplo, pódese chegar a acordos en materia de días extra de permiso, modalidade de desfrute de vacacións, horarios, etc.

dade, pero a rixidez da función pública impídello en moitos casos, xa que o seu superior se ve imposibilitado para conseguir niveis de promoción desexables e o funcionario vese obrigado a marchar para poder progresar. O resultado é que a unidade perde un capital humano moi valioso e a motivación do funcionario adoita resentirse³⁶.

O modelo de promoción profesional responde ao enfoque clásico de promoción interna vertical e promoción interna horizontal, que se dá cando os funcionarios acceden a corpos ou escalas encadrados no mesmo grupo, sempre que teña asignadas funcións substancialmente coincidentes no seu contido profesional e no seu nivel técnico. A promoción profesional debe asociar o coñecemento e o desempeño nos plans de carreira. A combinación do exercicio profesional, as competencias adquiridas e a formación continua deberían ser, pois, factores suficientes para identificar potencialidades e deseñar carreiras administrativas o máis personalizadas posible, combinación que actualmente non se está producindo dada a falta de flexibilidade desexada para poder perfilar máis especificamente as carreiras.

Tampouco parece estar axudando moito a elevar os niveis de motivación o fenómeno sinalado antes do “subemprego”, xa que se converte moitas veces nun factor de frustración e, por conseguinte, de desmotivación, que debería ser estudado convenientemente.

Un factor que queremos destacar como elemento coadjuvante do baixo grao de motivación vén dado polos problemas que carrexan os altos niveis de absentismo. Neste sentido, a substitución das baixas debe estudarse convenientemente, xa que as cargas de traballo extras constitúen moitas veces un forte motivo de conflitividade e desmotivación³⁷. É dicir, a vocación profesional ou o espírito dilixente pódense torcer ante unha carga de traballo excesiva e continuada no tempo, co efecto engadido de que o empregado público entende que, se non crea unha situación de tensión, a inercia administrativa levará o seu cadro directivo a non dispor de máis efectivos³⁸.

Tamén como factor de motivación con incidencia no clima laboral e na propia cultura organizativa da Administración debe abordarse cómo se está levando a cabo a administración das relacións laborais. Esta compoñente do sistema de xestión de recursos humanos está en mans da dialéctica Administración-sindicatos, ben que se detectan cada vez máis grupos de interese moi específicos que intentan participar con voz propia á hora do conflito.

A principal novidade nesta materia introdúcea o EBEP, que vén incorporar ao ámbito público a idea de negociación colectiva, tal como se entende no ámbito laboral. O EBEP impulsa a idea de contar máis coas organizacións sindicais, dando lugar, incluso, a importantes cambios a nivel organizativo-institucional, que conduciron a unha revisión dos foros de negociación e a un resultado diferente na incidencia real destas negociacións entre a Administración e os sindicatos.

Quizais sexa posible realizar unha crítica en canto a que unha área tan técnica coma esta fose deixada en mans, moitas veces, dunha clase política de perfís moi arredados do coñecemento profundo

³⁶ Aínda que só é un exemplo da rixidez do modelo de cara á motivación, é unha mostra sintomática como a que se podería extraer doutros moitos exemplos.

³⁷ Supoñendo que todas as baixas estean convenientemente xustificadas, non deben expoñerse os servizos públicos ao “efecto da dobre enfermidade”: a sanitaria, que ten quen está de baixa, e a de estrés e perda de motivación, que se crea nos compañeiros que suplen o aumento de carga de traballo das ditas baixas sen o reforzo de máis efectivos.

³⁸ Ao fío do sinalado, a existencia de índices de absentismo globalmente considerados moi altos está presente na cultura organizativa. Neste sentido, moitos directivos públicos teñen apuntado a necesidade dun complemento retributivo “de asistencia”, que retribuiría a asistencia ou penalizaría a ausencia mesmo dos que teñan perfectamente xustificadas as súas incomparencias. Este tipo de complemento xa existe en sectores como o da banca, aínda que tamén se aplica en administracións, como a Seguridade Social. O problema viría dado pola imaxe pública que proxecta un complemento “por ir traballar”, e como explicarllo á cidadanía.

da función pública; área que exige, máis que ningunha outra, un dominio da materia, co fin de, cando menos, non aumentar a desmotivación dos recursos humanos da Administración. Non menos se pode dicir da parte sindical, na que seguramente se fai necesaria unha maior profesionalización dos negociadores. Recordemos para o efecto que a idea da mediación (copada fundamentalmente por xuristas e avogados) está dando lugar a unha revolución no ámbito xurídico e empresarial, e estes bos resultados da mediación (e figuras afíns como a arbitraje ou a conciliación) están exixindo unha profesionalización dos negociadores que debe chegar tamén ao ámbito público.

Respecto á área de seguridade e saúde laboral obsérvase un importante progreso, mesmo a nivel organizativo, onde se crearon unidades administrativas ao respecto. As fontes normativas da función pública recoñecen a importancia desta área, e promulgan a necesidade de acollerse no funcionamento da Administración ao establecido na Lei 31/1995, do 8 de novembro, de prevención de riscos laborais, no Estatuto dos traballadores e no resto da lexislación vixente. Pola súa banda, o EBEP acelerou tamén este proceso, perfeccionando a fórmula da adscrición a un posto por motivos de saúde, así como incidindo na materia colateralmente en varios dos seus artigos. A nivel autonómico estanse a normalizar as visitas de inspección de riscos, e a nivel formativo comézase a facer realidade a idea de formar o traballador de novo ingreso respecto dos seus dereitos e deberes na materia. En definitiva, como principais avances neste tema pódense sinalar os seguintes:

- A regularización das avaliacións de riscos laborais
- A formación dos funcionarios de novo ingreso nesta materia
- A elaboración e activación dos plans de evacuación de edificios (aínda que non está xeneralizada)

Como principal reto por conseguir está a legalización e publicitación do Plan de prevención da Xunta de Galicia, que, a modo de norma ou marco de referencia, está só pendente de que se determine cal é a súa forma xurídica e que órgano debe aprobar a dita normativa.

5.6. Subsistema de avaliación

O subsistema de avaliación encóntrase, como mínimo, na Xunta de Galicia nun proceso de profunda revisión. O anterior sistema existente, no seu día moi novidoso, “Programa de avaliación de rendemento da Xunta de Galicia”, está case desactivado nesta lexislatura, tanto máis canto que era un proxecto dos anteriores gobernos.

O EBEP, co seu apoio á avaliación do desempeño, parece dar un novo impulso ao que segue sendo unha demanda social como é a de control, seguimento e mellora dos resultados da xestión pública. O control e a responsabilización polos resultados no ámbito público segue sendo unha das liñas de mellora nas que unanimemente se sitúan tanto os postulados da nova xestión pública como os principais foros de asesoramento e informe (OCDE, UE...).

Non obstante, a pesar de estarmos nun momento que xulgamos de transición do subsistema de avaliación, pódese ser optimista, xa que, aínda que non existe un sistema como tal, son moitas as unidades que puxeron en marcha iniciativas de control de resultados da xestión. Con denominacións diversas como as de “contratos programa”; “cronograma de cumprimento de obxectivos” ou “grao de execución do Plan anual de actuación”, a Administración autonómica parece ter interiorizado asistematicamente algúns dos principios dunha xestión pública moderna.

O gran reto á hora de escribirmos estas liñas séguenos parecendo o de crear e consolidar un sistema global e estratéxico de avaliación de xestión³⁹. Da mesma forma que hai un sistema de control de xestión financeira e contable transversal a todas as consellerías, deberá camiñarse cara a un sistema transversal de avaliación e control dos resultados de xestión. Así se conclúe en todos os foros especializados en xestión pública, en conexión co que se considera unha aspiración social que podería mellorar a lexitimación das nosas institucións e administracións, contribuindo á idea de gobernanza xeral do Estado.

6. Conclusións

Como resumo asistemático das observacións expostas, pódense salientar os seguintes aspectos:

- a) Un dos principais problemas detectados desde a perspectiva da administración de persoal é o do absentismo laboral. Este absentismo supera os inconvenientes advertidos no dimensionamento das unidades. Por tanto, pódese dicir que, en xeral, aínda que as unidades están ben deseñadas segundo a súa carga de traballo, as taxas elevadas de absentismo desvirtúan o deseño. Ademais, o absentismo incide no descenso dos niveis de motivación e aumenta os de conflitividade, empeorando o clima laboral. A solución a este problema implica diversos actores, tanto políticos como altos directivos, pero tamén, e non en menor medida, organizacións sindicais, ademais dos órganos de inspección médica.
- b) O dimensionamento das unidades é manifestamente mellorable, non sendo o suficientemente flexible para adaptarse ao ritmo marcado pola carga de traballo. Isto significa que se deben mellorar os sistemas de reorganización de efectivos, tanto no seu carácter sistemático como na súa axilidade.
- c) A previsión de necesidades tamén necesita dun sistema que a desenvolva, e evite, na medida do posible, erros de dimensionamento ou de imprecisión.
- d) A formación, que recibiu un impulso importante nos últimos anos, debe desenvolver en paralelo un labor de investigación dinámica e permanentemente actualizada das demandas dos empregados públicos, das carencias formativas detectadas, así como de asunción e integración da formación nas novas áreas de actividade que vaia experimentando a Administración.
- e) Convén abordar tamén a necesidade de elevar os niveis de motivación, decidindo se o plano desde o que atallar este problema debe ser o sistema retributivo. Ao fío do problema de motivación, debería revisarse o sistema de promoción, coñecidos os efectos non desexados do sistema actual e desde a asunción de que non hai un sistema perfecto.
- f) Máis específico que xeneralista é o problema detectado na selección do persoal que atende directamente os cidadáns. A importancia dunha selección de perfís adecuados deste persoal parécenos clave para mellorar a imaxe dunha Administración tan deostada como a actual. Desde o paradigma da calidade sinálase, unha e outra vez, a importancia dos últimos elos da cadea de calidade; isto é, de nada vale unha xestión administrativa interna de calidade óptima se desatendemos a formación e capacidade do persoal de contacto que se relacionará co administrado. Recordemos que a calidade non é a técnica, nin a real, senón a percibida.

³⁹ Algúns destes elementos foron postos en marcha tan só recentemente a través de, entre outros, a aprobación do Decreto 235/2008, do 18 de setembro, polo que se regula o Sistema de Calidade de Xestión da Xunta de Galicia.

- g A continuidade da rixidez. Neste punto non cuestionaremos tanto a rixidez do modelo de función pública, derivada dos constrinximentos propios do dereito administrativo, como a existencia de efectos indesexables ou as recomendacións de flexibilidade feitas desde os foros máis cualificados no estudo dos novos retos dos recursos humanos nas administracións. O réxime disciplinario, a diminución das taxas de absentismo laboral ou a avaliación do rendemento son exemplos onde máis se pode observar a rixidez do modelo.
- h Por último, deséxase resaltar a necesidade de abordar, vistos os problemas expostos, a creación dun sistema integral e transversal de xestión de recursos humanos que complemente o sistema de administración de persoal existente na actualidade.

Bibliografía

- BARRIGA, M. (1999). "Gestión del clima laboral y gestión de recursos humanos". Relatorio presentado no congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*, Barcelona. Mimeo.
- BOUZAS, R., BRIONES, O. e RODRÍGUEZ, N. (1999). "Función de personal y modernización: Aproximación al caso de la Xunta de Galicia", en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 1, nº 2.
- ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2002), *Memoria de actividades da Escola Galega de Administración Pública*, Santiago de Compostela: EGAP.
- ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2004), *Memoria de actividades da Escola Galega de Administración Pública*, Santiago de Compostela: EGAP.
- HALACHMI, A. (1999). "El reto de la productividad del sector público". Relatorio presentado no congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*, Barcelona. Mimeo.
- LONGO, F. (1999), "Los retos de futuro: Nuevos sistemas para la gestión de recursos humanos". Relatorio presentado no congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*, Barcelona. Mimeo.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2000). *Libro Blanco para la Reforma de los Servicios Públicos*, Madrid: MAP.
- MURRAY, R. (1999). "Estrategias para la gestión de recursos humanos: La experiencia en Suecia". Relatorio presentado no congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*, Barcelona. Mimeo.
- OCDE (1996). *La Gestión del Rendimiento en la Administración*, OCDE.
- RODRÍGUEZ, A. (1995). *Los Recursos Humanos en las Administraciones*, Madrid: Tecnos.
- RODRÍGUEZ, D. (1992). *Textos para unha Reforma Administrativa*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- RUBIENSKA, A. (1999). "La gestión de recursos humanos en la Administración local británica. Tendencias y desarrollo". Relatorio presentado no congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*. Barcelona. Mimeo.
- SISTERNAS, X. (1998). *Gestió de Recursos Humans per a uns Ajuntaments Eficazos*, Barcelona: Diputación de Barcelona.
- VILLORIA, M. (1994). "La participación del empleado en la evaluación del desempeño", en *Jornadas Internacionales sobre Evaluación del Rendimiento*, Santiago de Compostela: EGAP. Mimeo.
- XUNTA DE GALICIA (1996). "Encuestas de valoración del SGPA por los usuarios del mismo durante 1996". Mimeo.
- XUNTA DE GALICIA (2001). *La Evaluación del rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

3. XESTIÓN DE EQUIPOS DE TRABA NAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS

Autores

Equipo Proxectos, Ensino, S.L.

1. Grupos e equipos de traballo (EdT)

Se analizamos a realidade organizativa actual vemos que os “equipos” están á orde do día: equipos de dirección, equipos de proxecto, círculos de calidade, equipos de traballo autoxestionados, etc.

Así, a importancia dos equipos de traballo (en diante, EdT) no contexto actual é cada vez máis decisiva, xa que o resultado dun equipo nunca é igual á suma das partes, senón que é maior ou menor en función do ben ou mal que traballen en equipo os seus integrantes. Neste senso, os equipos poden supoñer un extraordinario beneficio económico para a organización ao incrementaren considerablemente o valor achegado. Ademais, o equipo facilita a cooperación, a participación, a autonomía e a motivación dos membros da organización e, polo tanto, tamén a interiorización dos obxectivos organizativos cos persoais.

Non obstante, a primeira pregunta que debemos formular é: ¿que define un equipo de traballo?

Equipo non é o mesmo que grupo. Ambos coinciden en moitos aspectos, xa que un equipo é un tipo concreto de grupo, polo que contén as características propias deste; porén, os equipos conteñen a maiores as súas propias particularidades que os diferencian do grupo; a saber:

— Características comúns do grupo e do equipo:

- Son dúas ou máis persoas.
- Teñen obxectivos comúns.
- Para acadar os seus obxectivos as diferentes persoas deben relacionarse.
- A relación xera unha determinada dinámica emocional que, pola súa vez, afecta a relación, así coma a consecución dos seus obxectivos.

— Características diferenciais dos EdT:

- Os roles dos membros dun equipo son diferentes, complementarios e interdependentes. O resultado final é imposible se cada membro non executa adecuadamente o seu rol.

- Os roles interactúan. O resultado da acción de cada un ten influencia nos demais de varias maneiras:
 - A responsabilidade dun equipo é asemade individual e mutua por parte dos seus membros.
 - A sinerxía. O resultado dun equipo de traballo nunca é igual á suma das achegas individuais, senón que pode ser superior (sinerxía positiva) ou inferior (sinerxía negativa). As diferenzas son a materia prima da sinerxía e a clave para alcanzar un equipo eficaz.

Diferenzas entre grupos e equipos	
Grupos	Equipos
Liderado centralizado	Liderado participativo
Prevalece a responsabilidade individual	A responsabilidade é mutua
O propósito é o mesmo que a misión integral da organización	O propósito é a misión da área
O produto do traballo enfócase cara ao individuo	O produto é o traballo de todos e todas
A súa efectividade mídese individualmente	A súa efectividade mídese colectivamente
A xente traballa PARA o líder	A xente traballa CO líder

Propósitos dos grupos e equipos	
Grupos	Equipos
Traballa para conservar a remuneración económica	Non só traballa por cartos, senón tamén para obter diferentes satisfaccións
Atopa satisfacción fóra do traballo. Dificilmente a atopa nel	Satisfaino o traballo e está orgulloso
Describe o seu traballo en termos de actividades e movementos	Considera valioso o seu tempo e trata de aproveitalo ao máximo, aprender e contribuír
	Describe o traballo en termos de resultados

Un grupo transfórmase nun EdT cando se dan dúas constantes:

- Cooperación: dise que os individuos cooperan cando os seus esforzos se integran sistematicamente para acadar un obxectivo colectivo. Canto maior é a integración, tanto maior é o grao de cooperación.
- Confianza: é a fe recíproca nas intencións e na conduta doutras persoas. Significa que cando vemos a outros actuando dun xeito que deixa translucir a súa confianza en nós nos sentimos máis predispostos a corresponder tamén con confianza e viceversa.

Diferenzas entre grupos e equipos

Grupos	Equipos
Liderado centralizado	Liderado participativo
Prevalece a responsabilidade individual	A responsabilidade é mutua
O propósito é o mesmo que a misión integral da organización	O propósito é a misión da área
O produto do traballo enfócase cara ao individuo	O produto é o traballo de todos e todas
A súa efectividade mídese individualmente	A súa efectividade mídese colectivamente
A xente traballa PARA o líder	A xente traballa CO líder

Propósitos dos grupos e equipos

Grupos	Equipos
Traballa para conservar a remuneración económica	Non só traballa por cartos, senón tamén para obter diferentes satisfaccións
Atopa satisfacción fóra do traballo. Dificilmente a atopa nel	Satisfaino o traballo e está orgulloso
Describe o seu traballo en termos de actividades e movementos	Considera valioso o seu tempo e trata de aproveitalo ao máximo, aprender e contribuír
	Describe o traballo en termos de resultados

Un grupo transfórmase nun EdT cando se dan dúas constantes:

- Cooperación: dise que os individuos cooperan cando os seus esforzos se integran sistematicamente para acadar un obxectivo colectivo. Canto maior é a integración, tanto maior é o grao de cooperación.
- Confianza: é a fe recíproca nas intencións e na conduta doutras persoas. Significa que cando vemos a outros actuando dun xeito que deixa translucir a súa confianza en nós nos sentimos máis predispostos a corresponder tamén con confianza e viceversa.

¿Por que son necesarios os equipos de traballo?

Para satisfacer as necesidades: Da organización	Dos individuos
Lograr os resultados esperados	Compartir e demostrar as súas capacidades
Unir os esforzos de diferentes especialidades	Pertencer a un grupo
Mellorar procesos e innovar	Contar con estrutura e control
Transmitir a cultura	Recoñecemento
Integrar novos elementos	Desenvolvemento persoal
Repartir o traballo	Canalizar emocións
Acadar sinerxías: $2 + 2 = 5$	

Inicialmente, pódense establecer dous tipos de EdT nas organización privadas e públicas, sempre en función dos obxectivos ou do rendemento obtido:

A. Tipos de EdT sobre a base dos obxectivos establecidos:

- *Equipos solucionadores de problemas*: equipos de 5 a 12 colaboradores/as dun mesmo departamento que se reúnen durante unhas horas á semana para analizar as formas de mellorar a calidade, a eficiencia, analizar unha situación e/ou tomar decisións respecto dos aspectos problemáticos que poidan existir no centro de traballo. Nestes equipos os seus integrantes comparten ideas e ofrecen suxestións sobre a forma en que se poden mellorar os procesos e métodos de traballo. Non obstante, é pouco habitual que se lles outorgue autoridade para implantar de maneira unilateral as accións que suxiren. Unha das aplicacións máis prácticas destes equipos durante a década dos 80 foi a dos círculos de calidade
- *Equipos de traballo autoxestionados*: equipos de traballo con capacidade e recursos para implantar solucións de forma autónoma sen a necesidade de que exista unha supervisión directa e constante sobre o proceso de traballo e con capacidade de asumir a responsabilidade dos resultados. Unha característica común destes equipos, particularmente dos que están por riba do nivel burocrático, constitúea o “transfuncionalismo”, é dicir, trátase dun equipo integrado por técnicos/as especialistas procedentes de diversas áreas.
- *Equipos transfuncionais*: xeralmente compostos por colaboradores/as de diferentes áreas de traballo cun nivel xerárquico similar que se agrupan para realizar unha tarefa. Estes equipos son unha forma eficaz que permite a persoas dunha mesma organización (ou incluso entre varias organizacións) intercambiar información, desenvolver novas ideas, resolver problemas e coordinar proxectos complexos. As primeiras etapas destes equipos adoitan consumir moito tempo ao teren que aprender a traballar con diversidade e complexidade. Ademais, precísase tempo para establecer a confianza e o traballo en equipo, especialmente ao comporse de persoas con diferentes antecedentes, experiencias e perspectivas. Existen varios tipos de equipos transfuncionais:
 - *Task force*: equipo transfuncional temporal. Organízase para o deseño e implementación de proxectos.
 - *Comités* (estruturas horizontais): equipo transfuncional, cun maior grao de permanencia no tempo e cuxo obxectivo é definir e coordinar o desenvolvemento de procesos de traballo.

B. Tipos de EdT sobre a base do rendemento obtido:

- *Equipos de rendemento negativo*: o resultado apreciado polo equipo é inferior ao que se tería obtido agregando as condicións dos seus membros. Neste caso, os procesos socio-emocionais inflúen negativamente no proceso de traballo xerando sinerxías negativas.
- *Equipos de rendemento neutro*: o resultado apreciado polo equipo corresponde á suma das contribucións individuais dos seus membros. Neste caso, non podemos falar de EdT, senón dun grupo que traballou nun obxectivo común sen xerar ningún tipo de sinerxía.
- *Equipos de alto rendemento*: o resultado apreciado polo equipo é significativamente superior á suma das contribucións individuais dos seus membros. Neste caso, os procesos socio-emocionais influíron positivamente no proceso de traballo xerando sinerxías positivas. Neste caso o traballo en equipo achega valor ao resultado organizativo.

1.1. Fases de desenvolvemento dos equipos de traballo

O doutor Bruce TUCKMAN publicou en 1965 un modelo sobre o desenvolvemento de equipos. O modelo de Tuckman explica que, mentres que o equipo desenvolve madurez, habilidades e establece relacións entre os seus membros, o líder vai cambiando o seu estilo, comezando cun estilo case directivo e finalizando coa delegación case independente.

Deste xeito, os EdT desenvólense a través dunha serie de fases que parten do grupo de individualidades ata o equipo coordinado e altamente eficaz. Aínda que cada grupo é único, todos presentan unhas fases comúns con características semellantes que permiten o coñecemento da evolución do EdT.

As dúas variables dominantes que se utilizan para identificar a fase de desenvolvemento de grupo son:

- Índice de produtividade (relacionado co nivel de competencia do grupo): os seus coñecementos, capacidades e resultados obtidos.
- Índice de moral: relacionado coa dedicación do grupo como medida da súa motivación, optimismo e satisfacción.

Como variable engadida tratarase o liderado en cada fase, con especial atención ao roles de liderado. Deste xeito, pódense definir 4 fases no desenvolvemento dos equipos de traballo:

Fase 1. Preparación ou orientación: durante esta primeira fase as metas non están claras e as responsabilidades non están totalmente definidas. Malia que as habilidades e coñecementos do equipo se atopan identificadas, aínda non están desenvoltas. Deste xeito, o índice de produtividade é baixo, a moral é relativamente alta, posto que os membros cren na viabilidade do equipo e son optimistas respecto ás expectativas xeradas. A responsabilidade do bo funcionamento do equipo depende do líder e os membros manifestan certa ansiedade sobre as súas funcións individuais e a coordinación do grupo. Predomina a conciencia de manterse e caracterízase porque a xente trata de destacarse. Hai unha alta dependencia cara ao líder en canto a guía e dirección, o cal se debe preparar para responder a unha gran cantidade de preguntas sobre o propósito do equipo, obxectivos e relacións externas. Os procesos son case sempre ignorados.

Fase 2. Insatisfacción ou axuste: nesta segunda fase as responsabilidades están definidas e fundamentadas nos obxectivos que se queren alcanzar. A medida que as habilidades e coñecementos do grupo comezan a desenvolverse, a produtividade aumenta lentamente, pero a moral descende en alto grao ao non acadar con facilidade as expectativas iniciais. Este efecto adóitase describir como “despois da lúa de mel” porque os sentimentos de frustración se fan evidentes e potencian a diminución da motivación, o que xera un sentimento de insatisfacción. É un período de proba ao líder. Aparecen e xéranse desacordos e os roles son habitualmente repartidos. Os líderes que saíron na primeira fase probablemente non continuarán nesta, é como “a adolescencia do grupo”. Os membros do grupo rivalizan entre si para adquirir posicións mentres tratan de establecer por si mesmos relacións con outros membros do equipo e co seu líder, que pode recibir retos dos membros do equipo. A claridade do propósito aumenta, pero as incertezas persisten. Fórmanse bandos e agrupacións que poden dar lugar a loitas de poder. O equipo debe manterse enfocado nas metas para evitar distraccións motivadas polo ambiente emocional. O compromiso é esencial para poder progresar.

Fase 3. Resolución ou integración: a produtividade segue aumentando a medida que as habilidades e coñecementos do grupo continúan o seu desenvolvemento. As metas maniféstanse como alcanzables, sendo nalgúns casos redefinidas. A moral comeza a mellorar a medida que se vai avanzando cara á consecución dos resultados. Os sentimentos de insatisfacción evolucionan aos de satisfacción polas tarefas realizadas e os logros alcanzados. Aumenta a cohesión e os sentimentos positivos e comeza a xerarse confianza de grupo. Os membros exploran tras o proceso de loita de poder e comezan a formular algunha idea sobre a identidade do grupo, aínda que non é habitual que estas ideas se fagan de xeito explícito, polo que se corre o risco de retroceder á fase anterior. Fórmase acordo e consenso dentro do equipo e a unión e o compromiso son fortes.

Fase 4. *Producción:* esta é a fase onde todas as características dos equipos eficaces resultan evidentes. O equipo desenvolveu as habilidades e coñecementos necesarios para traballar ben xuntos e producir os resultados desexados, polo que o índice de produtividade é elevado. Os membros do equipo teñen sentimentos positivos cara ao funcionamento do equipo e sobre os logros planificados, polo que presentan un alto índice de moral. Xa non depende só do líder en temas de dirección e apoio, é máis, cada membro asume o papel de líder se fose necesario. Hai un enfoque de alcance de resultados e o equipo goza dun alto grao de autonomía. Hai desacordos, pero son resoltos positivamente dentro do equipo, que realiza tamén os cambios necesarios no proceso e a estrutura. O equipo está capacitado para alcanzar metas e atender asuntos relacionais ao mesmo tempo. Require que o líder delegue tarefas e proxectos. Unha visión global da evolución dun equipo eficaz mostra o crecemento que o grupo experimenta ao longo do seu ciclo vital. A cantidade de traballo acadada, a produtividade, aumenta de xeito constante durante o transcurso das catro fases. Por outra banda, a moral comeza cun índice moi elevado na primeira fase para sufrir unha considerable diminución na segunda, debido a que as metas, ou expectativas previas, non se acadan facilmente. Se durante a fase de insatisfacción se tratan os conflitos, se resolven as cuestións interpersoais e se practican métodos de motivación e recoñecemento, a moral volve aumentar durante a terceira fase. Por último, tanto a produtividade como a moral son elevadas na última fase, onde a aplicación de todas as características dos equipos eficaces facilita o logro da visión definida.

En 1975, TUCKMAN revisou o modelo e agregou unha 5ª fase:

Fase 5. *Terminación:* tamén denominada “desintegración, deformación e duelo”. É aquela na que o grupo contempla a súa disolución e morte. Afortunadamente, a desintegración vén cando o grupo completa a tarefa exitosamente e o seu propósito se ve alcanzado. Dende unha perspectiva organizacional, o recoñecemento e a sensibilidade cara á vulnerabilidade das persoas é de utilidade, particularmente se houbo moita unión entre os membros. Sentimentos de inseguridade poden ser naturais en persoas con gran sentido de pertenza e con fortes estilos de rutina e empatía. Esta etapa é relevante para os e as integrantes do grupo e o seu benestar, pero non cara á principal tarefa de administrar e desenvolver un equipo. Así mesmo, é cada vez máis frecuente co nacemento das organizacións virtuais, que terminan cando se acada o proxecto ou fin buscado.

Cómpre destacar que, aínda que se fala do ciclo vital do grupo, non se trata dunha secuencia linear. O grupo pode avanzar e retroceder en función das circunstancias dadas. Así, en grupos abertos, onde os membros entran e saen, pode retrocederse á fase de formación, especialmente se o grupo é pequeno e con alta taxa de rotación.

Coa boa xestión do EdT os beneficios que se poden obter del son:

- Aumento da produtividade, alcanzando resultados organizativos.
- Aumento da calidade e do resultado final.
- Redución de custos.
- Aumento das habilidades e do coñecemento.
- Incremento da innovación e da creatividade.
- Aumento da moral, recoñecemento e satisfacción.
- Mellora da calidade do ambiente de traballo.

1.2. Características dos equipos de traballo de alto rendemento (EAR)

Como xa se definiu no apartado anterior, un equipo de alto rendemento (en diante, EAR) é aquel no que o resultado acadado é moi superior á suma das contribucións individuais, xerando sinerxias positivas que achegan valor á organización onde se sitúan. Os seus integrantes, representativos dos diferentes estratos e funcións da empresa, intercambian información, criterios, actitudes de apoio total para a toma de decisións. Están orientados ao alcance de obxectivos e intereses da organización, con elevado nivel de compromiso e cohesión, xeralmente baixo un ou unha dirixente condutor/a.

As variables determinantes dun EAR, con base no estudo realizado por HayGroup a nivel internacional sobre equipos de traballo no ano 1998 e dirixido polo experto da Universidade de Harvard Richard HACKMAN, tomando como referencia unha mostra de 230 compañías punteiras en todos os sectores, son:

- Tamaño.
- Compromiso cun propósito común.
- Establecemento de obxectivos específicos.
- Procesos socio-emocionais.
- Clima organizativo.
- Estilos de dirección.
- Definición, asignación e coordinación de roles.
- Competencias dos membros dos EAR.
- Responsabilidade e compromiso.
- Sistemas adecuados de avaliación e recompensa do desempeño.

Estas variables son determinantes á hora de caracterizar estes equipos. Deste xeito, as súas características, tomando en conta estas variables, son:

- Tamaño: os mellores equipos de traballo tenden a ser pequenos (entre 5 persoas como mínimo e 9 como máximo). Se a unidade de traballo é maior e se desexa un esforzo de equipo, convén deseñar subequipos en función do proceso de traballo e/ou as necesidades da organización.

- Compromiso cun propósito común: é imprescindible o labor do líder para que a misión sexa coñecida, compartida e aceptada por todos os seus membros. A razón de ser do equipo debe estar conectada coa misión da unidade de traballo ou da organización. Se existe este compromiso, o equipo terá dirección e guía ante calquera situación á que deba afrontarse. Con todo, para que exista compromiso cos obxectivos é necesaria a participación de todos os membros do equipo e que a definición daqueles fose consensuada.
- Establecemento de obxectivos específicos: para acadar a máxima eficacia cada obxectivo ten que ter as seguintes características:
 - Medible: é necesario definir un criterio de medida para cada obxectivo.
 - Alcanzable: expectativa de que o equipo poida lograr o obxectivo a partir do seu correcto desempeño.
 - Retador: grao de dificultade que estimule o equipo.
 - Acoutado no tempo: ten que poder acadarse nun período de tempo factible.
 - Específico: ten que quedar claro qué facer para acadalo.
- Procesos socio-emocionais: unha das funcións básicas do líder é a de conducir equipos para acadar resultados, e para iso é imprescindible poder intervir na dinámica de procesos socio-emocionais. Deste xeito, para desenvolver equipos de alto rendemento o líder debe diagnosticar e intervir neste tipo de procesos. Daniel GOLEMAN sinala que o factor esencial dos equipos de alto rendemento é a súa intelixencia emocional: membros do equipo que se saben relacionar adecuadamente, nun tipo de interacción que fomenta o debate aberto e rigoroso, supeditado ao interese común.
- Clima organizativo: este é un factor chave, posto que é un dos aspectos con maior influencia no resultado final do equipo. Segundo o estudo de HayGroup, obsérvase que o clima xerado nos EAR é máis favorable que na media do resto dos equipos. Así, no clima característico deste tipo de equipos danse os seguintes factores, entre os que predominan a claridade, o espírito de equipo e a responsabilidade:
 - Flexibilidade: nos EAR percíbese un alto grao de flexibilidade para achegar novas ideas por parte dos seus membros, e para obviar regras, procedementos e/ou prácticas innecesarias ou que interfiren na execución do traballo.
 - Responsabilidade: os membros do EAR perciben que se lles delega autoridade e poden desempeñar o seu traballo sen ter que consultar constantemente co líder. Senten que a responsabilidade do resultado está neles.
 - Estándares: nos EAR percíbese que hai estándares ambiciosos e alcanzables que impulsan o equipo a superarse. Ademais, os membros perciben que o líder pon énfase no bo desempeño do traballo e dos resultados.
 - Recompensa: séntense recoñecidos e recompensados en función da achega realizada por cada un deles.
 - Claridade: o líder clarifica a meta e obxectivos que debe acadar o EAR, os procedementos de traballo e de toma de decisións, así como o que se espera de cada un dos membros e o rol que cada un deles vai desempeñar. Tamén clarifica a relación que isto garda cos obxectivos xerais da organización.

- Espírito de equipo: os membros do EAR séntense orgullosos de pertencer ao equipo e senten que todos están a traballar cara a unha meta e obxectivos común.
- Estilos de dirección: utilizan un maior repertorio de estilos de dirección, o que lles permite unha maior flexibilidade á hora de tratar diferentes situacións. Apóianse no estilo orientativo, afiliativo, participativo e capacitador. Non se adoita usar o estilo coercitivo salvo que a ocasión así o requira.
- Definición, asignación e coordinación de roles: nesta variable é fundamental o rol de líder para efectos de acadar:
 - Definir e clarificar os roles necesarios para a tarefa.
 - Asignar distintos roles a aqueles membros do equipo que poidan achegar máis valor.
 - Coordinar os distintos roles en función do propósito común e das metas específicas definidas.
- Competencias dos membros do EAR: para desenvolverse efectivamente, un equipo require que os seus membros posúan as competencias necesarias, que se poden resumir en tres:
 - Coñecementos e experiencias técnicas relacionadas coa tarefa.
 - Habilidades para resolver problemas e tomar decisións.
 - Competencias interpersoais (valores, motivos, rol social, etc.).
- Responsabilidade e compromiso: a responsabilidade é individual e de equipo. Unha vez tomada unha decisión, hai compromiso por parte de todo o equipo. A función do líder é xestionar este compromiso para acadar os obxectivos establecidos e o propósito común.
- Sistemas adecuados de avaliación, recoñecemento e recompensa do desempeño: deben deseñarse e implementarse sistemas de xestión que recompensen e reforcen os procesos e resultados do traballo en equipo sobre as condicións individuais, sen esquecer a avaliación e recompensa en función do grao de alcance de obxectivos, a forma de traballo do equipo e o desenvolvemento das competencias do equipo cara a un desempeño excelente.

CARACTERÍSTICAS DOS EAR

1. Alto sentido de propósito ou visión de futuro compartida
2. Elevado nivel de confianza e disposición interpersoal. Comparten a convicción de que son reciprocamente responsables
3. Avanzado respecto cara ás diferenzas individuais
4. Gran desenvolvemento da comunicación multipolar aberta
5. Xenuína necesidade de aprendizaxe sostido e optimizado
6. Desenvolvemento sistemático da flexibilidade, adaptabilidade e disposición ao cambio
7. Práctica sistemática de métodos efectivos de traballo
8. Estratexia operativa de liderado compartido
9. Os membros traballan en harmonía e axúdanse uns a outros, recoñecendo e complementando os puntos fortes e febles
10. SINERXISMO

CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES DAS ORGANIZACIÓNS QUE TRABALLAN CON EAR

1. O equipo é un recurso permanente e necesario da estrutura administrativa e funcional da empresa
2. O equipo é un eixe de información chave na estrutura funcional da empresa
3. O equipo conformouse coa misión de tomar decisións
4. O equipo está concibido como un elemento de poder transformador e de cambios dentro da estratexia global dos negocios de empresa
5. O equipo é un elemento operacional no que conflúen todos os sistemas sectoriais ou totais da empresa
6. Hai unha estrutura comunicacional multidireccional efectiva, caracterizada pola fluidez e a confiabilidade no fluxo de información
7. Desenvolve a concienciación dos e das integrantes nas ideas de misión, obxectivos e visión de futuro compartida
8. As prácticas regularizadas propician a cohesión, a participación, o compromiso e a implicación coa produción colectiva
9. Organizacións de tipo aplanado, horizontalizadas e de gran flexibilidade nas súas estruturas
10. Propíciase o liderado compartido, de apoio mutuo
11. Foméntase o uso de consenso como método de representatividade na toma de decisións do traballo en equipos
12. Foméntase o respecto á produción persoal de ideas, como fonte de motivación e como método de fomento de iniciativas.
13. Promóvese o consenso como forma de conduta colectiva para a toma de decisións
14. Fortálécese o dereito a errar e a propiciar cambios correctivos, sen que se xeren sentimentos de culpabilidade nin o uso de fórmulas evasivas

1.3. Liderado na xestión de equipos

Un sistema de xestión de equipos e liderado parte da premisa de que nun equipo o resultado obtido é superior á suma dos esforzos individuais, é dicir, é froito da sinerxía xerada entre os membros que o compoñen.

Para unha boa xestión de equipos, os comportamentos requiridos ao líder son os seguintes:

- Impulsar o cambio: o líder debe traballar xunto co seu equipo propoñendo iniciativas de cambio cunha visión máis ampla que a da súa propia área, en liña co proxecto global da organización.
- Autoexixencia: o líder debe xerar nos colaboradores e colaboradoras o sentido de autoexixencia no seu propio desenvolvemento profesional, ligándoo ao éxito do equipo.
- Impulso de valores culturais: o líder debe avaliar e apoiar individualmente a cada colaborador na práctica destes valores.
- Aliñamento do equipo arredor do propósito: o líder debe instruír os seus colaboradores na facultade de captar novas oportunidades na súa área de xestión.

- Establecer obxectivos: o líder debe establecer conxuntamente cos seus colaboradores obxectivos de forma que todos os seus membros sexan capaces de valoralos mediante indicadores.
- Despregamento de obxectivos: o líder debe elaborar e propor plans de actuación acadando o compromiso de todo o equipo.
- Delegación de tarefas: o líder debe delegar sen abdicar das súas responsabilidades. Tamén debe compartir problemas, ofrecer suxestións e alternativas adecuadas para completar o traballo.
- Traballo en equipo: o líder debe integrar en compromisos e obxectivos a práctica dos coñecementos e habilidades adquiridas e promove a promoción dos colaboradores e colaboradoras máis polivalentes.

Do mesmo xeito que o líder, calquera organización tamén ten que ter en conta os comportamentos dos seus colaboradores e colaboradoras, os cales deberían de propiciar os seguintes comportamentos:

- Participar activamente no proxecto organizativo e institucional: o colaborador ou colaboradora debe ser activo na achega de ideas, iniciativas e outras cuestións tendentes ao enriquecemento do proxecto da organización e da institución da que forme parte.
- Participación no cambio: o colaborador ou colaboradora é pioneiro na práctica do novo e debe asumir riscos.
- Organización do propio traballo: o colaborador ou colaboradora debe simplificar e optimizar de forma continua os propios métodos de traballo, informando e ensinando a súa utilización.
- Actuar con maior autonomía: o colaborador ou colaboradora cumpre cos compromisos do equipo e cobre as carencias doutros membros en caso de ausencia.
- Formación continua: o colaborador ou colaboradora debe practicar e consolidar os coñecementos e habilidades adquiridas.
- Afrontar conflitos: o colaborador ou colaboradora debe afrontar os conflitos de xeito positivo, achegando obxectividade aos problemas.

OS 6 FACTORES QUE DEFINEN UN BO LÍDER

1. Autoconsciencia: habilidade para coñecer e entender os propios cambios de humor, emocións, impulsos, etc., e os seus efectos nos demais. Os signos distintivos son a autoconfianza, autoavaliación realista e sentido de humor autocrítico.
2. Autocontrol: tendencia a pensar antes de actuar e reservar para si os xuízos. Os signos distintivos son a confianza na propia valía e integridade, a comodidade na ambigüidade e a disposición ao cambio.
3. Motivación: paixón polo traballo. Propensión á busca de metas con enerxía e persistencia. Gran impulso para lograr obxectivos, optimismo ante o fracaso e compromiso coa organización.
4. Empatía: habilidade para entender as emocións doutros.
5. Habilidades sociais: habilidade para tratar relacións e crear redes. Eficacia ante os cambios, persuasión, experiencia en crear e dirixir equipos.
6. Educación: amabilidade e cortesía.

PRINCIPAIS CAUSAS DO FRACASO NO LIDERADO DE XESTIÓN DE EQUIPOS

1. A incapacidade para organizar detalles: un liderado eficiente require da capacidade para organizar e controlar os detalles.
2. Mala disposición para prestar servizos modestos: os líderes deben de estar sempre dispostos, cando a ocasión así o exige, a levar a cabo calquera labor que se lles solicite.
3. Expectativas de gratificación polo que saben e non polo que fan.
4. Temor ante a competencia da súa xente: o gran erro é crer que se pode controlar a situación sen axuda.
5. Falta de imaxinación: a capacidade de xerar ideas é fundamental para o éxito.
6. Egoísmo: o líder que reclama todo o honor polo traballo dos seus seguidores está condenado a xerar resentimentos.
7. Intemperanza: abusos de poder.
8. Deslealdade: o líder que non sexa leal coa súa organización e co seu equipo xera un ambiente de desconfianza e engano.
9. Acentuar a autoridade do liderado: a forma máis rápida de crear unha organización problemática é mediante o establecemento de normas rixidas, inmutables e deseñar medios de comunicación vagos e pouco transparentes.
10. Insistencia no título: o bo líder non necesita “títulos” para obter o respecto dos seus seguidores.

Non obstante, hai tamén factores que poden levar ao fracaso na xestión de equipos porque son aplicables a todos os membros, líder e colaboradores, entre outras:

PRINCIPAIS CAUSAS DO FRACASO NA XESTIÓN DE EQUIPOS

1. Crítica mordaz: falta de empatía e acuse por erros e non achega de solucións.
2. Individualismo, egoísmo
3. Intolerancia: non escoitar nin respectar as opinións doutros.
4. Orgullo.
5. Desexo de dominio.
6. Silencio: o medo ao “¿que dirán?” é unha das principais causas de incomunicación nos equipos e, polo tanto, do fracaso na súa xestión.
7. Obstinación.
8. Prexuízo.

Así, a medición é fundamental para que poidamos coñecer a situación real do equipo, e poder actuar en consecuencia, planificando obxectivos e tarefas de cara á mellora da situación desviada.

É moi frecuente o establecemento de indicadores para o seguimento dos obxectivos e esperar os seus resultados antes de tomar decisións. Os indicadores son necesarios para poder mellorar. O que non se mide non se pode controlar, e o que non se controla non se pode xestionar.

Polo tanto, o cumprimento dos obxectivos estratéxicos da organización é unha consecuencia de xestionar adecuadamente aqueles elementos que interveñen na xestión das persoas.

1.3.1. Liderado na xestión dos EAR

O rol de liderado nun EAR é fundamentalmente diferente ao rol clásico de líder (planificación, organización, dirección e control). O liderado está máis enfocado ao desenvolvemento continuo das capacidades do seu equipo, tanto que moitas responsabilidades asociadas coa administración e supervisión do grupo son xerenciadas polo mesmo grupo. Como grupo, asimila máis destas responsabilidades de “supervisión” e o líder está nunha posición para traballar na expansión do seu propio rol.

Segundo o estudo de HayGroup, móstranse os principais estilos de dirección na xestión dos EAR:

- Utilización dun maior repertorio de estilos de dirección que os equipos de rendemento medio, o que lles permite unha maior flexibilidade á hora de tratar situacións.
- Apóianse fundamentalmente nos seguintes estilos:
 - Orientativo: orienta o equipo cunha visión a longo prazo.
 - Afiliativo: crea harmonía cos membros do equipo e entre eles.
 - Participativo: crea un compromiso entre os membros do equipo e xera novas ideas e iniciativas.
 - Capacitador: desenvolve persoas a longo prazo.

Non se adoita utilizar o estilo coercitivo salvo que así o requira a ocasión. Tales ocasións son:

- situacións de crise, cando os membros do equipo necesitan directrices claras e o líder ten máis información que o resto dos membros;
- cando unha desviación mínima por parte dalgún membro ocasione problemas.

Os líderes dos EAR actúan para clarificar propósitos e metas, construír o compromiso e a autoconfianza, reforzar as capacidades colectivas e eliminar os obstáculos externos impostos. Polo tanto, o rol do líder basearase na “coordinación de funcións”, na “condución de equipos” e na “facilitación de accións que axuden a achegar valor”.

O experto en liderado Warren BENNIS conclúe que os puntos chave que debe reunir o líder dos EAR son:

PUNTOS CHAVE NO LIDERADO E XESTIÓN DOS EAR

1. Visión inspiradora: ter as ideas claras de cara a onde se quere chegar
2. Paixón: ilusión e entusiasmo. Co-sentir co equipo
3. Confianza: é outorgada polos colaboradores e colaboradoras cando hai integridade e honestidade
4. Mentalidade aberta: interese por aprender, experimentar, innovar e empatizar cos demais
5. Audacia: aprender ata a diversidade. Non deixarse afundir polos fracasos, senón aprender deles

1.4. Comunicación nos equipos de traballo

A comunicación é un proceso tan habitual que normalmente non se identifica como unha variable crítica á hora de dirixir a outras persoas. En todo caso, as consideracións adoitan aludir á súa presenza ou ao seu déficit. Pero outras moitas características poden influír na súa eficacia independentemente da emisión (sempre presunta) dunha determinada mensaxe.

Unha boa comunicación é importante para o directivo e a directiva, fundamentalmente por dúas razóns:

- É o medio mediante o cal se cumpren as funcións xerenciais de planificación, organización, dirección e control.
- É o proceso ao que os directivos e as directivas dedican a maior parte do seu tempo, emitíndoa ou recibíndoa en diferentes soportes e medios.

O modelo máis simple do proceso de comunicación, emisor–mensaxe–receptor non revela a complexidade do proceso de comunicación. Outros elementos contribúen a facer da comunicación un proceso máis complexo:

- Codificación: o emisor sempre traduce nunha serie de símbolos a información que debe transmitirse. A codificación non é outra cousa que a representación simbólica (linguaxe, xestos, entoación) da mensaxe.
- Canle: medio a través do cal se transmite a mensaxe. Outro elemento crítico do proceso de comunicación. Os directivos e as directivas adoitan utilizar canles inadecuadas para a transmisión de determinadas mensaxes. Damos por feito que a emisión dunha mensaxe falada é suficiente para que o receptor interiorice as nosas instrucións.
- Decodificación: a transformación que o receptor fai da representación simbólica na mensaxe. Os hábitos, cultura e personalidade do receptor poden facer que o proceso de decodificación deveña nunha mensaxe diferente á emitida.
- Ruído: calquera factor que perturba ou confunde a comunicación, ou interfere dalgunha outra maneira con ela. Pode ser interno (hostilidade do receptor que distrae a súa atención) ou externo (producido por condicións ambientais).

Para o receptor, o verdadeiro é o que comprende, que non necesariamente é o que quixo dicir o emisor. Ante a emisión dunha mensaxe poden ocorrer varias cousas:

- Non é recibida polo receptor.
- Recíbese pero non se entende.
- Recíbese e enténdese pero non se reflicte na conduta do receptor.
- Recibida, entendida e reflectida na conduta do receptor.
- Recibida, entendida e reflectida na conduta do receptor, que é captada polo emisor. Este é o proceso de comunicación completa, que incorpora a retroalimentación.

1.4.1. Barreiras a unha comunicación efectiva. Superación delas

As barreiras conterían, en todo caso, elementos tales como:

- Actitudes: as actitudes poden alterar a recepción da mensaxe polo receptor. Unha actitude percibida como hostil e impertinente pode desprazar a resposta cara á negación, non tanto polo contido da mensaxe en si, senón por unha actitude percibida como hostil, ameazante, etc.
- Percepcións diferentes: a nosa experiencia lévanos a interpretar unha mensaxe en sentido diferente. Un eloxio público pode ser percibido como un incentivo derivado dun bo desem-

peño ou como a contraprestación dunha adulación ou favor previo. A cultura da organización é, neste caso, fundamental. As discrepancias nunha organización con cultura de participación poden ser un elemento considerado como positivo. Noutra máis autoritaria, como un desafío á outra parte.

- Diferenzas da linguaxe: derivadas de expresións inequívocas (“en pouco tempo”), de terminoloxía especializada. Tamén derivadas do abuso de expresións que se baleirarán de contido (cando calquera cousa é urxente).
- Emotividade: que alteran o significado da mensaxe estrita. Pode ser tamén un recurso de comunicación e non só unha barreira.
- Comunicación verbal e non verbal incongruentes: un caso típico é o do directivo que dá paso á intervención do emisor sen deixar de mirar á pantalla do ordenador ou aos papeis que está consultando.
- Desconfianza: a relación persoal, corporativa ou organizacional previa provoca distorsións na recepción da mensaxe, que se decodificará á luz dos nosos propios prexuízos.

A xestión da comunicación, o proceso polo cal se fai efectiva esta –comunicación efectiva–, leva a considerar o seguinte:

- Actitudes: empatía e neutralidade no proceso de comunicación. Evitar comportamentos que afasten o interlocutor da esencia da nosa mensaxe.
- Percepcións diferentes: realizar preguntas sobre o senso da nosa mensaxe e aclarar o marco ou a situación que o explica e no que se produce.
- Diferenzas de linguaxe: empatía e evitar termos ambiguos ou técnicos.
- Emotividade: distanciarse dos condicionantes que provocan ese estado.
- Comunicación verbal e non verbal incongruentes: a maioría non somos conscientes dos xestos cos que alteramos a mensaxe emitida ou a retroalimentación que lle chega ao emisor inicial. Non obstante, si que adoitamos apreciarlos nos nosos interlocutores, polo que podemos identificalos e tratar de evitalos.
- Desconfianza: infranqueable nun único proceso de comunicación. Require un cambio na dinámica relacional a partir do cumprimento previo de pactos ou de mensaxes previas favorables ao receptor.

CHAVES DA COMUNICACIÓN NUN EQUIPO

1. Todos os membros do equipo deben entender cal é o obxectivo
2. É fundamental a empatía: saber poñerse no lugar do outro para entender a situación
3. Comunicación aberta e, por tanto, eficaz entre todos os membros do equipo: esencial para acadar os obxectivos
4. Evitar as autolimitacións. Se non nos consideramos capaces de facer algo, non o acadaremos
5. “Cegos” somos todos cando descoñecemos unha tarefa, técnica ou área: ofrezamos e solicitemos retroalimentación

CONSECUENCIAS DA AUSENCIA DE RETROALIMENTACIÓN

1. Os membros do equipo non son conscientes de como o están a facer
2. Se o fan ben, non saben que van polo bo camiño
3. Se o fan mal, non saben a causa e non teñen posibilidade de mellorar

1.4.2. Chaves da comunicación. Interacción aberta e participativa

Un equipo está formado por varias persoas que “traen consigo” unha bagaxe de coñecementos, experiencias e competencias. Ao mesmo tempo, o equipo ten a responsabilidade de “producir” resultados (solución de problemas, mellora, decisións...); polo tanto, unha comunicación é precisa para alcanzalos.

Para acadar esta interacción aberta e participativa débense combinar adecuadamente métodos e comportamentos en equipo.

Entre os métodos para a posta en marcha das técnicas eficaces da comunicación en equipo están:

- Expresión clara e aberta de ideas, mensaxes ou instrucións de tarefa. Feedback.
- escoita activa.
- Preguntas para obter información, confirmar acordos, comprensión...
- Reformulación.
- Asignación equilibrada de roles dentro do equipo de traballo.

Entre os comportamentos en equipo que facilitan a comunicación aparece:

- Empatía.
- Respecto.
- Xenerosidade/Cooperación intragrupo.
- Confianza e interese polos demais: desenvolvemento de compañeiros/as e colaboradores/as.
- Liberdade de expresión/acción: autonomía e liderado compartido.

2. Habilidades directivas enfocadas aos equipos de traballo nas administracións públicas

2.1. Liderado e dirección de persoas

As condutas teñen efecto social, resultan socialmente habilidosas, cando son comportamentos eficaces en situación de interacción social. Cando unha persoa carece de estratexias que lle posibiliten relacionarse con éxito, ten un déficit nas súas habilidades sociais. Non nos referimos á educación (sen restarlle a importancia como concepto inherente á habilidade social), senón á forma en que nos relacionamos cos demais para acadar os obxectivos de tipo:

- Material.
- Relacional.
- Autoestima.

Entre os elementos destacados das habilidades sociais, podemos salientar:

- Asertividade: permite a unha persoa actuar sobre a base dos seus intereses, defenderse sen ansiedade, expresar comodamente sentimentos, exercer dereitos, sen que supoña un ataque ao interlocutor.
- Empatía.
- Escoita activa: intentar comprender a mensaxe do noso interlocutor deixando constancia da nosa atención para que sexa percibida por el ou ela.
- Análise de problemas: ser capaz de analizar situacións problemáticas e de identificar a orixe delas.
- Capacidade negociadora: comprender a lóxica da negociación e asumir un papel proactivo na resolución de diferenzas sen renunciar ás nosas metas.
- Recoñecer os erros.
- Non asoballar en situacións de superioridade.
- Non temer o conflito; saber xestionalo.

As habilidades deben ser postas á disposición da dirección das organizacións co fin de integrar as persoas nas metas da organización. É para iso para o que os directivos e directivas planifican, organizan, lideran e controlan a organización:

- Traballan con e por medio doutras persoas.
- Canalizan a comunicación.
- Responsables dos resultados globais.
- Equilibran metas que compiten e establecen prioridades.
- Pensan en forma analítica e sintética.
- Son mediadores.
- Son políticos. Negocian, relaciónanse, persuaden e crean compromisos.
- Son diplomáticos. Representan.
- Son símbolos.
- Toman decisións difíciles.

O panorama descrito nos capítulos I e II do Manual deixa ver a dificultade da organización dunha verdadeira función directiva en moitas organizacións públicas.

O papel directivo no sector público adoita verse limitado á parte operativa da xestión en detrimento da estratexia. A primeira refírese á execución do traballo diario, previsto e repetitivo. A segunda alude á capacidade de orientar a nosa organización no medio e longo prazo, aproveitando as capacidades internas e as oportunidades externas para acadar a misión da organización.

Os mesmos factores que dificultan a motivación para a xeneralidade dos traballadores e traballadoras tamén afectan os postos directivos. Polo tanto, hai poucos incentivos que motiven os directivos e directivas a asumir o papel que se lles presupón non marco doutro tipo de organizacións.

A dirección de persoas non é un traballo exento de problemas. Entre eles podemos destacar a xeración de conflito ou simplemente un maior esforzo profesional na medida en que asumamos como parte da nosa responsabilidade o bo facer dos traballadores e traballadoras que de nós dependen.

Por outra banda, ¿de que incentivos dispón a organización para que asumamos un papel que poidamos obviar? É frecuente que os e as responsables de unidades administrativas se desentendan destas tarefas, ben porque entenden que non forma parte dos cometidos dos seus postos ou porque os incentivos para absterse son maiores que os que suporía a súa asunción.

Deste xeito, os directivos públicos cando fan xestión céntranse na pura administración de persoal baseada en mecanismos de control formal mediante regras, procedementos e supervisión. A definición dunha estratexia de recursos humanos (planificación de competencias, dirección por obxectivos, avaliación de calidade, de rendemento, de desempeño, programas de formación, plans de carreira, clarificación de funcións e responsabilidades, xestión do coñecemento, plans de motivación...) queda nun concepto teórico.

2.1.1. Delegación

A delegación podería definirse como a asignación de autoridade formal e de responsabilidades a outra persoa para que leve a cabo determinadas actividades; xa que logo, ningún mando pode realizar persoalmente ou supervisar completamente todas as actividades dunha organización.

Para que os membros dunha organización realicen eficazmente as tarefas designadas, débeseles delegar suficiente autoridade para que o fagan. Mediante a delegación de autoridade aos membros da organización confíreselles o poder que necesitan para levar a cabo as responsabilidades que lles foron asignadas.

A delegación permite que o/a xerente se ocupe cada vez máis de funcións propias da dirección. Por outra parte, ao delegar as decisións achéganse máis ás actividades concretas cuxo coñecemento exhaustivo escapa das posibilidades dos mandos. Elimínanse “colos de botella” e a capacidade de resposta é máis rápida.

BARREIRAS Á DELEGACIÓN

POR PARTE DO LÍDER

1. Rexeitamento a delegar autoridade. Unha das principais causas é a inseguridade na medida en que cremos que os riscos aumentan como consecuencia da perda de control directo. Tamén se adoita temer a perda de autoridade debida ao “bo facer” do/a subordinado/a.
2. Falta de organización e planificación.
3. Falta de confianza nos/as subordinados/as. A curto prazo pode ser unha razón lexítima, pero a longo prazo non se xustifica o feito de non capacitalos/as.

POR PARTE DOS COLABORADORES E COLABORADORAS

1. Rexeitamento a aceptar a delegación.
2. A asunción de novas responsabilidades pode ser un factor motivador ou desmotivador. Ás veces podemos temer novos riscos.
3. En ocasións a delegación non vai acompañada dos debidos incentivos. Supón unha carga de traballo e presión maior contraprestación.

2.1.2. Poder e liderado

Poder é a capacidade de influír nos comportamentos dos demais.

O poder non provén simplemente do nivel que a persoa ocupa dentro da xerarquía da organización. John FRENCH e Bertram Raven distinguen cinco fontes ou bases de poder:

1. Poder para recompensar.
2. Poder coercitivo.
3. Poder lexítimo ou autoridade: cando o/a subordinado/a ou influenciado/a reconece o dereito de exercer poder doutro. O persoal de seguridade ten autoridade para solicitar identificación incluso do/a director/a xeral.
4. Poder de experto: pode estar limitado a unha área.
5. Poder de referencia: derivado do desexo do influenciado/a de identificarse co que exerce a influencia ou ben de imitalo. Asociado ao carisma.

Os e as directivos/as públicos teñen un menor poder de recompensa e coercitivo, que son precisamente os máis ligados aos incentivos.

O liderado efectivo está vinculado aos tres últimos tipos de poder e máis en particular aos dous últimos.

Tradicionalmente entendíase que os líderes non se fan, senón que nacen. Este principio suporía importantes limitacións para a adquisición de capacidades xerenciais efectivas.

Os patróns culturais explicaron en boa medida a persistencia destas crenzas. Ata hai uns anos (e incluso hoxe en día, especialmente en determinados sectores) a unha muller teríalle resultado moi difícil ser recoñecida como líder malia cumprir todos os requisitos no imaxinario popular que se asocian a un líder.

O que é indubidable é que o liderado pode aprenderse a través do estudo e o adestramento nas súas pautas de comportamento básicas, e estas poden ser observables e analizables.

O liderado non ten que ser absoluto. Podemos ter actitudes que nos confirmen como líderes nunha actividade e non noutra.

2.1.3. Peculiaridades e disfuncións que condicionan a xestión de recursos humanos nas administracións públicas

Analizando delegación, poder e liderado, somos quen de saber que existen unha serie de elementos que caracterizan, reforzan e limitan a xestión do persoal nas organizacións públicas.

Como trazos xerais destácanse os seguintes:

- Uniformidade: son basicamente leis elaboradas polo Goberno central as que rexen a xestión de recursos humanos nos aspectos de selección, provisión, promoción e compensación.
- Lexitimidade pública: a necesidade de buscar funcionarios/as independentes dos intereses particulares require unha función pública que garanta a seguridade no emprego, retribucións fortemente ligadas ao rango persoal, probas selectivas baseadas no mérito para o acceso e publicidade das actuacións de xestión dos recursos humanos.

Así, das principais funcións da xestión de persoal pódense destacar os seguintes aspectos positivos e negativos:

1. Planificación, recrutamento e selección:

- Carécese de medios precisos para identificar as necesidades de persoal cualitativa e cuantitativamente, especialmente a longo prazo.
- Os mecanismos de planificación, racionalización e reasignación do persoal son inoperantes.
- A excesiva regulación afecta o funcionamento eficiente dos procesos de contratación, clasificación de postos e asignación de persoal.
- Inexistencia dunha política activa de recrutamento.
- A selección é externa e realízase orientada ao corpo e non tanto ao posto. Isto inflúe na ocupación de determinados postos en función do corpo de orixe. A selección interna só se realiza dun modo pechado para postos específicos, o que impide a existencia dunha competencia aberta.
- Os procesos de selección son custosos e lentos.
- Non existe a selección externa para directivos e directivas.
- O sistema de concursos tende a especializar os postos (niveis medios e superiores) aínda cando non existan corpos que non se axusten ás características do posto.
- A previsión urxente de postos situados en contextos complexos ou moi dinámicos resulta ineficiente debido á ralentización do acceso de persoal a través dos sistemas de oposición convencional.
- Numerosas unidades administrativas resultan inoperantes debido á resistencia ou incapacidade dos e das responsables para resolver problemas de sobredotación ou infradotación de persoal.

2. Desenvolvemento:

- O sistema de promoción non garante a existencia de carreiras profesionais.
- Na carreira directiva, as probas baseadas na oposición, ou no concurso- oposición, permiten acceder a un contrato permanente e integrarse con isto a unha carreira que atopa máis dificultades conforme ascende na escala xerárquica.
- Respecto aos plans de carreira en xeral, un dos problemas que os afecta é o elitismo, é dicir, o feito de pertencer a un corpo de elite garante a entrada a niveis superiores da xerarquía de postos e promoción veloz.
- O acceso á formación é pouco obxectivo e desvinculado das necesidades dos servizos.
- Os sistemas de avaliación prestan maior atención aos factores cuantitativos, alí onde se aplican.
- A avaliación do rendemento, en fase inicial en moitos casos, opera erroneamente na medida en que deixa de lado o problema do cambio cultural necesario para a súa posta en marcha.

3. Retribución-compensación:

- A compensación baséase en tres elementos:
 - O tipo de posto que se ocupa.
 - As características persoais do titular do posto.
 - A gratificación pola produtividade acadada.

4. Seguridade e hixiene:

- Inexistencia de plans claros, tan só algunhas excepcións.

5. Relacións cos empregados e coas empregadas:

- O modelo de xestión fai prevalecer os dereitos individuais sobre os obxectivos colectivos.
- Os empregados e as empregadas autopercíbense como un dos problemas da xestión pública.
- A xestión de equipos e as relacións co persoal mostra un panorama moi fragmentado en colectivos diferentes con réximes xurídicos distintos.
- Existe unha enorme rixidez nos sistemas de incentivos e recompensas e nos sistemas de sanción.
- Non existen análises de clima e non se adoitan realizar intervencións en materia de motivación.

6. Investigación e control:

- Aínda que se dispón de bases de datos, non están xestionadas de maneira adecuada.
- Non se aplican sistemas de auditoría da función de persoal.

7. Outras consideracións:

- A estrutura baséase nunha xerarquía moi rixida, o que impide o traballo en equipo.
- O condicionamento político limita a adopción de políticas globais de recursos humanos.
- Os directivos e as directivas teñen unha escasa marxe de manobra para xestionar o persoal. Non hai política de dirección coma nunha entidade privada.

2.2. Negociación e conflito

Tradicionalmente o conflito era entendido como un mal que había que extirpar no interior da organización, como unha disfunción do sistema organizativo que entorpecía o traballo. Dende esta perspectiva, o conflito:

- É evitable.
- Débese a erros na administración.
- Impide un desempeño óptimo.
- Polo tanto, o desempeño óptimo implica evitar o conflito.

As modernas teorías da organización recoñecen o carácter conflictivo intrínseco á organización e relacionan o seu compoñente negativo. Dende esta perspectiva o conflito:

- É inevitable.
- Ten múltiples causas, entre as que se atopan variables incontroladas.
- Pode deteriorar ou favorecer o desempeño.
- O desempeño óptimo supón xestionar o conflito e minorar os seus efectos negativos.

O conflito é consubstancial á interacción e ao traballo en grupo. Polo tanto, máis importante que aprender a evitalo é saber xestionalo.

Para iso hai que considerar dous elementos fundamentais inherentes ao conflito: o poder e os métodos de xestión deste.

A) Poder e conflito

O conflito require dunha certa igualdade de poder entre as partes. Durante o conflito cada parte espera poder vencer as posicións da outra que considera prexudiciais para si. Sen a esperanza dunha posible vitoria, o conflito non chegará a producirse.

As diferenzas de poder tenden, pois, a atenuar o xurdimento de conflitos (aínda que tamén pode provocalas). ¿Significa isto que unha desigualdade notable implicará un ambiente pacífico? A resposta é NON. Unha diferenza de poder entre as partes tenderá a transformar as discrepancias, diferenzas, antipatías en tensións latentes. Unha situación de maior igualdade contribuirá a transformar esas tensións en conflitos explícitos, e o primeiro paso para solucionar un problema é a súa identificación.

En calquera caso, se o poder ten un efecto importante no xurdimento ou afloramento do conflito, a xerarquía desprovista da capacidade de premio e sanción apenas o ten.

Nas organizacións públicas, polo tanto, unha posición directiva non exime da necesidade que todo directivo ou directiva debería asumir: xestionar o conflito.

B) Métodos para xestionar o conflito

Dous son os métodos máis empregados para a xestión do conflito:

- Estimular o conflito construtivo de baixa intensidade.
 - Resolver o conflito de alta intensidade e contraproducente.
- a) Estimular o conflito construtivo de baixa intensidade:

A tendencia a atenuar as disputas non sempre é produtiva.

Nun experimento, Elisa BOULDING formou unha serie de grupos cuxa misión era resolver un problema. Algúns grupos contiñan un axudante infiltrado que estaba preparado para oporse á idea da maioría; outros grupos non o tiñan. As análises dos grupos onde había un estimulador do conflito analizaron o problema de forma máis completa e encontraron unha mellor solución que o resto. No entanto, cando se dixo aos grupos que eliminasen un membro, todos os que contiñan un axudante optaron por expulsalo a el.

Tal resistencia ao conflito, en nós mesmos e nos demais, é un dos obstáculos que os e as xerentes teñen que superar ao estimular o conflito construtivo. Ante potenciais conflitos, a actitude máis cómoda para o directivo ou a directiva, e para as partes implicadas, pode ser a cesión e/ou pasividade, tolerando o desempeño insatisfactorio co fin de evitar enfrontamentos. Esta conduta refórzase naquelas situacións en que o principal directivo ou directiva carece da autoridade ou poder que o fagan sentirse a salvo (ou inmune) ante posibles represalias, como pode ser un enrarecemento do clima laboral, unha deterioración da súa imaxe ante os traballadores e traballadoras que del ou dela dependen ou un acoso laboral ascendente. En definitiva, non parece haber incentivos para estimular o conflito e si para contelo.

No directivo público esta situación parte maioritariamente de dúas premisas falsas:

- O conflito é malo para min e para a organización.
- A ausencia de conflito implica un clima laboral máis positivo.

BOULDING demostrou que o conflito pode ser produtivo e xa comentamos que a ausencia de conflito non necesariamente implica ausencia de tensión, menos visible, identificable e, polo tanto, xestionable.

Entre os principais métodos para estimular o conflito atópanse os seguintes:

- Acudir a persoas alleas á organización: avaliadores externos, axentes sociais afectados, administrados.
 - Afastamento das políticas habituais: case todos os cambios xeran, polo menos, unha parte de rexeitamento, que pode ser utilizado para explicitar demandas propostas e erros.
 - Apertura de procesos de participación.
 - Alentar a competencia.
- b) Resolver o conflito de alta intensidade e contraproducente:

En ocasións o conflito perde o seu potencial carácter construtivo e devén nun enfrontamento constante que só achega tensión á organización. Ante isto podemos optar por varias estratexias:

- Cambios na estrutura organizativa. Alterar e mesturar a composición de grupos antagónicos. Na Administración é dificilmente realizable, pola escasa marxe de capacidade directiva para a variación de postos e responsabilidades.
- Dominio e supresión. Non é unha verdadeira resolución, senón unha represión do conflito, que impedirá que saia á luz pero provocará unha tensión latente e constante. A cesión obrigada da outra parte provocará a súa desmotivación e hostilidade.
- Compromiso. Convencer as partes de que sacrifiquen algúns dos seus obxectivos. É un método feble na medida en que a solución adoptada probablemente non é a óptima, senón calquera na que as partes en conflito consideren que a súa perda é menor ou igual que a da outra parte.
- Suborno. Ofrecer unha contraprestación a unha das partes para que ceda.
- Identificación de metas grupais ou conxuntas relacionadas co obxecto do conflito.

QUÉ NON DEBE FACER O DIRECTIVO OU DIRECTIVA PÚBLICA ANTE O CONFLITO

Desentenderse: a solución máis cómoda a curto prazo. Implica unha perda inmediata de lexitimidade e autoridade. O directivo ou directiva renuncia á parte esencial do contido do seu posto.

Decantarse pola opción poderosa: é frecuente que o directivo ou directiva pública poida estar tentado/a de dar a razón á parte que máis poder (formal ou informal) ostenta dentro da organización, posto que o custo do seu rexeitamento pode ser maior.

Decantarse pola opción maioritaria: o directivo ou directiva pública é un profesional da xestión, cuxo posto e responsabilidades son as propias dun decisor. Basear as súas decisións na opción maioritaria pode provocar un sentimento de autocompracencia e identificación coa cultura democrática e participativa. En realidade, estaría delegando a esencia da súa natureza profesional e baleirando o seu posto de contido.

2.2.1. ¿Que é negociar?

Pero, ¿que é negociar? Pódese definir a negociación como o proceso mediante o cal varias partes tratan de chegar a un pacto ou acordo que lles resulte o máis vantaxoso posible.

Negociar é o proceso mediante o cal podemos chegar a satisfacer, nalgunha medida, as nosas necesidades e intereses a través da preparación e o diálogo, cedendo e recibindo. Trátase da relación que, con base nun asunto determinado, establecen dúas ou máis persoas con vistas a acercar posicións e poder chegar a un acordo que resulte beneficioso para todas elas.

REQUISITOS DUNHA BOA NEGOCIACIÓN

Conducir a un acordo aceptable, equitativo e duradeiro

Non danar a relación entre as partes (coidado co curto prazo)

Non formular a competición como única estratexia

TÁCTICAS DO NEGOCIADOR OU NEGOCIADORA

Falsa pista: defensa de posturas que non nos interesan, prexudican a outra parte e sobre as cales podemos ceder

O falso aliado: o bo e o malo

Judo: empuxar o interlocutor ata as consecuencias máis extremas da súa postura

Can de presa: agarrarse a un argumento refutable da outra parte e non soltalo

Vitimismo

CÓMPRE EVITAR

Non dar sen recibir

Non recibir sen dar

Non adoptar posturas demasiado extremas que fomenten o mesmo na outra parte

Non presumir de cada éxito

Non arrecunchar

“e sobre todo, entender, practicar e facer ver a negociación como un proceso de resolución de diferenzas que perseguen a satisfacción das partes e non a imposición sobre a outra”

2.2.2. O proceso de negociación

Negociar é unha parte destacada da xestión dos equipos de traballo e dos seus líderes. A tal fin poden servir as orientacións da planificación estratéxica como método de organización do proceso negociador.

En consecuencia, antes de comezar o proceso de negociación o primeiro que hai que facer é a planificación e preparar unha estratexia que nos permita acadar os obxectivos establecidos.

Unha boa preparación é a vía máis segura para chegar a unha negociación exitosa. Un negociador mal preparado terá que limitarse a reaccionar ante os acontecementos e nunca poderá dirixilos, co que, antes ou despois, demostrará que non sabe do que está a falar. A outra parte decatarse e gañará confianza coa conseguinte elevación do seu nivel de esixencia.

FASES DA PLANIFICACIÓN ESTRATÉXICA DA NEGOCIACIÓN

1. Definición dos nosos intereses
2. Estimación dos intereses da outra parte
3. Coñecemento do poder de cada parte
4. Recompilación e análise de información
5. Establecemento das bandas de negociación¹
6. Análise e valoración das nosas alternativas
7. Elaboración dos nosos argumentos
8. Planificación de concesións e alternativas
9. Asignación de tarefas de cada membro
10. Técnicas de preparación persoal

Tras a planificación, chega o proceso en si mesmo, no que se poden propoñer unha serie de fases:

- A. Axenda de negociación e ambiente físico.
- B. Establecemento do procedemento e definición de asuntos.
- C. Busca de acordos.
- D. Persuasión.
- E. Escoita activa.
- F. Qué facer ante desacordos.

A_ Axenda de negociación e ambiente físico

É importante establecer con anterioridade a axenda da reunión, cos seguintes elementos:

- Temas que se van tratar.
- Persoas que van intervir.
- Pausas, almorzo, hora de finalización.

¹ Normalmente, ao iniciar o proceso negociador ambas as partes están dispostas a rebaixar as súas esixencias. A definición do punto de ruptura axudará a evitar o denominado “efecto poxa”. Deberase deixar suficiente marxe para negociar e facer concesións; convén ser ambicioso pero realista. É importante analizar e ter presente as nosas alternativas no caso de non chegar a un acordo.

- A axenda permite que as partes centren a súa preparación nos temas que se van tratar.
- Acudir cos especialistas oportunos.
- Centrar a negociación sobre os ditos puntos, evitando que se introduzan outros que non temos preparados.
- Que non quede ningún tema “no tinteiro”.

No que se refire ao ambiente físico deberase ter en conta:

- O tamaño da sala: se o espazo é estreito, induce a cambiar rápido. O contrario impide a comunicación xeral e provoca a creación de grupos informais. Pódese determinar o tamaño a razón de 2x2 por asistente.
- A mesa: unha mesa redonda parece ser o ideal, xa que permite esquecer o status e facilita a cooperación entre os membros do grupo.
- A disposición dos negociadores: nas negociacións conflitivas é natural que as partes se xunten, probablemente en lados opostos da mesa. Isto non facilita o acordo. Manteña unha distancia adecuada co seu interlocutor (+/- 1 metro). Moi arredada dificultará a comunicación e moi próxima invadirá o espazo persoal, creará tensión, presión e incomodidade.
- Crear un clima adecuado:
 - Concentrar a nosa atención en temas neutrais.
 - Non mostrarse dubitativo nin ansioso por comezar a negociación.
 - Crear un clima que facilite a colaboración e evite a hostilidade e a postura defensiva.
 - Nas decisións influirá, ademais dos argumentos obxectivos, un compoñente emocional.

B_ Establecemento do procedemento e definición de asuntos

Previamente ao proceso chega o momento de definir os asuntos que se van tratar na reunión. É recomendable comezar polo máis fácil; concretar as propostas que se van debater e iniciar a negociación cos asuntos menos conflitivos para xerar un clima favorable.

Haberá que nomear un moderador ou moderadora, definir un procedemento de intervencións e crear un sentimento de acordo, alimentándoo con regularidade. Nesta fase tratarase de:

- Compartir o diálogo.
- Ser breve nas intervencións.
- Dar á outra parte a oportunidade de tomar a iniciativa.
- Sempre que sexa razoable responderase afirmativamente ás suxestións do outro.

C_ Busca de acordos

Trátase de explorar as posibilidades de negociación. A discusión das propostas debe ser un proceso cooperativo, non unha loita. A discusión non é un obstáculo, senón unha oportunidade porque nos proporciona información sobre os obxectivos do noso opositor a través dunha fonte inapreciable.

Cando se fala hai que procurar utilizar eficazmente o tempo do que dispoñemos. Débense explicar as razóns que nos levan a opoñernos ás peticións da outra parte, non é simplemente unha cuestión de negalas. Ademais, non se debe interromper a exposición das propostas nin pasar a un rexeitamento inmediato das propostas, é moito mellor tratalas con respecto, así como ao seu autor/a.

Non se “debe dar nada gratis” senón que se deberá intentar que sexa o outro o que primeiro realice as súas propostas, xa que deste xeito saberemos se a súa pretensión mellora o noso obxectivo, para así axustalo.

O desenvolvemento ten que ser gradual. Hai que deixar que as conversacións vaian madurando sen precipitacións.

Negociarase de forma franca, evitando malentendidos e xerando unha atmosfera de confianza. Non é conveniente prolongar en exceso as reunións, xa que se pode acabar perdendo a perspectiva. Así, convén facer pausas regularmente para que cada parte poida analizar con calma a situación.

Tratarase de expoñer a nosas opinións con firmeza pero sen arrogancia. Tampouco se deberá rexeitar as opinións da outra parte con desprezo. Unha disputa profesional recordarase no futuro como algo lexítimo, mentres que un ataque persoal creará un resentimento difícil de esquecer.

D_ Persuasión

Facendo preguntas hábiles e correctamente secuenciadas, poderemos acadar persuadir o noso interlocutor. Isto é con frecuencia máis eficaz que intentar convencer de xeito persistente coas nosas explicacións. Entre as fases do proceso de persuasión teriamos:

- Comezar presentando os argumentos para crear interese.
- Facer a proposta e observar a reacción do interlocutor.
- escoitar sen interromper as propostas da outra parte. Canto máis tempo se dedique a escoitar máis tempo se terá para pensar.
- Facer contrapropostas.
- Non fachendear do triunfo nin manifestar demasiada alegría polos éxitos.
- Asegurar os resultados mediante resumos parciais.
- Peche do acordo con resistencia.

E_ escoita activa

Para poder xestionar unha reunión é preciso escoitar aquilo que se di e o que se queredo dicir; para iso:

- Reformule: se non se entende algo, hai que expresalo con palabras propias. Se o seu interlocutor comproba que vostede non entendeu, mostrarase satisfeito e, se non é así, corraxirá os erros de interpretación.
- Pregunte: cómpre facer preguntas de precisión sobre termos técnicos que desexe concretar, así como sobre termos vagos (fidelidade, axuda, etc.). Hai que preguntar todo aquilo que non queda claro.

- Sincronice: cómpre adoptar o ritmo do seu interlocutor e, no caso de que non sexa o máis conveniente para a finalidade da negociación, tratarase de cambialo de forma sutil (freando, acelerando, non presionando, etc.).
- Resuma: elaborar un resumo final do acordado.

F_ Qué facer fronte a desacordos

Se non é posible superar as diferenzas malia a busca de todas as alternativas posibles, deberase acudir a un mediador ou a un árbitro.

En todo caso, os acordos deberán pecharse, para o que é conveniente que durante o desenvolvemento da negociación se constitúa unha comisión paritaria que avance paralelamente na redacción do acordo. Esta comisión, ademais, advertirá das contradicións entre as distintas cláusulas e supón unha fixación das condicións por escrito e a imposibilidade de dar marcha atrás.

Ao dispor dun documento escrito permitirá interpretar fielmente os termos do acordo, se durante a súa execución xorden diferenzas. O documento onde se recolle o acordo exige unha lectura repousada e cómpre asegurarse de que recolle fielmente todos os puntos acordados.

No caso de que o acordo estea mal redactado, pódense producir diferenzas de interpretación na súa execución coa conseguinte xeración de conflitos.

No tocante á valoración do acordo, este deberá ter as seguintes características: a) ha de ser amplo; b) eficiente; c) realizable e d) duradeiro.

TÁCTICAS DE NEGOCIACIÓN

1. Control da orde do día: a parte que controle a orde do día xogará con vantaxe. Hai expertos controladores do tempo que tratan de empregar o tempo en temas de pouca relevancia para que quede pouco para analizar, discutir e decidir sobre os asuntos realmente importantes para nós. A fatiga neste momento pode ter un papel moi importante no beneficio da outra parte.
2. Enfoque exaxerado do punto de arranque: algúns negociadores sempre exaxeran as súas pretensións iniciais co obxectivo de que rebaixemos as nosas exixencias. Tratarase de contraatacar con argumentos obxectivos. Demostrando a incongruencia da súa pretensión, debilitaremos o seu poder. Asumirá que perdeu credibilidade e, a partir dese momento, valorará con maior obxectividade as súas peticións.
3. Aprazamento: unha das partes pode tratar de aprazar o inicio das negociacións para prolongar durante o máximo tempo as condicións actuais.
4. Control de pausas: as pausas permítennos reflexionar e darnos a oportunidade de redefinir as propias posicións. Se se producen nun momento inadecuado, poden facer que perdamos a nosa inercia ou o fío dos nosos argumentos.
5. As promesas: poden ser empregadas para cambiar rapidamente dun asunto en beneficio da outra parte. Tratarase de reflectir o prometido sempre por escrito antes de cambiar de tema. Pola nosa parte, só faremos promesas cando as poidamos cumprir.
6. Falsos termos medios: unha proposta dun termo medio pode chegar a un momento no que a outra parte xa posúa unha porción máis grande do disputado. Aceptar este termo medio sería aceptar unha concesión máis.

7. Adulacións e encanto: deberemos estar atentos aos intentos do noso interlocutor de “engaiolarnos”.
8. Erros deliberados: en ocasións os negociadores comenten erros conscientemente co obxecto de constatar canto sabemos e saber ata onde poden chegar. Tamén poden ser empregados para dar impresión de que a súa preparación é débil e que nos confiamos.
9. Torrente de informacións: o noso interlocutor pode darnos un torrente de informacións e datos co obxectivo de confundirnos e distraernos dos asuntos esenciais. Teremos que saber separar o gran da palla e iso produce un desgaste na negociación.
10. Falsas estatísticas: téndese a considerar como verídicas as estatísticas, especialmente cando están ben presentadas. En moitas ocasións son un soporte bastante cuestionable de informacións.
11. Compromiso encuberto: as primeiras unidades dunha colección adoitan ser moito máis baratas que as seguintes. Na organización, se cedemos algo, pode considerarse un dereito adquirido no futuro.
12. Os “farois”: se son descubertos, perderase credibilidade e debilitarase a capacidade de negociación e influencia.

2.2.3. Calidades da negociadora ou do negociador

Os negociadores adoitan actuar como representantes do seu grupo e isto define o seu difícil papel, pois non falan a título persoal. Por este motivo, en moitas ocasións a marxe de liberdade é escasa:

- Se se é flexible, cabe a probabilidade de acusacións por debilidade.
- Se se é intransixente, cabe a probabilidade de non saber negociar.

CALIDADES DO NEGOCIADOR OU NEGOCIADORA

1. Gusto pola negociación: contempla a negociación como un desafío, séntese cómodo/a. É unha boa forma de aprender e progresar.
2. Entusiasta: aborda a negociación con ganas e ilusión. Aplica todo o seu entusiasmo en tratar de acadar un bo acordo.
3. Bo/a comunicador/a: presenta con claridade os seus argumentos. Logra captar o interese da outra parte. Exprésase con convicción.
4. Persuasivo/a: utiliza os argumentos máis apropiados en cada momento e con cada interlocutor/a.
5. Observador/a: percibe as necesidades reais da outra parte. Sabe “ler” a linguaxe non verbal.
6. Sociable: posúe facilidade para emprender relacións persoais, romper o xeo, crear unha atmosfera de confianza.
7. Respectuoso/a: mostra en todo momento respecto cara ao seu interlocutor, trata de comprendelo.
8. Honesto/a: negocia de boa fe, non trata de enganar e cumpre o acordado.
9. Profesional: prepárase con esmero, define con precisión a súa estratexia e obxectivos. Non deixa nada ao azar e aprende en cada negociación.

10. Áxil: capta os puntos de acordo e desacordo, reacciona con rapidez, atopa solucións, toma decisións sobre a marcha, non deixa escapar unha oportunidade.
11. Paciente: sabe esperar, non trata de cerrar un acordo rapidamente por medo a perdelo.
12. Consistente: reforza a súa declaración de intencións con propostas e argumentos claros e na mesma dirección. Quen é consistente provoca confianza no outro e crea credibilidade.
13. Coherente: cumpre o pactado sen tratar de dar dobres lecturas, o que di é o que fai. Mantén unha liña de conduta ao longo do tempo que permite percibir os seus valores. Cando unha persoa é coherente, a outra parte sabe a que aterse.
14. Asertivo/a: é capaz de dicir "non" de xeito natural.

2.2.4. Estilos de negociación

Existen cinco estilos de negociación diferentes:

- A. Competitivo.
- B. Acomodativo.
- C. Evitativo.
- D. De compromiso.
- E. Colaborativo.

Utilizárase un estilo ou outro en función do que se desexe lograr. Un bo negociador é capaz de adoptar o estilo de negociación máis adecuado en cada momento do proceso negociador.

A_ Estilo competitivo

Cada parte toma unha posición e intenta convencer a outra para que acepte a súa proposta sen ofrecer opcións de acordo.

Elimínase voluntariamente a posibilidade de chegar a unha solución mellor para ambas as partes.

Xorde normalmente cando hai só unha cousa que negociar e a relación futura entre ambas as partes non importa.

Baséase única e exclusivamente no regateo, o que un negociador gaña é xustamente o que o outro perde.

O resultado final é un punto intermedio entre as posicións iniciais. Con frecuencia os resultados son pobres.

B_ Estilo acomodativo

- Prima a relación sobre o resultado.
- É un investimento a longo prazo.
- Ceder hoxe pode significar un éxito futuro.

C_ Estilo evitativo

- Trátase de evitar entrar na negociación en situacións de conflito latente.
- Cando non negociar implica máis beneficios.
- Adoita ser tamén o estilo de persoas submisas.

D_ Estilo do compromiso

- Cando o tempo preme, en ocasións debemos sacrificar o resultado dalgunha medida, pois non chegar a un acordo rápido suporía unha perda moito maior.

E_ Estilo colaborativo

- Trátase de centrarse nos intereses e non nas posicións.
- Consiste en ir máis alá das posicións propias e da outra parte para descubrir cales son os verdadeiros intereses que están en xogo.
- É posible atopar as posicións opostas, intereses compatibles.
- Colaborar significa tratar de identificar os nosos propios intereses e os da outra parte e buscar opcións de beneficio mutuo.
- Colaborar non é tanto unha cuestión ética, senón de eficacia. Coa actitude de gañar/gañar, estase a propiciar acordos de alta intensidade.
- Poderíase comparar as situacións de negociación cun iceberg no que só unha pequena parte emerxe á vista de todos, mentres que a base permanece oculta:
 - PARTE EMERXENTE: “Nivel obxectivo de conflito/negociación: móstrase a través de propostas explícitas e nela establécense as posicións de cada parte”.
 - PARTE SOMERXIDA: “Nivel subxectivo do conflito/negociación: móstrase a través de signos e de informacións parciais. Neste estadio o que hai que buscar son as necesidades e intereses reais de cada parte”.

2.3. Métodos e técnicas de análise de problemas e toma de decisións

A análise de problemas e a toma de decisións é un proceso mental que parte dunha realidade que se quere transformar e que regresa a unha realidade que se modifica.

Seguindo co enfoque que acabamos de desenvolver neste capítulo, a toma de decisións implicaría non só o líder, senón tamén o resto dos empregados públicos das unidades administrativas.

Vemos así unha nova dimensión na toma de decisión que implica o grupo e, nalgúns outros casos, o equipo de traballo.

O proceso de análise e toma de decisión en grupo fundaméntase en dous comportamentos:

- INDAGACIÓN: descubrir os razoamentos, propios e alleos, e buscar unha comprensión máis profunda.
- EXPOSICIÓN: manifestación dos razoamentos propios.

2.3.1. Tipos e técnicas para a análise de problemas

Entre as técnicas máis destacadas para a análise de problemas temos:

- A. Técnicas xerais.
- B. Técnicas de redefinición.

- C. Técnicas de análise.
- D. Técnicas de xeración de ideas en grupo.
- E. Técnicas de avaliación e selección de ideas.

A_ Técnicas xerais

Entre as que contemplamos:

- Técnicas do grupo nominal (TGN). Trátase de sesións de traballo nas que, por grupos, se analiza o tema seleccionado chamando a atención sobre os aspectos máis importantes para:
 - Dirixir a análise de maneira estruturada para acadar a máxima eficacia e homoxeneidade.
 - Analizar os aspectos chave do tema.
 - Involucrar os participantes mediante o coñecemento do tema e a posta en común de diferentes experiencias vividas polos participantes.
 - Obter un consenso e implicación do grupo.

B_ Técnicas de redefinición

Destacando:

- Técnica do exame dos límites. Unha vez obtida a información inicial do problema, límitanse as palabras clave deste, de forma que a discusión sobre estes límites permite enfocar o problema de xeito innovador. A definición é tan só un punto de partida, para que, modificando os seus límites, se chegue a unha resolución.

C_ Técnicas de análise

Especialmente salientables:

- Técnicas de diagrama de fluxo. A técnica consiste nunha representación esquemática dos distintos pasos de que consta o proceso. Para a representación gráfica empréganse símbolos normalizados (normas ANSI).
- Técnicas de Pareto. A técnica de Pareto descansa sobre o principio enunciado por este autor, segundo o cal o 80% dos fenómenos teñen a súa orixe só nun 20% das causas. Serve para identificar as causas con maior peso dun fenómeno.
- Diagrama de causa e efecto (diagrama de Espiña de Peixe ou técnica Ishikawa).
- Técnica de análise dimensional.
- Técnica de esquema causa-consecuencia. Todo problema, para poder ser solucionado, debe ter unha boa análise das causas que o producen e as consecuencias que provoca. Desta forma, sistematízase o proceso, de xeito que, graficamente, poidamos ver a orixe do problema.

D_ Técnicas de xeración de ideas en grupo

Importantes:

- *Brainstorming*. Formulación dun problema e selección dun grupo, preferiblemente homoxéneo, de entre 6 e 12 persoas. Explicase o problema e cada participante expresa libremente

as ideas que teña para solucionalo sen ningún tipo de trabas. A fase de xeración de ideas sepárase da de avaliación. Por iso, na primeira fase non se deben criticar nin cuestionar as ideas. A cantidade favorece a calidade. A maior número de ideas, maior probabilidade de atopar unha boa.

- Técnica do 6-3-5: 6 persoas xeran un máximo de 3 ideas durante 5 minutos. É unha técnica que utiliza por escrito un procedemento estruturado, escribindo ideas e intercambiándoas entre os participantes.

E_ Técnicas de avaliación e selección de ideas

Por exemplo:

- Técnicas de sistemas de ponderación. Permite sistematizar a avaliación das ideas mediante criterios de avaliación que son ponderados de acordo co seu peso relativo na solución.

2.4. Xestión por competencias

2.4.1. ¿Que son as competencias?

As actuais teorías sobre recursos humanos confírenlle unha importancia fundamental ao concepto de competencia, relacionada cos requisitos do posto de traballo. Aínda que a aplicación concreta deste concepto transcende o tema da descrición de postos, non ten un papel relevante, particularmente na dos perfís asociados.

Este enfoque supera a clásica descrición de postos como un conxunto de tarefas concretas que daba lugar á construción de perfís profesionais bastantes simples, baseados, case absolutamente, na acreditación dos coñecementos técnicos considerados como necesarios.

Cómpre conceptualizar a xestión humana dende unha perspectiva estratéxica, xa que é esta concepción a que lle dá sentido e a que permite que a teoría das competencias agregue valor aos procesos de xestión humana na organización. En contra da filosofía da teoría funcionalista, na visión estratéxica a xestión humana constitúe o medio por excelencia de axudar a organización a acadar os seus propósitos. Así pois, a xestión humana convértese nun medio e deixa de ser un fin, e é aquí onde a xestión por competencias cobra a súa importancia, xa que a forza e a competitividade dunha organización están hoxe en día depositadas nas súas persoas.

Podería definirse o concepto de competencia, seguindo a BOYATZIS, como as características subxacentes á persoa, que están relacionadas causalmente cunha correcta actuación no seu posto de traballo, e que poden basearse na motivación, nos trazos de carácter, no concepto de si mesmo, en valores, condutas ou coñecementos.

Desta definición extráese que as competencias presentes nunha persoa son as que permiten un desempeño diferenciador ou exitoso, é dicir, non todas as persoas poderán ser exitosas no seu desempeño, xa que é necesario ter esas calidades persoais que non son copiables, imitables, aínda que si medibles.

Hai dous tipos de competencias:

- Limiar ou esencial: son as que se necesitan para lograr unha actuación media ou minimamente adecuada. Normalmente asociadas a coñecementos técnicos ou habilidades mecánicas.

- Diferenciadoras: son as que distinguen un traballador con actuación superior dun traballador con actuación media. Máis relacionadas con condutas, valores, motivacións, etc.

Entre os contidos das competencias, figurarían tres elementos básicos:

- Coñecementos.
- Aptitudes. Habilidades e destrezas.
- Actitudes. Aspectos condutuais e relacionais.

Nas competencias limiar dáse un predominio dos dous primeiros compoñentes. Nas competencias diferenciadoras cobra especial importancia o terceiro.

As competencias, entendidas como un conxunto de coñecementos, habilidades e actitudes que se poñen en xogo para resolver situacións concretas de traballo, constitúen o centro arredor do cal se vinculan necesidades organizativas con necesidades persoais. Particularmente no sector servizos e no sector público, as persoas tratarán de desenvolver as súas competencias para incrementar a súa empregabilidade, posto que as organizacións públicas necesitan de maiores competencias en busca dunha mellor atención ao público cidadán.

2.4.2. *Análise das competencias necesarias para o posto de traballo*

Existen diversas clasificacións sobre os tipos de competencias necesarias para o posto de traballo. Non obstante, a clasificación máis habitual é a que fai relación a tres aspectos básicos do desempeño:

- Competencias relacionadas co SABER: coñecementos técnicos e de xestión.
- Competencias relacionadas co saber FACER: habilidades innatas ou froito da experiencia e da aprendizaxe.
- Competencias relacionadas co SER: aptitudes persoais, actitudes, comportamentos, personalidade e valores.

En xeral, se se domina este “conxunto de saberes” calquera persoa estará capacitada para actuar con eficacia en calquera situación profesional.

CARACTERÍSTICAS DAS COMPETENCIAS PROFESIONAIS DOS INDIVIDUOS

Son permanentes

Póñense de manifesto cando se executa unha tarefa ou un traballo

Están relacionadas coa execución exitosa dunha actividade

Teñen unha relación causal co rendemento laboral, é dicir, son a causa fundamental do éxito laboral

Poder ser xeneralizadas a máis dunha actividade

Combinan o coñecemento coas capacidades, os valores e o comportamento

Dentro das competencias profesionais dos individuos atópanse:

- As competencias transversais ou xenéricas: son aquelas que abarcan case todas as profesións e oficios. Están relacionadas coa preparación básica do individuo, como por exemplo: uso do

ordenador, comunicación oral e escrita, interpretación de textos, etc. Dentro destas competencias atópanse varios tipos:

- Instrumentais: miden as capacidades e o nivel de formación.
 - Interpersoais: miden as habilidades de relación social e de integración nos distintos colectivos, así como a capacidade de desenvolver traballo en equipos específicos e multidisciplinares.
 - Sistémicas: miden as calidades e habilidades individuais que fan relación aos sistemas como totalidade. Requiren a adquisición previa de competencias instrumentais e interpersoais.
- As competencias específicas ou particulares: son as que determinan a profesión, é dicir, as capacidades, valores e coñecementos específicos adquiridos en relación coa cualificación obtida polo estudo ou a experiencia nun determinado sector profesional, por exemplo: elaboración dun medicamento, programación dun software, etc.:
- Académicas: constitúen a bagaxe de coñecementos teóricos aprendidos ao longo dos anos de estudo académico.
 - Disciplinarias (facer): veñen determinadas polo conxunto de coñecementos prácticos requiridos para involucrarse en cada sector profesional.
 - Profesionais (saber facer): aluden ao conxunto de técnicas, habilidades e destrezas específicas aplicadas ao exercicio dunha profesión concreta.

Con todo, as competencias, de acordo co visto ata o de agora, son as que permiten agregar valor aos procesos organizacionais. Non obstante, cómpre deixar claro que non todas as competencias poden desenvolverse:

- NON se poden desenvolver aquelas que normalmente se identifican como fundamentais nos procesos de selección (personalidade, valores, autoconcepto, etc.). Isto choca coa crenza tradicional que cría que si que se podían desenvolver mediante programas de capacitación.
- Si se poden desenvolver os coñecementos, a experiencia, as destrezas.

Polo tanto, poden desenvolverse as competencias do SABER e do SABER FACER, pero non se desenvolven as competencias do SER.

As competencias profesionais do sistema español relativas á Administración pública fundaméntanse no seguinte marco lexislativo:

- Lei orgánica 5/2002, das cualificacións e da formación profesional: crea o Catálogo Nacional das Cualificacións Profesionais (CNCP).
- Decreto 1128/2003, do 5 de setembro, que regula o CNCP.
- Real decreto 295/2004, do 20 de febreiro: establece determinadas cualificacións profesionais que se inclúen no CNCP.
- Real decreto 1087/2005, do 16 de setembro, no que se establecen novas cualificacións profesionais no CNCP e os seus correspondentes módulos formativos.

O Catálogo Nacional das Cualificacións Profesionais contén 26 familias profesionais. A do noso interese é a familia 21: Administración e Xestión. Cualificación profesional: Xestión Administrativa Pública. Nivel 3. Código ADG083_3:

- “Competencia xeral: realizar as operacións administrativas vinculadas á xestión económica-orzamentaria e de recursos humanos nas administracións públicas segundo os obxectivos previstos, seguindo as normas internas establecidas e na normativa vixente. Atender e informar os cidadáns nas relacións coas administracións públicas”.

Entre as unidades de competencia (UC) aparecerían:

- UC0234_3: realizar a xestión administrativa das operacións económico-orzamentarias nas AA.PP.
- UC0235_3: realizar a xestión administrativa de recursos humanos nas AA.PP.
- UC0236_3: tramitar nas AA.PP.
- UC0233_2: xestionar a información e documentación por medios informáticos.

2.4.3. *Avaliación por competencias*

Mentres que a análise tradicional do posto de traballo se centra nos elementos do traballo ou tarefa, a avaliación das competencias estuda as persoas que manteñen un desempeño exitoso e define o posto de traballo en función das características e conduta desas persoas. O posto pode ser así definido en clave de competencias necesarias para o seu adecuado desempeño.

Os primeiros estudos xorden en Estados Unidos referidos á excelencia na xestión e relacións diplomáticas.

A avaliación de competencias é un proceso complexo que require, como pasos previos, a definición de perfís ocupacionais, estruturados arredor de coñecementos, habilidades e condutas individuais e sociais. Ademais, é necesario establecer os instrumentos de medición que dean conta das demostracións ou evidencias de cada unha destas competencias.

A avaliación de competencias serve para coñecer o nivel de desempeño dos traballadores e traballadoras. Deste xeito, pódense detectar carencias nas persoas que ocupan determinados postos de traballo, que poden ser corrixidas mediante procesos de capacitación posterior.

De todos os xeitos, o moderno concepto de avaliación de competencias implica a necesidade de aplicar instrumentos de medición de competencias:

- no proceso selectivo,
- durante o proceso laboral (avaliación de desempeño ou rendemento),
- tras a aplicación dos programas de capacitación co fin de ver en qué grao se veu favorecido o desenvolvemento da organización.

A avaliación que se pretende aplicar é relativa ás competencias profesionais das persoas titulares de postos de traballo na Administración pública. Polo tanto, os obxectivos específicos da avaliación de competencias neste contexto son:

- Análise de postos.

- Análise das competencias deses postos.
- Avaliación das competencias.
- Xestión das competencias.
- Formación das competencias.

Ante estes obxectivos hai diferentes tipos de avaliación:

- A. De deseño.
- B. De necesidades.
- C. De proceso.
- D. De resultados.

A_ Avaliación de deseño

- Céntrase na coherencia e aplicabilidade dos plans, proxectos, programas e accións de formación continua por competencias. Esta avaliación serve para tratar de estruturar un plan e terá relación coas técnicas organizativas que inspiran a estrutura profesional que se analiza en función das bases lexislativas de organización da función pública, da lei de función pública máis próxima (Galicia) e da relación de postos de traballo e o persoal da organización de que se trate.

B_ Avaliación de necesidades

Cómpre realizar un estudo piloto de necesidades formativas, e para iso examínase:

- O estado das persoas nos seus postos de traballo na organización (coñecementos, habilidades e actitudes),
- a súa responsabilidade e as doutros postos laterais ou superiores,
- as diferenzas de responsabilidade, dun posto de traballo a outro, incidindo nas diferentes competencias “referenciais” que extraeremos da nosa observación e entrevistas, de propostas internas ou externas e/ou lexislativas,
- avaliación do contexto e realidade para establecer unha diagnose de necesidades de formación na función de resultado da avaliación e dos obxectivos específicos.

C_ Avaliación de proceso

Se se leva a cabo o plan de formación de competencias, realízase esta avaliación.

Para avaliar cómpre ter en conta unha serie de criterios² partindo, neste caso, do Catálogo Nacional de Cualificacións Profesionais (CNCP, do RD 295/2004, do 20 de febreiro), na familia profesional de Administración e Xestión:

- a competencia xeral: “realizar a xestión administrativa das actividades vinculadas á administración de recursos humanos e da información derivada no marco da organización, de acordo cos obxectivos marcados, as normas internas establecidas e a lexislación vixente”.

² Un criterio de avaliación en competencias é unha pregunta que debe ser respondida durante a avaliación. As preguntas están relacionadas co obxecto que se quere avaliar, co xuízo que pretendemos valorar sobre as competencias profesionais no caso concreto.

- A unidade de competencia UC 0238-3 que o CNCP describe como “realizar o apoio administrativo ás tarefas de selección, formación e desenvolvemento de recursos humanos”.

Así, con base no grupo ou categoría haberá que establecer uns criterios avaliativos. Exemplo:

UNIDADE DE COMPETENCIA: UC 0238-3		
Descrición da competencia: realización do apoio administrativo ás tarefas de selección, formación, desenvolvemento dos recursos humanos		
Grao superior	Grao medio	Grao elemental
Indicador 1: Elabora modelos e ten visión de conxunto	Indicador 1: Comprende a relación entre tarefas propias e o marco de referencia global	Indicador 1: Utiliza criterios básicos e o sentido común e a experiencia

Deste xeito elaboraranse listaxes de criterios avaliativos potencialmente aplicables ao caso concreto: a inclusión das competencias profesionais nun plan de formación para a promoción (vertical) ou ampliación de tarefas (horizontal).

Os instrumentos específicos de avaliación son técnicas cualitativas de análise e investigación [fontes primarias (entrevistas, enquisas, etc.) e fontes secundarias (análise de documentación)] que permite descifrar o valor e o mérito do que se fai en realidade, ao introducir o concepto de competencias no posto de traballo.

Así, o recoñecemento de competencias adquiridas en situacións de traballo está en estreita asociación coa persoa, e constitúe un acto administrativo de certificación das competencias recoñecido por unha autoridade ou organismo competente para tal.

MÉTODOS DE AVALIACIÓN DE COMPETENCIAS NAS ORGANIZACIÓNS

1. Método Avaliación 360º: a través dun cuestionario exprésanse criterios relativos a comportamentos observables ou desexables. Aplícase aos propios avaliados, aos seus superiores, aos seus colaboradores e incluso a clientes. Con base nos resultados faise a diagnose sobre o desempeño da persoa.
2. Assesment Center: é un modelo de avaliación actitudinal e aptitudinal do comportamento. Trata de poñer a persoa avaliada nun simulacro semellante á realidade laboral que desempeña. A persoa é avaliada por observadores, consultores e técnicos adestrados que observan e rexistran os comportamentos. Os resultados da avaliación detectan necesidades de desenvolvemento.
3. Test de Monster: xorde como alternativa metodolóxica para avaliar e predicir a conduta laboral. Para iso mídense as seguintes competencias: liderado, desenvolvemento de negocios, de relacións interpersoais, de comunicación, de estilos de traballo e de personalidade. O test divídese en dúas partes:
 - Test de condutas laborais: valora as competencias de personalidade emocional, de enfrontamento a unha tarefa e de relación coas persoas.
 - Test de condutas directivas: inclúe, ademais das anteriores, a capacidade de mando e de negocios.

2.4.4. Xestión de competencias nas administracións públicas

A teoría das competencias permite que a área da xestión humana contribúa efectivamente ao logro dos obxectivos organizacionais.

As administracións públicas en España teñen un reto de modernización e mellora continua para ofrecer servizos de maior calidade ao cidadán. O enfoque das competencias axuda á mellora destes servizos.

Enténdese que o concepto de competencia é o eixe central do desenvolvemento humano, tamén nas administracións públicas. A xestión das persoas ten que estar baseada nas súas competencias. A súa avaliación e recoñecemento deben estar na base da carreira profesional, posto que o recoñecemento das competencias profesionais facilita e motiva a aprendizaxe individual e organizacional.

A formación na Administración é un factor de modernización. Dende 1992, ano en que se aprobou a Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, introducíronse factores de modernización como os dereitos do cidadán fronte á Administración ou a simplificación de procedementos e uso de tecnoloxías de información e comunicación.

En 1997 promulgouse a Lei de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado, que instaura o principio de servizo ao cidadán, ademais dos de eficacia, eficiencia, responsabilidade pola xestión e descentralización da función.

A formación é un vehículo de desenvolvemento do sistema de carreira profesional. A existencia dun plan de carreira é un factor imprescindible para que as persoas poidan identificar, dende o momento do seu ingreso, cal é o itinerario e as súas posibilidades de desenvolvemento profesional, o que contribúe a incrementar a súa motivación e satisfacción profesional.

Un plan de carreira constitúe unha ferramenta para as organizacións, ao permitirles aumentar o nivel de eficacia e calidade co que prestan as tarefas por parte do seu persoal, en canto que facilita situar as persoas máis cualificadas nos postos de maior nivel de dificultade e responsabilidade e promover a formación continuada. Un plan de carreira debe estar orientado a satisfacer tanto os dereitos do persoal como as necesidades de organización contratante.

Con base no que interese, estudárase o ámbito organizativo e a descrición de postos de traballo, así como unha proposta de desenvolvemento por competencias. Deberase describir o marco de clasificación de postos de traballo existente na organización administrativa da organización pública, que, en termos xerais, é como segue:

- Grupo profesional: en función do valor de perfil profesional baseado en actitudes, titulación e contido do posto.
- Banda de postos de traballo: subdivisión do grupo profesional en función do perfil.
- Nivel profesional do posto de traballo: en función dos coñecementos, capacidades e habilidades (competencias) que posúen as persoas e poñen á disposición da organización. Aquí enlaza o concepto de posto de traballo co de competencia profesional.

2.5. Xestión do tempo: axendas e reunións

As reunións son a principal ferramenta para a xestión de grupos e para articular os procesos de decisión grupais. Asemade, son un dos mecanismos que poden contribuír a garantir o éxito da coordinación e, polo tanto, da eficacia do funcionamento da organización.

Non obstante, a importancia das reunións debe ser matizada:

- Non é o único nin necesariamente o máis importante dos mecanismos de comunicación.
- Existen outras posibilidades que, en ocasións, poden ser máis eficaces dependendo de cada circunstancia.
- Comunicar directamente, deixando constancia de que a información foi efectivamente transmitida.
- Establecer canles de comunicación directa. Incentivar as queixas, demandas, suxestións e darlles sempre resposta, xa sexa esta positiva ou negativa. A falta de resposta xera desmotivación, retracción e falta de comunicación, e a perda, polo tanto, dunha información que pode ser moi valiosa para a organización.

Estas canles poden (e deben) basearse nunha serie de actitudes concretas intrínsecas ao concepto de liderado efectivo (accesibilidade, capacidade de escoitar activamente, etc.) pero tamén é conveniente establecer mecanismos regulados (caixas de correo ou plans de suxestións), que se traduzan en documentos que poden ser comentados nas reunións.

O éxito da reunión depende de que se cumpran unha serie de condicións:

- A reunión debe ter uns obxectivos e ser necesaria: non é un acto de rutina ou un foro de discusión sen máis.
- Definir os contidos das reunións: establecer un guiión e procurar non saír del. Se xorden outros temas, deixalos para outra futura reunión ou para o final dela.
- Comunicar con anterioridade o guiión da reunión e incentivar os participantes convocados a levar preparada (en forma de guiión) o que será, se é o caso, a súa intervención.
- Seleccionar a quen debe participar nas reunións: implicar só xente que poida achegar algo de interese (sen que isto supoña deixar sen comunicar os resultados da reunión, en forma de acta, a todo o equipo). Se se trata de intercambiar información entre diferentes áreas de traballo, bastará con que acuda un único portavoz. Un número excesivo pode xerar subgrupos e desvirtuar a reunión.
- Controlar os tempos das reunións: fixar unha hora máxima.
- Levantar acta de cada reunión coas conclusións obtidas: arquivalas e poñelas á disposición de quen as queira consultar.
- Definir os roles básicos: coordinador/a e secretario/a: o primeiro encargárase de fixar as regras da reunión e de facelas cumprir. O segundo, de anotar aspectos fundamentais e de levantar acta dela.

No tocante ás regras, débense establecer quendas de intervención, dar a palabra de xeito ordenado e evitar intervencións paralelas.

Isto é especialmente relevante, xa que unha reunión non está exenta de custos de tempo, de oportunidades e de posibles "externalidades negativas" (conflito, sentimento de infrutilización, etc.).

Xestionar eficazmente unha reunión pasa por implicar todos os participantes para que a súa presenza achegue valor á reunión. Isto implica saber afrontar determinadas actitudes e comportamentos presentes nos grupos:

- Agresor: minimiza o status dos outros.
- Bloqueador: posición negativa sen alternativas.
- Ególatra: emprega o grupo como público e escenario de autoconfirmación. A súa participación diríxese a reforzar a imaxe que quere transmitir de si mesmo e non a achegar solucións.
- Dominador “que todo o sabe”: non acepta opinións diverxentes e trata de monopolizar o discurso.
- Pedichón conspirador: busca axuda só nunha parte do grupo e fomenta a división interna.
- Tímido ou inexistente: O medo escénico e ao fracaso impídenlle ofrecer a súa opinión.
- Mediador: busca acordos e solucións.

4. CALIDADE E MELLORA CONTINUA NOS EQUIPOS DE TRABALLO

Autores

Equipo Proxectos, Ensino, S.L.

1. A calidade e a mellora continua

1.1 Calidade e xestión

1.1.1 O concepto de calidade. Definicións

Intentar dar resposta á pregunta: “¿cal é a esencia da calidade?” parece difícil e complexo. As seguintes definicións amosan, por unha banda, a disparidade de opinións dos principais autores sobre o significado do termo e, doutra, a posibilidade de chegar a un concepto que poida recoller a opinión máis aceptada ou que poida ofrecer algunha clase de síntese. Así, a calidade é (MUÑOZ, 1999):

- Cumprir as especificacións, segundo Ph. Crosby.
- Adecuación para o uso, satisfacendo as necesidades do cliente, segundo J. Juran.
- Un grao predicible de uniformidade e fiabilidade a baixo custo, axeitado ás necesidades do mercado, segundo W. E. Deming.
- O resultado total das características do produto e/ou servizo de márketing, enxeñaría, fabricación e mantemento a través dos cales o produto ou servizo en uso satisfará as esperanzas do cliente, segundo A. V. Feigenbaum.
- Custo que un produto impón á sociedade desde o momento da súa concepción, segundo Taguchi.
- Conxunto de propiedades e características dun produto ou servizo que lle confiren a súa aptitude para satisfacer unhas necesidades expresadas ou implícitas, segundo a norma ISO.

Estas definicións recollen o enfoque co que cada autor contempla o termo calidade e o concepto en que se basea, para expor as súas teses sobre a consecución daquela.

De entre todas elas, poderíamos extraer a seguinte: “calidade é o conxunto de características que posúe un produto ou servizo obtido nun sistema produtivo, así como a súa capacidade de satisfacción dos requirimentos do usuario”, que recolle alusións aos elementos clave que debe reunir calquera definición de calidade que se prece.

Algunhas definicións de calidade na Administración pública son as seguintes:

- “Calidade quere dicir prestar servizos como os demanda o cidadán” (MARAGALL, 1992).
- “Extensión na cal un produto ou servizo cumpre as especificacións do cliente e é apropiado para o seu uso”¹.

1.1.2. Evolución do concepto de calidade: do control da calidade á xestión total

Hoxe en día, a palabra calidade emprégase na descrición de moitas actividades, produtos ou servizos. Porén, a calidade e os esforzos por conseguila, a través da inspección e a estandarización, non son un invento do século XX, senón que se remontan ata o modelo de produción artesanal.

A evolución do termo calidade nas empresas foi rápido e significativo: dende a forma de traballar do artesán, pasando pola organización científica do traballo de F. TAYLOR durante a Revolución Industrial ata a presión da produtividade e a separación de funcións.

Afondemos brevemente en cada un destes períodos.

Ata finais do século XIX, era o propio artesán quen seleccionaba o material, levaba a cabo o traballo e controlaba, cos seus propios coñecementos profesionais, as características de cada unha das pezas que realizaba. Así mesmo, o produtor coñecía inmediatamente e de primeira man se o seu traballo deixara satisfeito o cliente (CLIMENT, 2003).

A partir da primeira metade do século XX, Frederick TAYLOR introduce o concepto de organización científica do traballo. A idea de que o traballo se pode analizar e descompoñer en actividades elementais e de que se lles pode encargar a persoas con certa formación a realización dalgunhas destas actividades conduce a unha auténtica revolución da produtividade.

No entanto, a presión da produtividade e a separación de funcións comportou unha falta de atención á calidade cuxa reacción foi aumentar a inspección e a avaliación coa creación de departamentos de inspección, independentes do departamento de produción. Nunha primeira etapa, a inspección consistía no “control da calidade”, rexeitando os produtos fabricados que non se axustaban ás especificacións establecidas, mediante a comprobación do cen por cento tanto da materia prima como do produto rematado. O problema era que mentres esas desviacións non se detectaban se seguían producindo unidades defectuosas, coas seguintes perdas económicas que isto supuña. Isto constituía un indicador da ineficiencia na organización, evidenciando carencias no dominio do proceso produtivo de forma que soamente o persoal do departamento de control de calidade se consideraba responsable da calidade e o termo calidade significaba unicamente corrección.

Da inspección foise evolucionando cara á autoinspección, o cal supuña que o control de calidade era levado a cabo polo operario durante o proceso produtivo, confiándolle así a responsabilidade de avaliar a conformidade do seu propio traballo. Isto supuxo un avance, xa que o erro se detectaba tan pronto como este se producía e a corrección era inmediata.

Nesta época, a produción en masa aumentou tanto que fixo imposible a inspección total, de modo que se pasou de comprobar todos os produtos a extraer mostras das que se tomaban datos, cuxos resultados se aplicaban á totalidade.

Durante a II Guerra Mundial incorpóranse técnicas estatísticas como o control estatístico de procesos (CSP) e a xestión da calidade total (XCT), na procura dos motivos que introducían variabilidade no

¹ Oficina de Xestión e Orzamentos dos Estados Unidos, 1988.

proceso de produción e eran causas potenciais de defectos. A este respecto, algúns autores sosteñen que a XCT comezou na Administración pública como resposta ás necesidades imperantes (RODRÍGUEZ, 2005).

Tras a II Guerra Mundial dáse un fito clave na xestión da calidade. Xapón, coa súa industria practicamente afundida e consciente da súa necesidade rexenerativa, ve a oportunidade nas teorías sobre o control de calidade para reducir as variacións nos procesos industriais dun enxeñeiro norteamericano, W.E. DEMING. Grazas á aplicación das súas ideas, conseguiron un rotundo éxito no mercado mundial, fabricando os mesmos produtos pero sendo moito máis competitivos en prezos, xa que diminuíron o número de produtos incorrectos, conseguindo unha xestión máis eficaz, o cal influíu directamente na redución de custos.

Con estas achegas Xapón adopta o concepto de “sistema de xestión total da calidade” coas teorías sobre a eficacia do traballo en grupo e a motivación do ser humano. Incorpora todo o persoal á mellora da calidade, perseguindo con isto o aproveitamento das súas capacidades en beneficio da persoa e da empresa. A idea predominante é que toda persoa que teña algo que achegar respecto a un problema, ben porque se vexa directamente afectada por el ou porque é a que mellor o coñece, debe participar na busca da solución máis eficaz.

As teses de DEMING plásmanse na creación do recoñecido internacionalmente *Premio Deming ao melloramento da calidade* e posteriormente dá a coñecer os seus famosos “catorce puntos”, detallados a continuación, os cales se institúen como referente para a mellora da calidade e a produtividade das empresas.

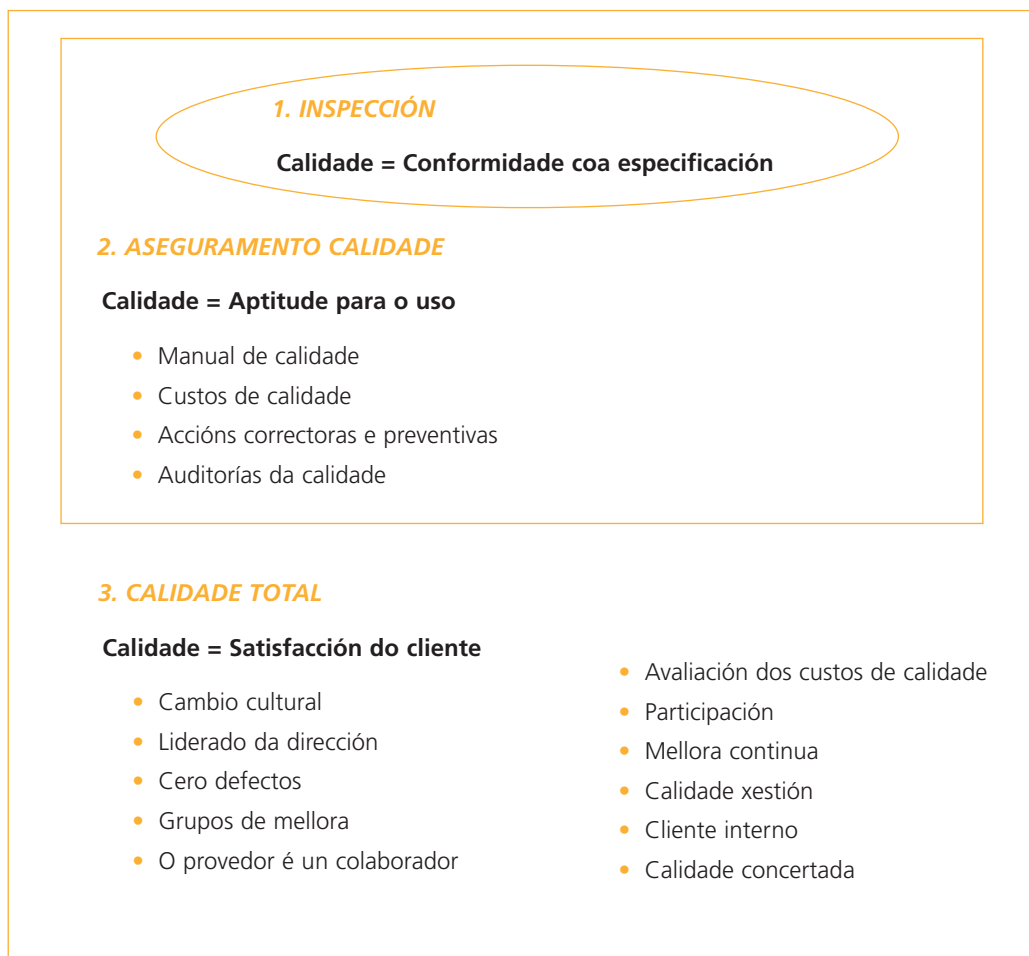
14 PUNTOS DE DEMING

1. Crear a constancia de propósito cara á mellora dos produtos/servizos, para continuar na actividade empresarial e crear postos de traballo.
2. Adaptar a organización á nova situación creada pola aparición da filosofía actual.
3. Eliminar a necesidade da inspección masiva de produtos/servizos.
4. Rexistrar máis por criterios de calidade que de prezo, eliminar o malgasto (o que non engade valor ao produto/servizo) e establecer lazos de colaboración cos provedores.
5. Mellorar constantemente os procesos de produción e de servizos para mellorar a calidade e a produtividade, reducindo os custos.
6. Formar e adestrar as persoas da organización para que, mellorando a súa capacidade, poidan desempeñar mellor a súa tarefa.
7. Instaurar o liderado da xerencia e dos responsables de tarefas ou procesos.
8. Acabar co medo, para que as persoas se sintan seguras e acheguen toda a súa capacidade.
9. Romper as barreiras entre os departamentos e fomentar o traballo en equipo.
10. Eliminar os slogans e consignas para os empregados, substituíndoos por accións de mellora.
11. Eliminar os estándares de traballo, incentivos e traballo arreo, dado que son incompatibles coa mellora continua, substituíndoos por liderado.
12. Eliminar as barreiras que privan as persoas de sentirse orgullosas do seu traballo.
13. Instituír programas de educación e estimular as persoas para a súa mellora persoal.
14. Facer todo o posible para que, entre todos, se poida realizar esta transformación, aplicando o método PDCA.

Mentres, en Occidente (EEUU e Europa) seguen máis pola liña do “aseguramento da calidade”. A idea predominante en Occidente é que os especialistas son os que saben, polo que cando hai un problema eles deben resolvelo. Isto orixina a aparición dun número cada vez maior de especialistas en técnicas de calidade, que aplican as normas e aseguran que a calidade estea garantida. Este é un período no que se presta grande importancia á prevención. Resulta máis rendible prever os erros que ter que corrixilos.

Na década dos 80 a calidade nos países occidentais achégase á de Xapón, fundamentalmente polo auxe dos produtos xaponeses no mercado debido ao elevado nivel de calidade que ofrecen. Estados Unidos, e algo máis tarde Europa, reaccionan creando os seus propios premios á calidade: o “*Malcom Baldrige*” e o “*Premio europeo á calidade total*”, respectivamente.

Como resumo, pódese esquematizar a evolución do concepto da xestión da calidade na seguinte figura, que amosa como se foi expandindo a filosofía da calidade, incorporando os conceptos das fases anteriores (CLIMENT, 2003):



Fonte: *Los costes de calidad como estrategia empresarial.*

A incorporación de todas estas estratexias no sector público iníciase na década dos 80, e é dos 90 en diante cando comezan a tomar un impulso realmente imparabile.

Na actualidade a tendencia diríxese cara ao concepto de “calidade total”, cuxo obxectivo é a consecución de “cero defectos” e a extensión da filosofía de calidade non só a todas as persoas da empresa, senón tamén a todas e cada unha das actividades que se levan a cabo nela. Esta filosofía consiste, por tanto, na integración de sistemas técnicos e socioculturais nunha organización que potencia a importancia das persoas no proceso de calidade. Isto presupón un cambio radical na concepción dos recursos humanos: a realización correcta das tarefas específicas deixa de ser o indicador do desempeño óptimo, sendo necesario que os ollos da empresa cheguen a todas as partes, e que a información detectada ascenda ata os niveis de decisión (ou que estes baixen ata onde estea o problema detectado).

A idea é promover a mellora continua, reducir as variacións do proceso, previr erros e mellorar a resposta ás demandas dos clientes: débese xestionar a calidade. A idea de xestión leva aos conceptos de obxectivo e mellora, contribuíndo a aumentar o valor engadido, achegando mellora competitiva.

Os efectos da calidade obxectiva ou intrínseca (custo) mídense, xa que sobre eles só se pode reaccionar. Polo contrario, as causas teñen que tratarse de maneira proactiva. Para isto, dispoñemos de referencias e modelos:

- ISO 9001:2000, excelente referencial, aínda que con limitacións propias da súa visión formalista da xestión.
- EFQM, pensado para facilitar a autoavaliación da xestión e dos resultados.

1.2. Calidade e mellora nas administracións públicas

1.2.1. Orixe e antecedentes

Sen ánimo de exhaustividade, pódese dicir que a calidade nas administracións públicas en España se desenvolve a través dunha serie de fitos, como os que se relatan a seguir.

Nos anos 80 aborouse o primeiro proceso de modernización administrativa, promulgándose en 1992 a Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

Entre os anos 92 e 94 desenvolveuse un segundo plan de modernización da Administración do Estado, que introduciu a xestión por obxectivos e outros conceptos de tipo empresarial.

Entre 1993 e 1995 xestouse o proxecto “*Modelo Cidadanía*”, para a calidade dos servizos públicos.

No ano 1996 publicouse unha exhaustiva relación de procedementos administrativos, e aprobouse un decreto no que se recollían as funcións necesarias para proceder á atención personalizada, creando un centro de información administrativa coordinador. Así mesmo, creáronse as oficinas de información e atención ao cidadán, e puxéronse en marcha os libros de queixas e suxestións.

No ano 1997 botouse a andar o programa que posibilitou o *Portelo Único* para as tres administracións (estatal, autonómica e local).

O servizo aos cidadáns quedou establecido na LOFAXE, e no ano 1999 implantouse o *Portelo Único empresarial*. Neste mesmo ano, aprobouse outro decreto polo que se regulaban as cartas de servizos

e os *premios de calidade*, recollendo conceptos tales como a mellora continua, a información aos cidadáns e a publicidade da acción administrativa. Orixínase a partir dese momento un proceso de avaliación externa e autoavaliación da calidade dos servizos prestados, a través de compromisos declarados, das expectativas dos usuarios e dos programas de mellora desenvolvidos.

No ano 2000 publicouse o *Libro branco para a mellora dos servizos públicos*, que recollía a liña política de promover a xestión da calidade nas administracións públicas a través de medidas como avaliar os servizos, procesos e resultados, implantar a mellora continua, mellorar a regulación e simplificar os procedementos, establecer compromisos de calidade... Dende este ano, concédense os *Premios á Calidade na Administración Xeral do Estado*.

Na actualidade, España é un país líder en Europa en canto a recoñecementos de excelencia estendidos por EFQM. No sector público hai constancia de que uns douscentos organismos desenvolven autoavaliacións.

1.2.2. A calidade nas administracións públicas

Nun primeiro achegamento á xestión da calidade² pódese advertir que a súa incorporación á xestión pública obriga a situar a súa verdadeira dimensión e alcance, é dicir, "necesítase recoñecer aqueles valores propios do sector público tendentes a buscar a máxima calidade posible no marco da cultura administrativa e adaptalos. Pero, asemade, trátase de adoptar un concepto orixinado dende o ámbito industrial e adaptalo ao ámbito da prestación de servizos e ás peculiaridades de cada organización" (VILLORIA, 1996). En resumo, o importante non é soamente falar de calidade como unha simple técnica de xestión importada do sector privado, senón adaptala correctamente a partir dos factores administrativos e sociopolíticos que circundan a xestión pública e darlles a súa dimensión xusta para facer desta unha estratexia efectiva que responda ás expectativas de reforma das administracións públicas (MOYADO, 2002).

Nas últimas décadas, o sector servizos, e entre eles o sector público, creceu de maneira exponencial, de xeito que entre ambos suman arredor do 75% do emprego global. O feito de que a satisfacción do cliente, usuario ou cidadán estea claramente identificada fai que, no sector servizos, a calidade adquira unha importancia decisiva. Para o seu correcto desenvolvemento é necesaria a interacción harmónica de tres factores, como son: a responsabilidade da dirección, os empregados e os materiais, así como un sistema de calidade estruturado.

Por isto é importante coñecer as *características dos servizos* (LÓPEZ e GADEA, 1995), entre elas:

- Intanxibilidade: ao tratarse de prestacións fai máis complicado establecer as especificacións e medir e verificar a súa calidade.
- Heteroxeneidade: debida á importante colaboración humana, o que introduce variabilidade.
- Inseparabilidade da elaboración e o consumo: a produción e o consumo do servizo son procesos simultáneos, polo que hai que cualificalo durante a súa prestación, de xeito que non só se valora o resultado final, senón tamén o proceso.

² Toda a filosofía da calidade aplicada á xestión pública xira en torno á mesma idea: converter o cidadán, como destinatario dos nosos servizos e a xustificación da existencia mesma da Administración, no centro da nosa atención e preocupación. Joseph Sensenbrenner, alcalde da cidade de Madison (Wisconsin) entre 1983 e 1989, dicía: "Todo o que hai na calidade conduce, no fondo, á liberación do enxeño humano e ao pracer en facer as cousas ben, elementos que existen (aínda parcialmente inactivos) en todas as empresas"; FEMP, 2003.

En calquera caso, é bo ter presentes as deficiencias máis habituais na prestación de servizos e as súas causas, que teñen que ver principalmente coa insatisfacción. A deficiencia xeral resulta da resta entre o que o cidadán espera e o que recibe, podendo distribuírse as mencionadas deficiencias en catro clases:

- Discrepancia entre as expectativas dos cidadáns e as percepcións dos directivos.
- Discrepancia entre as percepcións dos directivos e os requisitos definidos.
- Discrepancia entre requisitos definidos e a prestación do servizo.
- Discrepancia entre a prestación do servizo e a comunicación externa.

De aí a importancia das técnicas de calidade, que poden axudar as administracións públicas a (LÓPEZ e GADEA, 1995):

- Mellorar a súa lexitimade.
- Diminuír parte do déficit municipal por redución de custos.
- Aumentar a competitividade do sector público.
- Potenciar a innovación e a creatividade.
- Aumentar a rapidez de resposta.
- Descentralizar a toma de decisións nos ámbitos máis próximos ao cidadán.

Para conseguir isto, pódense empregar unha gran cantidade de ferramentas, en forma de estratexias, sistemas ou modelos de xestión pública, como as que sinala RODRÍGUEZ (2005):

- Protocolos de actuación.
- Manuais de procedementos.
- Boas/mellores prácticas.
- Catálogos de servizos.
- Cartas de servizos.
- Xestión de procesos e por procesos.
- Plans estratéxicos.
- Dirección estratéxica.
- Despregamento de obxectivos.
- Servizos de atención ao cidadán (SAC).
- Modelos de queixas e suxestións.
- Servizos certificados: ISO.
- Modelos EFQM e CAF.

A continuación imos analizar os máis aplicados nas administracións públicas, como son a ISO 9000:2000 e o Modelo EFQM.

1.3. Sistemas de xestión de calidade

Ante a extensa variedade de modelos é conveniente centrar a análise nun deles. Con tal motivo escolleuse a familia de normas ISO, que son abordadas a continuación.

Segundo a norma ISO 8402, un sistema de calidade é un “conxunto da estrutura de organización, responsabilidades, procedementos, procesos e recursos, que se establecen para levar a cabo a xestión de calidade”.

Así, o sistema de calidade estará composto de dúas partes:

- Unha parte escrita, desenvolvida nunha serie de documentos, que describen o sistema axustándose a unha norma.
- Unha parte práctica, formada por dúas variables:
 - Aspecto físico: maquinaria, instrumentos (tecnoloxía).
 - Aspecto humano: temas tratados nunha linguaxe de capacitación e adestramento, para lograr a formación do persoal na calidade e, en xeral, dun grupo de traballo motivado e cohesionado.

1.3.1. Modelos de xestión (Normas ISO 9000)

ISO³ é un acrónimo de *International Standard Organization*, que é a axencia especializada en estandarización de ámbito mundial. A familia ISO é un conxunto de normas internacionais para a xestión e o aseguramento da calidade empregadas co obxecto de desenvolver, implantar e mellorar os sistemas de calidade (CLIMENT, 2003).

Este sistema ofrécelle a calquera organización unha guía para incorporar a xestión de calidade adoptando un método para xestionar as súas actividades sistematicamente, orientándoas cara á satisfacción dos seus destinatarios e empregando os seus recursos do mellor modo posible. No sector público pode aplicarse a unha unidade enteira ou a determinados servizos dos que presta (RODRÍGUEZ, 2005).

Por todos é coñecida a serie de normas ISO 9000:2000, adoptadas por máis dun cento de países e que permitiron unha linguaxe común, que unificou os criterios de xestión de calidade en todo o mundo.

O primeiro que hai que dicir é que *non todas as normas ISO son certificables*; a ISO 9000 alcanza exclusivamente aos principios e ao vocabulario e a ISO 9004 trata sobre as recomendacións para implantar un SXC, polo que non son obxecto de certificación. Si o é a ISO 9001 (RODRÍGUEZ, 2005).

³ A serie de normas ISO 9000, ou na máis coñecida acepción española UNE-EN ISO 9000, nace no ano 1987, da man da Organización Internacional de Normalización, co propósito de “consolidar as definicións relativas á calidade, harmonizar os diversos requisitos da calidade de cada país e afrontar a unificación do mercado europeo ao presentar un único conxunto de normas da calidade acordadas para o seu uso por parte dos subministradores internacionais de bens e servizos”; SMALL, 1998.

1.3.2. Os oito principios da calidade

Estes principios aparecen na ISO 9004 cunha introdución que indica: “Esta norma internacional baséase en oito principios de xestión da calidade. Non obstante, a intención desta norma internacional non é implicar uniformidade na estrutura dos sistemas de xestión da calidade nin na documentación”.

Os principios son os seguintes:

1. Enfoque ao cliente. As organizacións dependen dos seus clientes e polo tanto deberían comprender as súas necesidades actuais e futuras, cumprir os seus requisitos e esforzarse en superar as súas expectativas. Os beneficios deste enfoque son:
 - A mellora da percepción a través dunha resposta flexible e rápida.
 - A mellora na efectividade no uso dos recursos dunha organización para lograr a satisfacción do cliente.
 - A mellora na fidelidade do cliente.
2. Liderado. Os líderes establecen a unidade de propósito e a dirección da organización, polo que deberían crear e manter un ambiente interno, no cal o persoal poida involucrarse totalmente en acadar os obxectivos da organización. Conta cos seguintes beneficios:
 - Comprensión e motivación do persoal cara aos obxectivos e metas da organización.
 - Avaliación, aliñamento e implantación das actividades dunha forma integrada.
 - Redución da falta de comunicación entre os niveis dunha organización.
3. Enfoque ás persoas. O persoal é a esencia de toda organización. O seu total compromiso posibilita que todas as súas habilidades sexan usadas para o beneficio da organización. Implicar as persoas significa compartir os coñecementos e alentar, desenvolver e recoñecer a súa contribución. A comunicación é o elemento clave para a integración e funcionamento dun equipo, permite facer comúns os obxectivos e crear un ambiente de colaboración e apoio. Catro son os beneficios que achega este elemento do sistema:
 - Persoal motivado, involucrado e comprometido coa organización.
 - Innovación e creatividade en promover os obxectivos da organización.
 - O persoal sentirase valorado polo seu traballo.
 - Desexo de participar e contribuír na mellora continua.
4. Enfoque por procesos. Os resultados desexados alcánzanse máis eficientemente cando os recursos e as actividades se xestionan como un proceso. Os beneficios son:
 - Capacidade para reducir os custos e acurtar os ciclos de tempo a través do uso efectivos de recursos.
 - Resultados mellorados, consistentes e predicibles.
 - Permite que as oportunidades de mellora estean centradas e priorizadas.

5. Sistema de xestión. Identificar, entender e xestionar un sistema de procesos interrelacionados para un obxectivo dado, mellorando a eficacia e eficiencia da organización. Aplicación do ciclo *Plan-Do-Check and Act* (PDCA), de mellora continua mediante medición, avaliación e análise. Con tres beneficios claros:
 - Integración e aliñamento dos procesos, que alcanzarán mellor os resultados desexados.
 - A habilidade para enfocar os esforzos nos procesos principais da nosa organización.
 - Proporcionar ás partes interesadas confianza na consistencia, efectividade e eficacia da organización.
6. Mellora continua. Debería ser un obxectivo permanente da organización. Contémpanse os seguintes beneficios:
 - Incrementa a vantaxe competitiva a través da mellora das capacidades organizativas.
 - Aliñamento das actividades de mellora a todos os niveis coa estratexia organizativa establecida.
 - Flexibilidade para reaccionar rapidamente ás oportunidades.
7. Análise de datos. As decisións eficaces baséanse en análises de datos recollidos e información obtida. Tres son os beneficios:
 - Decisións informadas.
 - A capacidade aumentada de demostrar a efectividade de decisións anteriores a través da referencia a feitos reais.
 - A capacidade aumentada de revisar, cuestionar e cambiar opinións e decisións.
8. Enfoque aos provedores. Unha organización e os seus provedores son interdependentes e unhas relacións mutuamente beneficiosas aumentan a capacidade para crear valor. De aí salientáanse os seguintes beneficios:
 - Incrementa a capacidade de crear valor para ambas as partes.
 - Flexibilidade e rapidez de resposta de forma conxunta e acordada a un mercado cambiante ou ás necesidades e expectativas do cliente.
 - Optimización de custos e recursos.

1.4. O Modelo Europeo de Excelencia (EFQM)

A *excelencia* defínese como o modo sobresaínte de xestionar a organización e obter resultados baseándose en conceptos fundamentais que inclúen:

- Orientación cara aos resultados.
- Orientación ao cliente.

- Liderado e coherencia.
- Xestión por procesos e feitos.
- Desenvolvemento e implicación das persoas.
- Aprendizaxe, innovación e mellora continuas.
- Desenvolvemento de alianzas que engadan valor.
- Responsabilidade social.

Para desenvolver estes conceptos as organizacións privadas e públicas crearon unha serie de modelos de uso xeneralizable a todo tipo de sectores, entre os que figura o público.

1.4.1. Orixe e concepto

No ano 1988, 14 organizacións europeas crearon a *Fundación Europea para a Xestión da Calidade*, co fin de definir un modelo que levase as organizacións cara á calidade total. En 1992, esta fundación lanzou o Modelo Europeo de Xestión de Calidade, coñecido internacionalmente como Modelo EFQM de Excelencia (MAP, 2004).

O modelo EFQM é un marco de traballo *non-prescritivo* (é dicir, respecta a personalidade de cada organización e recoñece que existen distintos enfoques para lograr a excelencia) que se fundamenta na premisa segundo a cal os resultados excelentes con respecto ao rendemento da organización, aos clientes, ás persoas e á sociedade se logran mediante un liderado que dirixa e impulse a política e estratexia ás persoas da organización, as alianzas e recursos, e os procesos.

Ao ser o recoñecemento dos logros un dos trazos da política desenvolvida pola EFQM, no ano 1992 preséntase o Premio Europeo á Calidade para empresas europeas.

O modelo EFQM de Excelencia é un modelo flexible que pode aplicarse a organizacións grandes e pequenas, do sector público ou do sector privado. Ademais, ofrece unha linguaxe e unha ferramenta de xestión comúns, facendo así máis fácil compartir as “boas prácticas”.

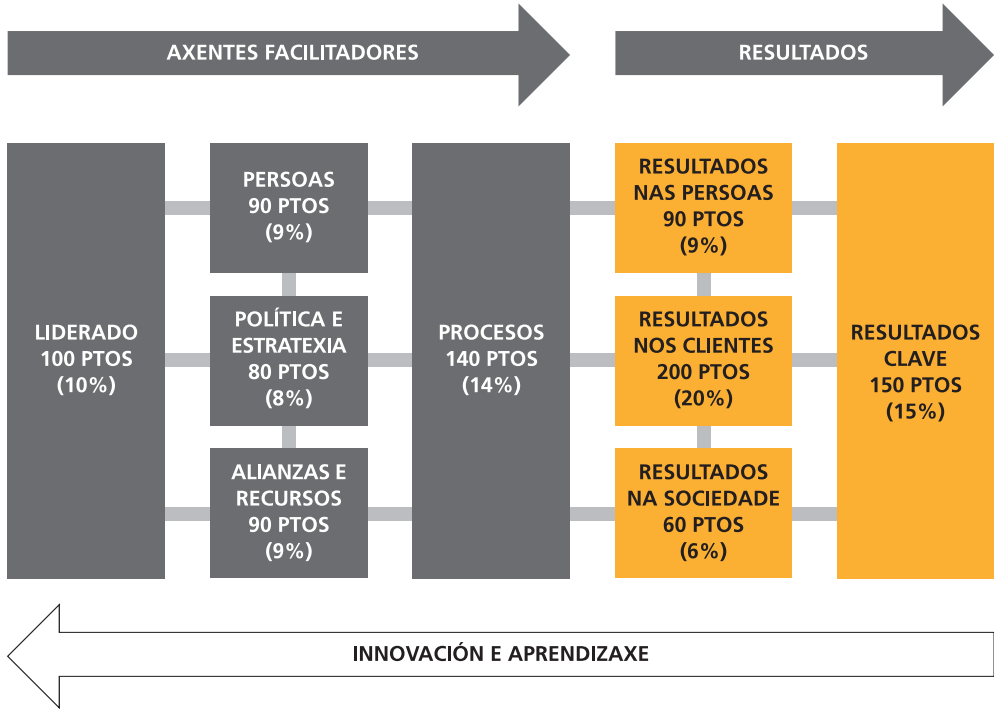
Actualmente conta con máis de 600 membros, dende pequenas empresas ata grandes multinacionais, institutos de investigación, escolas de negocios e universidades.

1.4.2. Criterios

O Modelo EFQM de Excelencia componse de nove criterios, divididos en dous grupos: os cinco primeiros son os *Criterios axentes facilitadores*, que describen o que se fai na organización e cómo se conseguen os resultados (debe ser probada a súa evidencia); os catro últimos son os *Criterios resultados*, que describen qué conseguiu a organización (deben ser medibles). Os “resultados” son consecuencia dos “axentes facilitadores”, e estes mellóranse empregando o *feedback* dos “resultados” (MAP, 2004). Para desenvolver os criterios en detalle, acompáñase cada un deles dun número de sub-criterios, 32 en total, que é necesario abordar á hora de realizar unha avaliación.

Os criterios resúmense no seguinte diagrama:

MODELO EFQM DE EXCELENCIA



Fonte: MAP, 2004.

As frechas do diagrama subliñan a natureza dinámica do modelo, mostrando que a innovación e a aprendizaxe potencian o labor dos axentes facilitadores dando lugar a unha mellora dos resultados (MAP, 2004).

Así mesmo, no dito diagrama apréciase a ponderación aplicada á asignación de puntos a cada un dos criterios, xa que non todos os criterios teñen o mesmo peso na puntuación final. De feito, pódese observar que o modelo EFQM eleva a ponderación de resultados nos clientes, o que confirma que é un modelo claramente orientado cara a eles.

Dos resultados da autoavaliación xorden os plans de mellora.

1.4.3 Instrumentos para levar a cabo a autoavaliación

A autoavaliación pode realizarse por distintos medios, dependendo do grao de madurez da organización e dos resultados que se desexe obter. Entre aqueles atópanse: o cuestionario de autoavaliación, o formulario, a matriz de mellora, a reunión de traballo e a simulación de presentación ao premio.

Todos estes medios son válidos, aínda que a utilización de cada un deles leva unhas vantaxes e inconvenientes asociados, que deben terse en conta á hora de elixir o medio que se vai empregar.

O cuestionario e o formulario son as dúas técnicas de autoavaliación máis viables para as administracións públicas. O propósito do cuestionario é axudar a avaliar a situación actual da organización nos

aspectos preguntados (MAP, 2004). Os formularios realízanse co fin de proporcionar información máis en detalle sobre os puntos fortes e as áreas de mellora da organización.

Un dos modelos de autoavaliación máis recoñecidos no ámbito das administracións públicas é o EFQM, anteriormente comentado. Non obstante, existen outros deseñados especificamente para as organizacións públicas, e con base no EFQM, como son o Marco Común de Avaliación (ou CAF, na súa sigla en inglés), ou o Modelo Cidadanía:

- O Marco Común de Avaliación (CAF) foi desenvolvido polo Grupo de Servizos Públicos Innovadores dos Estados Membros (GSIE). É unha *ferramenta de xestión da calidade especificamente deseñada para introducir a autoavaliación* no sector público. Este modelo contén todos os elementos que permitirán analizar onde se atopa unha organización e cara a onde se quere dirixir (CASALS; HIDALGO; JIMÉNEZ; RUIZ, 2007), incorporando as características principais tanto do modelo EFQM de Excelencia como do premio alemán SPEYER á calidade. O modelo persecue tres propósitos fundamentais:
 - Servir como iniciación para os administradores públicos que desexen mellorar as súas técnicas de xestión.
 - Servir de ponte entre os distintos modelos e metodoloxías empregadas na xestión de calidade do sector público nos distintos países da UE.
 - Permitir a introdución de estudos de *benchmarking* entre estas organizacións (RODRÍGUEZ, 2005).
- O *Modelo Cidadanía* foi deseñado polo Observatorio para a Calidade nos Servizos Públicos (OCSP), recollendo a tradición e os valores de modelos xa implantados (Deming, EFQM...) pero de novo cuño para os servizos públicos. Mantén un perfil moi coincidente co da maioría dos conceptos da excelencia: xestión por procesos, implicación das persoas, mellora continua, desenvolvemento de alianzas e responsabilidade social, incluíndo o contorno e a sociedade no concepto orientación ao cliente-cidadán, e abrindo un espazo para o liderado político no que ao concepto de liderado respecta (RODRÍGUEZ, 2005). Finalmente, o *Modelo Cidadanía* propón como novidade a *conectividade*, entendida como a necesidade de establecer pontes entre os propios servizos dunha organización e con outras administracións, a fin de superar as fracturas competenciais (OCSP, 2004).

2. Aplicación dos principios e técnicas de mellora continua aos equipos de traballo

Un equipo de traballo denominado equipo de mellora consiste nun *pequeno número de persoas* con habilidades complementarias que están comprometidas cun *propósito común*, empregan parámetros de desempeño e métodos estruturados e son mutuamente responsables da súa realización.

Neste senso, se necesitamos encontrar a solución dun problema ou descubrir unha oportunidade de mellora, debemos facilitar a súa aparición mediante a posta en escena dun contorno favorable e que estará baseado nos seguintes principios:

- Recompilación do maior número de datos e información sobre o asunto.
- Elección das persoas máis idóneas para o seu estudo e tratamento.

- Creación dun ambiente favorable para a práctica da creatividade.
- Motivación ao máximo das persoas, mediante a valoración do seu traballo.

Antes de implantar calquera método de mellora da calidade, hai uns principios básicos que se deben cumprir en todas as organizacións. Estes principios son:

- A dirección da empresa debe estar moi integrada e activa no método de mellora da calidade, xa que son os encargados de difundir a política de calidade da empresa.
- A formación é unha das bases do sistema. O persoal da empresa debe estar ben formado en sistemas de calidade, sobre todo os encargados da súa xestión, execución e control.
- A dirección debe crear un bo ambiente de traballo, para que toda a organización estea pre-disposta a dar apoio ao método de mellora de calidade a implantar.
- É conveniente definir criterios básicos sobre a empresa, tales como: produtos/servizos que se queren ofrecer aos clientes, clientes, obxectivos da empresa a medio-longo prazo...

2.1. Círculos de calidade

Os círculos de calidade foron propiciados por Kaoru ISHIKAWA, propulsor do diagrama causa-efecto, e están fundamentados na necesaria implicación das persoas.

Estes naceron como reunións *voluntarias* de empregados que querían participar, dentro do seu ámbito de competencia, na análise e solución das dificultades dunha forma continua.

Os círculos de calidade responden á idea de motivar a todas as persoas da organización, outorgándolles a responsabilidade de solucionar os problemas dos medios de traballo, dos procesos e dos sistemas que manexan, achegando ideas, suxestións e proxectos. Así, as persoas séntense útiles, xa que os seus esforzos son valorados e recoñecidos pola dirección.

Hoxe aplícanse de xeito continuo en todos os niveis das organizacións, sendo as súas garantías de éxito o apoio decidido da dirección e a formación en técnicas relacionadas coa calidade. A participación voluntaria vai evolucionando cara a unha participación promocionada e remunerada (RODRÍGUEZ, 2005).

Os resultados que conseguen os círculos de calidade son diversos:

- Mellora da calidade de procesos e sistemas.
- Aumento da produtividade.
- Diminución de custos.
- Implicación das persoas.
- Redución de absentismo.
- Establecemento dun ambiente de hixiene e seguridade.
- Crear actitude para previr problemas e capacidade para resolvelos.
- Mellorar a comunicación.

2.2. Grupos de mellora

Os grupos de mellora son equipos de traballo, *pertencentes á organizacións*, que traballan para estudar sistematicamente accións que melloren o nivel dos servizos prestados á cidadanía eliminando ou reducindo as anomalías e aplicando as melloras producidas.

A principal razón de ser dos grupos de mellora é conseguir que as persoas que conforman a organización se convertan no *motor da mellora continua* coas conseguíntes vantaxes que isto implica, pois:

- Conséguese melloras nos procesos internos e externos.
- A participación das persoas leva maior implicación e identificación.
- Foméntase a comunicación e o coñecemento persoas.
- Obtense maior desenvolvemento persoal e profesional.
- Acéptase mellor aquilo no que unha persoa participou.

Deberá determinarse quen son as persoas que van formar parte dos equipos, debendo estar formados en mellora da calidade. Seleccionados os temas prioritarios de estudo e con posibilidades de ser mello-rados, pódese comezar a traballar a través dunha metodoloxía, que non é outra que a do ciclo PDCA.

Na actualidade, trátase de aglutinar círculos de calidade e grupos de mellora (RODRÍGUEZ, 2005).

2.3. Metodoloxía de traballo nos círculos de calidade-grupos de mellora

Primeiramente elíxese un responsable, que actúa como líder do equipo (convoca reunións, leva a orde do día, recolle os acordos, modera as reunións...).

O habitual, para que resulte práctico, é que participen entre 3 e 10 persoas, sempre de xeito voluntario. As ditas persoas poden ser tanto *dunha mesma unidade como de distintas*, o que engade valor aos resultados do grupo xa que implica puntos de vista máis amplos.

O método de traballo pasa por:

1. Decidir voluntariamente participar e ter liberdade para abandonalo.
2. Establecer un calendario de traballo.
3. Identificar unha área que precise de melloras dentro das actividades obxecto da súa responsabilidade.
4. Analizar que aspectos concretos do propio proceso de traballo requiren dalgunha modificación, maior coordinación, suprimir algún paso...
5. Propor distintos modos alternativos de actuación e analizar os seus pros e contras. Analízanse custos, vantaxes e posibles desvantaxes, cuantificando (se é posible) cada un dos aspectos.
6. Determinar e documentar como poden levarse á práctica as melloras, detallando as súas vantaxes, e sometelas á consideración dos responsables das unidades implicadas.
7. Esta información recóllese nunha acta, sinxela e concreta.

8. Unha vez decidido co responsable da unidade a acción de mellora que se vai implantar, aplícase e, seguidamente, compróbase se foi tan eficaz como se esperaba, actuando en consecuencia.
9. Nunha próxima reunión procédese da mesma forma, identificando unha nova área de mellora e as súas alternativas.

Bibliografía

- AENOR (2000). "UNE-EN ISO 9004:2000 Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la mejora del desempeño", Madrid: AENOR.
- CASALS, E.; HIDALGO, C.; JIMÉNEZ, M^a. J.; RUIZ, J. (2007). *El Marco Común de Evaluación. Mejorar una organización por medio de la autoevaluación*, Madrid: Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (MAP).
- CLIMENT, S. (2003). *Los costes de calidad como estrategia empresarial*, Valencia: Editorial Técnica Administrativa.
- FEDERACIÓN LATIIONAMERICANA DE CALIDAD (2003). "Herramientas para el Análisis, Cuantitativo y Cualitativo, de la Gestión de Procesos", decembro de 2003.
- FEMP (2003). "Pautas para la aplicación de las normas ISO 9000 en las Corporaciones Locales", Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- LÓPEZ, J. e GADEA, A (1995). *Servir al ciudadano: gestión de la calidad en la Administración Pública*, Barcelona: Editorial Gestión 2000.
- MAP (2004). *Guía de autoevaluación para la administración pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia.
- MAQUIAVELO, N. (1970). *El Príncipe*, Madrid: Espasa Calpe.
- MARAGALL, E. (1992). *Calidad total en los servicios públicos y en la empresa*, Madrid: INAP e Fundación, Formación y Tecnología.
- MOYADO, F. (2002). "Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa (Portugal).
- MUÑOZ, A. (1999). *La gestión de la calidad total en la administración pública*, Madrid: Díaz de Santos.
- OCSP (2003). "Estudio sobre gestión de calidad en las empresas públicas". Observatorio para la Calidad en los Servicios Públicos, 2003. <http://www.ocsp.arrakis.es/>.
- RODRÍGUEZ, T. (2005). *Guía de calidad y mejora en las Administraciones Públicas*, Navarra: Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia, Justicia e Interior e Instituto Navarro de Administración Pública.
- SMALL, J. E. (1998). *ISO 9000 para directivos*, Madrid: AENOR.
- VILLORIA, M. (1996). "La modernización de la Administración central en España", en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 45: 95-115.

5. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA E RECURSOS HUMANOS: ACCESO ÁS FONTES DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVAS

Autor

Xosé María Mahou Lago
Profesor de Ciencia Política e da Administración
da Universidade de Vigo

1. Aproximación á administración electrónica

Definir que é administración electrónica non é tarefa doada por mor da variedade de definicións que foron aparecendo nos últimos anos na literatura especializada. Unha definición que recolle unha perspectiva ampla deste fenómeno é a achegada por Erkki LIIKANEN, antigo comisario europeo para a Empresa e a Sociedade da Información, que define a administración electrónica como “o uso da tecnoloxía da información e a comunicación nas administracións públicas en combinación co cambio organizativo e as novas técnicas para mellorar os servizos públicos e os procesos democráticos e reforzar o respaldo ás políticas públicas” (LIIKANEN, 2003: 6).

Esta definición reúne todos os aspectos nucleares que conflúen neste novo modelo de xestión pública: a xeneralización das TIC, a reforma da organización administrativa, e a democracia e gobernanza electrónica, aspectos que, desde un marco máis xeral, converxen no termo goberno electrónico.

Se o propósito de toda estratexia de modernización administrativa é conseguir que as administracións realicen o seu labor de forma distinta á tradicional –baseada no “papel” e na repetición automática do procedemento– debe situarse a prestación de servizos aos cidadáns e empresas no centro da súa actividade, aforrando custos e realizando unha xestión máis áxil e eficaz das súas funcións. Neste sentido, cobran de novo protagonismo formulacións procedentes da nova xestión pública sobre o cambio organizativo e todos aqueles aspectos relacionados coa adquisición de novas técnicas de xestión e métodos de traballo.

O cidadán convértese na pedra angular sobre a cal se configura a acción administrativa. Aínda que este proceso de “empoderamento” cidadán comeza ao longo do século XX, é neste momento cando as administracións non só intentan abrirse, facerse máis transparentes e máis comprensibles, senón que ademais sitúan no centro das súas prioridades a participación do cidadán na toma de decisións. Consolídase así unha visión da *e-administración* como dereito subxectivo, como unha parte central dos novos dereitos dos cidadáns na sociedade da información e o coñecemento, xunto con outros dereitos sociais relacionados co acceso, dispoñibilidade e formación no uso das novas tecnoloxías ou os dereitos en materia de protección de datos e comunicacións persoais (RODRÍGUEZ, 2006: 2).

Para lograr implantar este modelo, altamente complexo, a literatura sobre goberno e administración electrónica recomenda, como primeiro paso, incentivar cambios de calado no funcionamento interno das administracións ao redor de dous focos principais que van actuar como verdadeiros catalizadores da reforma: a *informatización do traballo administrativo* e a *racionalización dos procesos internos*.

A informatización “non” reviste, en principio, maior dificultade que o custo económico –material e formativo– que comporta. Non así a racionalización e reenxeñaría dos procesos internos. Esta tarefa, que implica reestruturar e simplificar o complexo procedemento administrativo, entraña unha considerable fonte de conflitos nas organizacións administrativas, derivados non tanto de restricións técnicas como dunha cultura organizativa escasamente orientada á coordinación e ao intercambio de información. Deste xeito, ben que nos últimos anos se logrou avanzar na “receptividade” da Administración (OCDE, 1987) facéndoa, grazas ao espallamento das TIC, máis accesible, comprensible e aberta á participación dos cidadáns, non se pode afirmar o mesmo na racionalización dos seus procesos internos e coordinación con outros organismos ou unidades administrativas, nos que segue primando unha visión parcelada da súa actividade e escasamente interconectada.

Os necesarios cambios nos patróns culturais organizativos deben ir acompañados, ao mesmo tempo, de accións dirixidas no terreo máis técnico; en concreto, en catro ámbitos fundamentais: na *multicanalidade*, na *usabilidade*, na unificación do punto de acceso e na seguridade.

Por *multicanalidade* entendemos a exigencia que teñen as institucións de diversificar as canles de acceso dos cidadáns á información e servizos públicos. Disto deriva que a Internet non pode converterse, fundamentalmente en ámbitos de escasa penetración e intensa fenda dixital, no único medio que poña en contacto a administración cos usuarios. Os organismos públicos deben recoñecer un número suficiente de canles de acceso para que os cidadáns poidan decidir cal é o que mellor se adapta ás súas posibilidades e necesidades, tales como a telefonía tradicional, dispositivos móbiles ou mesmo a comunicación presencial.

Esta diversificación de canles debe ir acompañada polo máis alto grao posible de *usabilidade* e *accesibilidade* dos servizos electrónicos, a través de interfaces ben deseñadas e que funcionen axeitadamente cos navegadores máis estendidos, evitando, doutra banda, discriminacións culturais, formativas ou físicas.

A comunicación multicanle non debe obviar tampouco a denominada *unificación do punto de acceso* implantando, entre outras iniciativas, “macroportais únicos” ou “múltiples portas de entrada” segundo o nivel administrativo que coordinen as diferentes administracións e/ou departamentos á vez que estandaricen procedementos e tecnoloxías.

Finalmente, a *seguridade*, un dos principais temas que preocupan aos usuarios, debe estar presente en toda reforma administrativa orientada a introducir a administración electrónica, especialmente naquela fase de desenvolvemento en que son introducidas aplicacións que posibilitan intercambios monetarios ou a cesión e manipulación de datos de carácter persoal. Sen dúbida, a xeneralización do DNI electrónico pode ser unha ferramenta decisiva que reduza os riscos derivados deste tipo de transaccións.

2. A administración electrónica na Xunta de Galicia

As orixes da administración electrónica na Xunta de Galicia atópanse nas diferentes actuacións deseñadas polo Goberno autonómico arredor do impreciso proceso de reforma administrativa, que ocupa toda a década dos noventa. Dentro deste proceso créanse a Inspección Xeral de Servizos, en 1990, e, en 1994, a Dirección Xeral de Organización e Sistemas Informáticos, responsable da rede de comunicacións e informatización das distintas unidades.

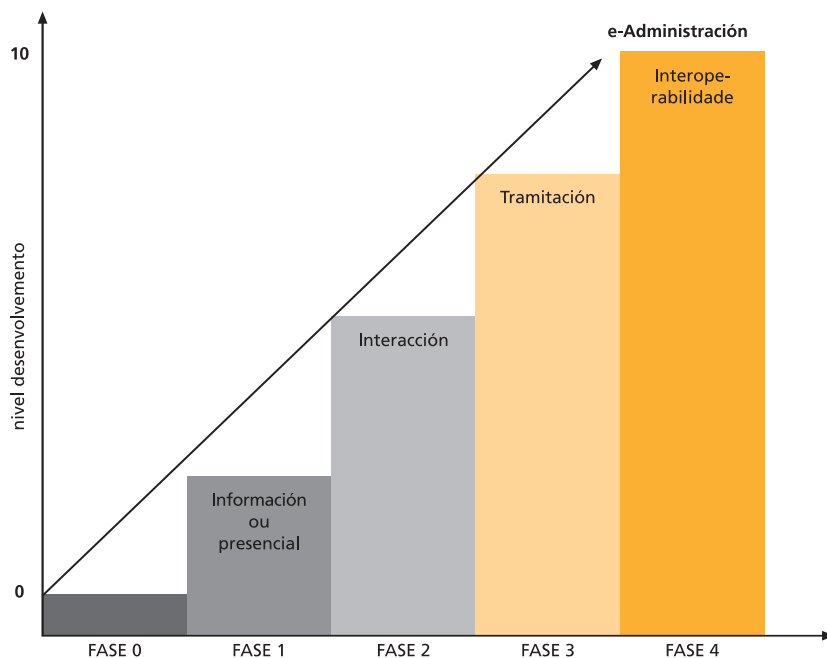
Ambos os órganos deben definir unha estratexia conxunta dirixida a simplificar e racionalizar os procedementos administrativos mediante a posta en marcha dunha serie de proxectos de infraestrutura

básica que han ter unha incidencia decisiva no desenvolvemento posterior da administración electrónica galega. Estes proxectos son os seguintes:

- A integración da rede corporativa de voz e datos da Xunta de Galicia, en 1991.
- O Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA), que vai permitir, por unha banda, definir procedementos baixo parámetros de racionalidade, homoxeneización e estandarización de documentos e, por outra, tramitar expedientes e obter información da súa xestión e seguimento.
- O Sistema de Información Administrativa e Atención ao Cidadán, a través do teléfono, xanela e a páxina web institucional da Xunta (<http://www.xunta.es>).
- Os sistemas de información e solucións de utilización común como o Rexistro de Contratistas (1995), a Oficina de Tramitación Única de Industrias (OTU, en 1998) ou o Portal dos Concellos de Galicia (EIDOLLOCAL).

A pesar destas iniciativas, relativamente temperás se as comparamos con outras administracións da súa contorna, a administración electrónica en Galicia aínda non experimentou un cambio de magnitude que permita albiscar a apertura dun paradigma administrativo distinto ao tradicional tanto na súa vertente organizativa como na relación cos cidadáns e empresas. Se botamos man das fases que a literatura especializada emprega para determinar o nivel de desenvolvemento da administración electrónica, podemos concluír que a e-administración galega se atopa a cabalo entre as fases informativa e interactiva, pois proporciona información sobre os diferentes departamentos, unidades e procedementos, ademais de permitir descargar e cubrir formularios *offline*, e mesmo iniciar a tramitación dixital *online* a través da autenticación do cidadán.

Gráfico 1: Fases de desenvolvemento da administración electrónica



Fonte: Elaboración propia.

Dentro deste modelo, a Xunta pon á disposición dos cidadáns, con desigual grao segundo os casos, tres tipos de servizos: servizos de información, servizos de comunicación e servizos de tramitación.

2.1. Servizos de información

Estes servizos teñen por obxecto proporcionar, a través dun sitio web, información de forma ordenada e estruturada en bases de datos, segundo as necesidades dos usuarios. Trátase de aplicacións que teñen un importante impacto na cidadanía polo seu volume e polas necesidades de información que satisfagan. As vantaxes da difusión de información administrativa a través das TIC son claras. Segundo PINTO MOLINA e GÓMEZ CAMARERO (2004:177) este tipo de aplicacións poden emprenderse en múltiples contidos e poden consultarse en calquera lugar e desde múltiples dispositivos.

Estamos ante unha subministración de información que utiliza unha canle comunicativa unilateral. Isto é, a Administración ponse en contacto co usuario proporcionándolle información adecuada e apropiada, tanto na forma (a presentación e a linguaxe deben ser comprensibles) como no contido, no momento preciso e cara ao público ao que vaia dirixido (os individuos deben recibir unha información correspondente ás súas necesidades no momento máis adecuado para recibila) (CRUZ MUNET e MIKELARENA PENA, 2006: 336-437).

A páxina web da Xunta (gráfico 2) é un recurso orientado basicamente á información. Parcialmente reformada en 2005, introduce un esquema visual e de uso estandarizado con formas claras e sinxelas, e con enlaces textuais descritivos e rápidos. No entanto, á hora de definir seccións mostra certa limitación en canto ao seu deseño e, sobre todo, ao contido, pois redúcese a ofrecer *ligazóns* directas ás web dos departamentos sen organización da información nin o establecemento de pautas comúns entre as consellerías.

Nesta páxina, os usuarios poden asesorarse sobre trámites ou organismos dependentes. Para a información sobre trámites dispónse da aplicación *Guía do cidadán* (gráfico 3), na que poden consultarse, mediante unha procura ordenada por campos, os diferentes procedementos administrativos da Xunta en aspectos relativos ao seu obxecto (contido, beneficiarios e requisitos), a normativa que o regula, a documentación necesaria, os modelos normalizados dos documentos (así como o prazo de presentación e de resolución, e, se cadra, a entrega a través do rexistro telemático), e finalmente onde acudir para obter máis información. Con todo, se accedemos a este servizo, poderemos comprobar a falta de actualización de moitos procedementos, ademais de levarnos a sitios da anterior páxina da Xunta.

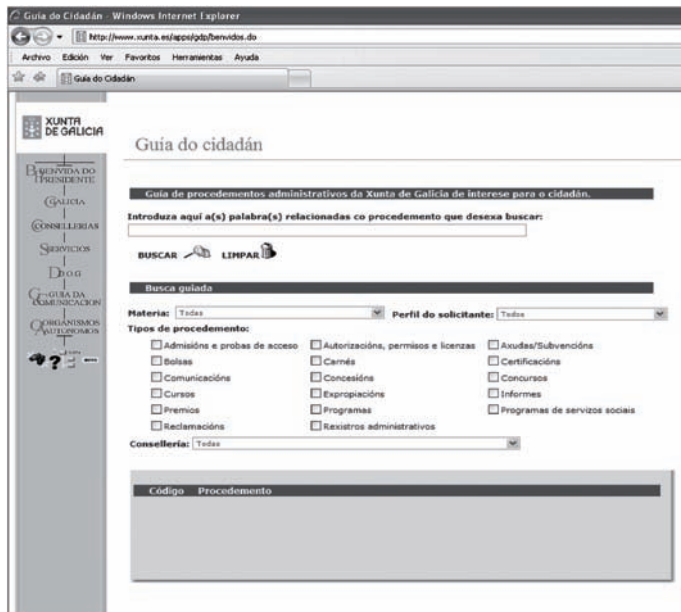
En canto á información sobre organismos, os cidadáns poden coñecer os organigramas das consellerías, as súas funcións, horarios, directorios e sedes, así como as accións que emprenden a través da consulta e/ou descarga de memorias, monografías e publicacións periódicas. A web dispón ademais, como veremos máis adiante, dunha base de datos do DOG (*Diario Oficial de Galicia*) na que pode consultarse normativa autonómica por diferentes campos.

Para rematar, nas portadas das web de cada departamento, así como na páxina principal, chama poderosamente a atención o espazo que ocupan as noticias e eventos. Isto mostra, sen dúbida, unha concepción da páxina excesivamente orientada á propaganda.

Gráfico 2: Páxina web da Xunta de Galicia



Gráfico 3: Guía do cidadán



2.2. Servizos de comunicación

Aínda que a información fornecida de xeito unilateral é unha tarefa importante da Administración, esta debe ser completada con outro tipo de comunicación de maior carácter participativo. Mellorar a información aos cidadáns e, especialmente, aumentar a transparencia e apertura das administracións foi unha idea recorrente nas reformas administrativas implementadas nas últimas décadas.

En 1987 a OCDE publica o informe *A Administración ao servizo do público*, onde realiza unha reflexión sobre as medidas tomadas por unha serie de países destinadas a mellorar a relación entre Administración e administrado, e pór en práctica o “principio da receptividade”. Neste contexto adquire cada vez maior relevancia coñecer a perspectiva do usuario e favorecer a súa participación activa nos asuntos públicos e os contactos fluídos coas institucións.

Tradicionalmente, as administracións e cidadáns/empresas comunicáronse mediante teléfono ou a través de correo ordinario. Para que esta comunicación bilateral sexa efectiva, créanse oficinas de información e atención ao cidadán nas que os traballadores públicos axudan os usuarios a afrontar (ou enfrontar) o procedemento administrativo e a establecer un diálogo permanente coa Administración.

Nos últimos anos a tecnoloxía posibilitou abrir o abano de posibilidades na área das comunicacións desde a telefonía móbil ata a Internet, pondo á disposición dos usuarios unha pluralidade de aplicacións web tales como foros (de mensaxes, de opinión e de discusión) correo (e-mail, caixa de correos, listas de correo), *blogs*, *wikis*, grupos de noticia, *chats*, mensaxaría instantánea, etc., cuxo propósito é invitar os usuarios, nunha especie de ágora electrónica, a discutir, debater ou compartir información concernente á temática do sitio.

A pesar das posibilidades que brinda actualmente a tecnoloxía, a Xunta de Galicia, como a maioría das páxinas web institucionais, carece da práctica totalidade destes servizos, se exceptuamos o correo electrónico, que adopta diferentes formatos, en especial, a denominada “folia de suxestións e queixas”. Chegados a este punto, habería que preguntarse pola viabilidade destas ferramentas en contextos organizativos máis orientados a defender a legalidade do procedemento e a aplicar de xeito rigoroso a norma que a incentivar a participación dos cidadáns na toma de decisións. Dito doutro xeito, ¿están dispostas as administracións públicas a permitir que parte dos seus recursos humanos participen en encontros dixitais se para iso teñen que destinar parte do seu tempo encomendado á xestión a este tipo de accións?

2.3. Servizos de tramitación

A diferenza dos anteriores, estes servizos facilitan a realización de transaccións e trámites administrativos, o cal exige cambios na tramitación do procedemento e na mesma forma de traballar do funcionario.

Como xa indicamos anteriormente, a Xunta inicia a principios dos noventa o redeseño dos seus procesos internos a partir do establecemento do Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA). Este sistema é implementado a partir dunha plataforma informática na que se integra un hardware e software de base –asentado en sistemas abertos de bases de datos e servidores unix para que poidan acceder de forma simple e simultánea unha gran cantidade de usuarios– e un software de aplicacións para a tramitación e a xestión dos datos de cada procedemento.

Previamente á súa inclusión na plataforma, a Xunta selecciona aqueles procedementos susceptibles de ser tramitados electronicamente, homoxeneizando e estandarizando os documentos do cidadán e confeccionando un fluxograma no que se establecen as distintas fases do procedemento. Grazas a isto, o Goberno galego pode sofisticar os seus servizos en rede e achegar valor engadido á súa xestión diaria.

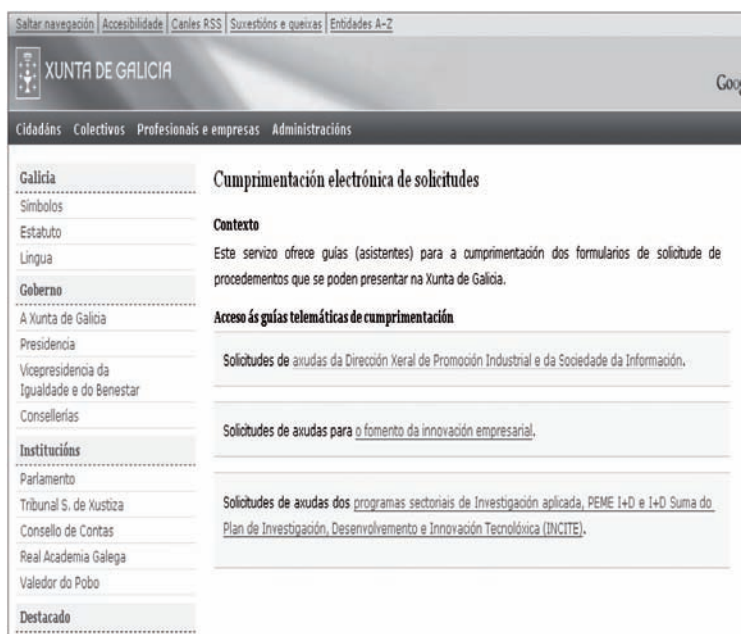
A pesar da existencia deste sistema, o raio de acción da Xunta é escaso desde o punto de vista do número de procedementos que ofrece telematicamente. En liñas xerais, a Administración autonómica promove dous grandes tipos de servizos: aqueles dispoñibles con certificado dixital e aqueles dispoñibles sen certificado dixital.

2.3.1. Servizos dispoñibles sen certificado dixital

Estes servizos (<http://www.xunta.es/administracion-electronica>) forman parte das aplicacións máis básicas e, xa que logo, ineludibles, que debe pór en marcha unha organización orientada ao desenvolvemento da administración electrónica. Estamos falando fundamentalmente de ferramentas que proporcionan documentos, información, consultas e a posibilidade de rexistro de determinados sectores, e que non permiten, ou unicamente o seu inicio, a tramitación telemática do procedemento.

Desde o punto de vista do fornecemento documental, a Xunta ofrece o servizo denominado *Cumprimentación electrónica de solicitudes* (gráfico 4), a través do cal facilita asistencia para cubrir e obter, vía telemática, formularios. De entre os numerosos procedementos que ten a Xunta asignados, unicamente pon á disposición do usuario baixo esta fórmula un repertorio moi limitado de axudas e programas de investigación desenvolvidos pola Consellería de Innovación e Industria.

Gráfico 4: Cumprimentación electrónica de solicitudes



Por outra banda, pódense realizar consultas nos seguintes ámbitos:

- No *estado do expediente administrativo*, a partir do código de identificación deste e do DNI ou CIF (gráfico 5).
- Nas *contratacións administrativas* –a través dunha procura por diferentes campos– e no *Servizo de Avisos de Publicación*, que permite avisar por correo electrónico de novas publicacións de concursos.
- Nos *establecementos de acuicultura mariña*, ferramenta que permite realizar catro tipos de consultas: establecementos de cultivos mariños e auxiliares, cuadrículas vacantes e ocupadas, trámites administrativos para outorgamento e modificación de títulos habilitantes, e responsables da xestión dos procedementos.

- Nos *expedientes da campaña de verán*, nos que se pode acceder ao estado do expediente sobre albergues xuvenís mediante o DNI e o número identificativo destes.
- No ámbito dos rexistros, pódese consultar a publicación electrónica de *registros administrativos*, xestionados pola Xunta e cunha variedade de buscas segundo o seu contido, e o *Rexistro de Investigadores de Galicia* (RIGA), que recolle, con maior e menor fortuna dada a ineficiente xestión da aplicación, todo tipo de información, fundamentalmente o currículo, sobre os investigadores que traballan na comunidade autónoma.

Dentro destes servizos a Xunta conta coas denominadas *Oficinas Virtuais* (gráfico 6). Seguindo o ronsel da reputada web da Axencia Tributaria, este portal, ao que se pode acceder desde a páxina principal da Consellería de Economía e Facenda, ofrece unha serie de servizos, con e sen certificado, dentro de catro seccións. Polo que atinxe aos servizos sen certificado, a sección “tributaria” posibilita confeccionar a declaración de determinados tributos ou realizar a verificación de documentos. Pola súa banda, na sección “perceptores” pódense consultar orzamentos ou o *Rexistro público de axudas, subvencións e convenios e de sancións da Xunta de Galicia*, e a sección “empregado público” permite coñecer as retribucións dos traballadores públicos ou rexistrarse no *Rexistro de empregados públicos*.

Gráfico 5: Consulta da situación do expediente

Consulta da situación do expediente

Información sobre o estado actual dos expedientes administrativos tramitados por instancia de parte ante a Xunta de Galicia.

Para realizar a consulta introduza o código de identificación do expediente e o DNI/CIF, sen puntos nin espazos en branco intermedios, e o ano do expediente introduzao con 4 díxitos.

Cando remate pulse sobre o botón CONSULTAR para realizar a busca da información.

Exemplo do formato dos datos a introducir para realizar a consulta:
 Número de expediente: PR 401A 2000 / 653 - 1
 DNI/CIF:12345678Z (a letra non é obligatoria no caso de introducir un DNI)

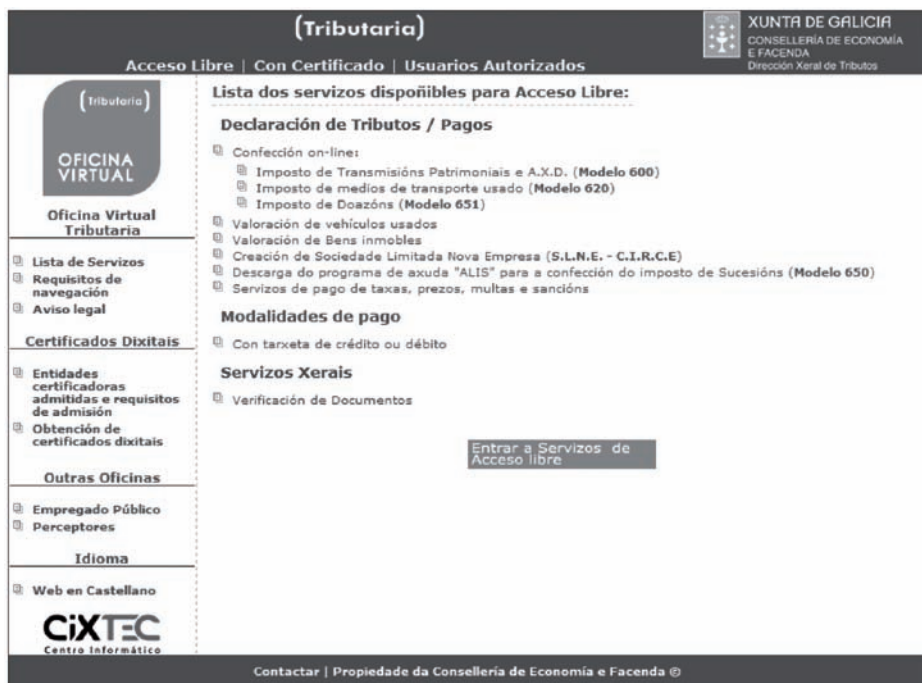
Número de expediente: / -

DNI/CIF/NIF:

Se ten algunha dúbida sobre o estado do seu expediente, sobre algún trámite relacionado con él ou calquera outra consulta de interese xeral, por favor contacte coa [Oficina de Información Administrativa](#) no enderezo info.cidadan@xunta.es

Se vostede considera que existe algún problema técnico co funcionamento deste servizo, pregámoslle contacte co Centro de Atención ó Usuario en cau@xunta.es

Gráfico 6: Oficinas virtuais (Sección Tributaria)



2.3.2. Servizos dispoñibles con certificado dixital

Fronte aos anteriores, este conxunto de servizos sitúan unha pequena parte da Xunta nun dos máximos estadios de desenvolvemento da e-administración –en concreto na fase 3– ao permitir, non só informar ou proporcionar documentos, senón tamén efectuar todas (ou a maioría) das fases dun procedemento administrativo a través da Internet.

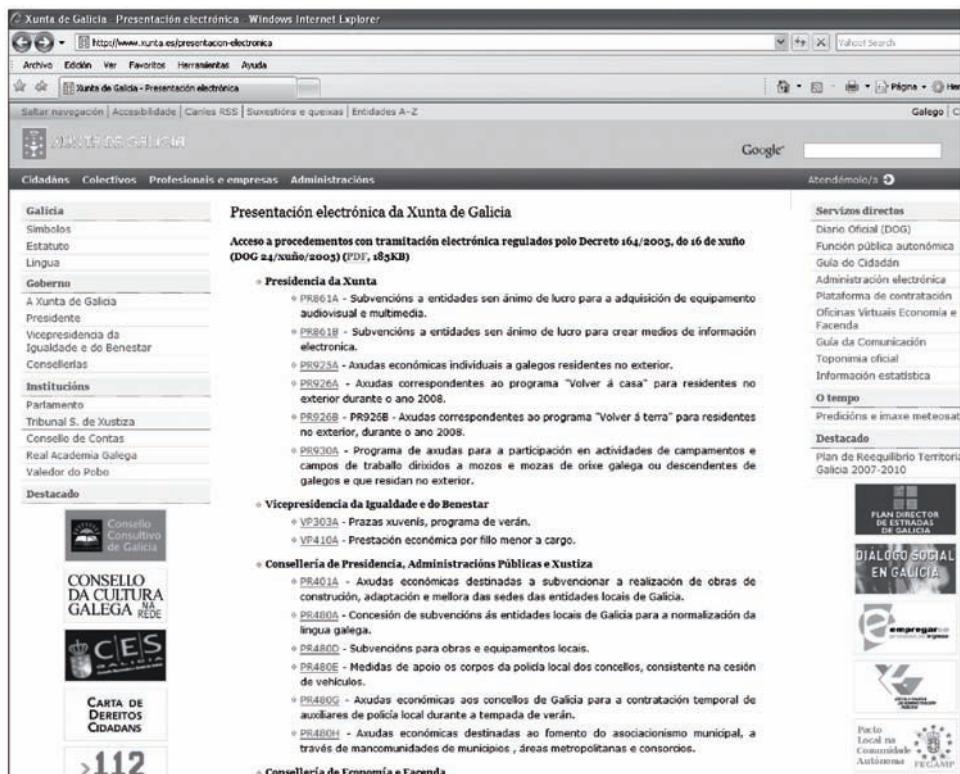
Para poder utilizar estes recursos é necesario, tal como indica a Xunta de Galicia na súa páxina web (<http://www.xunta.es/info-certificados>), que o usuario estea en posesión do certificado correspondente da Fábrica Nacional de Moeda e Timbre (FNMT), que acredita a súa identidade e o autoriza para asinar dixitalmente documentos electrónicos. A propia Xunta está habilitada para actuar como autoridade de rexistro da FNMT a través dunha rede de oficinas. Os servizos dispoñibles con certificado dixital son os seguintes:

- *Presentación electrónica de solicitudes ou Rexistro telemático* (gráfico 7): creado en 2005 polo Decreto 164 (capítulo II, artigo 6), encárgase da xestión e recepción das solicitudes, escritos e comunicacións presentadas polos usuarios mediante sinatura electrónica. Adscrito á Secretaría Xeral da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, a existencia dun rexistro destas características é esencial para o desenvolvemento da e-administración, ao constituír a primeira fase da tramitación, o denominado asento, unha vez que o administrado envía a solicitude correspondente.

O propio decreto, no seu anexo VII, detalla os procedementos susceptibles de ser tramitados por rexistro telemático. Dos 297 procedementos que prevé, soamente existen dispoñibles vía electrónica a día de hoxe 32, isto é, un irrisorio 11%, algúns deles sen actualizar. Practicamente o 95% dos procedementos entran no ámbito da asistencia económica que canaliza a Administración cara a colecti-

vos concretos. Relacionado con este dato, é importante sinalar que, das 12 consellerías, unicamente 8 teñen dispoñible algún tipo de procedemento electrónico, concentrándose case o 69% nas Consellerías de Presidencia, de Medio Rural e de Innovación.

Gráfico 7: Presentación electrónica da Xunta de Galicia



- *Servizo de envío de anuncios ao DOG*: regulado polo Decreto 349/2003, este servizo permite ao usuario, a partir da obtención do certificado dixital clase 2 CA, acceder ao sistema con nome de usuario e un contrasinal.
- *Plataforma de contratación pública* (gráfico 8): este portal, que reforma a anterior aplicación “Licitación pública”, xorde a ratz da aprobación da Lei 30/2007, de contratos do sector público, a cal busca mellorar a información sobre contratación pública creando plataformas *online* nas que aglutinar todo tipo de ferramentas e servizos que teñan que ver con esta actividade.

Facéndose eco desta instrución, a plataforma ofrece dous tipos de aplicacións. Por unha banda, os “procedementos de contratación”, nos que o usuario pode consultar os procedementos en curso e os perfís dos contratantes, solicitar o servizo de aviso de publicación destes, obter información sobre normativa e acceder ao sistema para presentar a solicitude seguindo unha serie de requisitos –entre outros, posuír un certificado de clase 2 e estar a empresa rexistrada no Rexistro de Contratistas da Xunta–. E, por outra, a denominada “servizos relacionados”, a través da cal se pode acceder ao DOG, á Plataforma de Contratación do Estado e ao rexistro de contratistas.

Gráfico 8: A Plataforma de contratación pública de Galicia

Procedementos de contratación

- Consulta de procedementos
- Consulta dos perfís dos contratantes
- Avisos de publicación
- Acceso ao sistema
- Normativa

Servizos relacionados

- Diario Oficial (DOG)
- Rexistro de contratistas
- Plataforma de contratación do Estado

A entrada en vigor da lei 30/2007, de 30 de outubro, de Contratos do Sector Público, supón un impulso á utilización dos medios electrónicos, informáticos e telemáticos na contratación pública. Nese marco legal, unha das liñas fundamentais de actuación dirixíase a mellorar os sistemas de información sobre a actividade contractual, creando novas figuras, como o Perfil do contratante e as Plataformas de Contratación que, a través de Internet, serán ferramentas de gran axuda para o coñecemento e seguimento dos procedementos contractuais abertos ou en curso e mesmo de coñecer posibilidades de negocio co sector público.

Na Comunidade Autónoma de Galicia, a Consellería de Economía e Facenda, a través da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa e en colaboración coa Dirección Xeral de Calidade e Evaluación das Políticas Públicas da Consellería de Presidencia e Administracións Públicas e Xustiza, asumiu a tarefa de coordinar os traballos necesarios para adaptar e rediseñar, cos cambios de filosofía e contidos previstos na nova normativa, o entorno informático existente antes da entrada en vigor da lei.

Desenvolvídeos nunha primeira fase os traballos de definición dos perfís de contratante, complementábase o escenario coa presentación nesta web dun único Portal da Contratación onde se terá acceso a información publicada dende todos os perfís dos órganos de contratación do sector público galego.

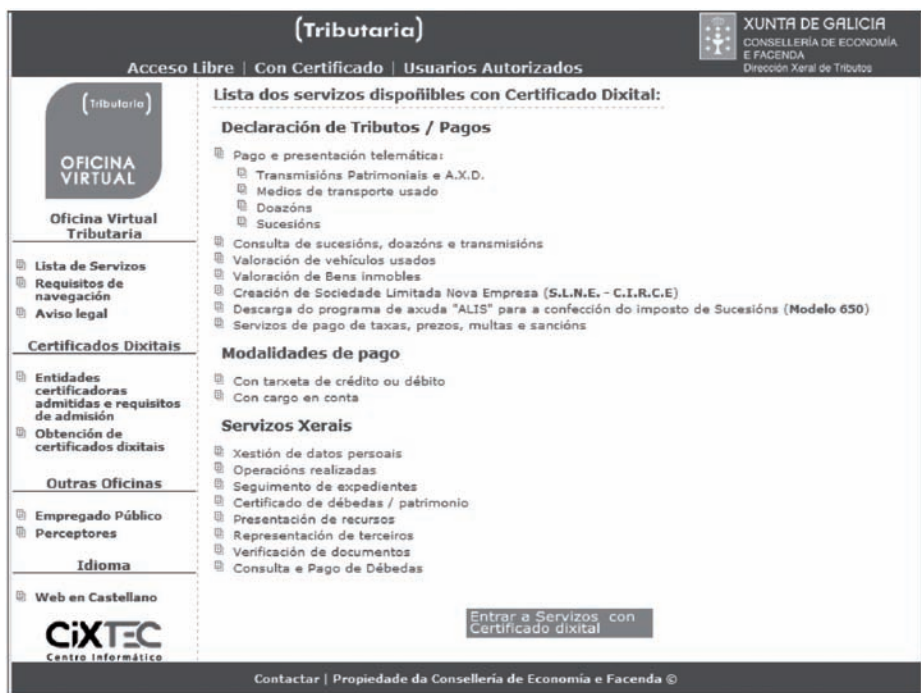
Dende aquí poderá acceder á consulta de anuncios de información previa, das licitacións en curso e documentación de interese (pregos, datas de apertura, publicacións en outros medios), das adxudicacións provisionais e definitivas, ou dos puntos de contacto e medios de comunicarse co órgano de contratación. Ademais disporá dun sistema de alertas polo que poderá recibir gratuitamente no seu enderezo de correo electrónico avisos sobre os novos concursos que se publican na Plataforma.

Damos, pois, a benvida a este Portal a todos os entes, organismos, entidades, Concellos, Universidades Públicas e, en xeral os sectores económicos e profesionais participantes nos procesos da contratación pública e invitámoslles a seguir na procura entre todos dunha mellora do servizo a través das consultas e suxerencias que poderá enviar por correo electrónico ao enderezo: plataformadecontratacion@xunta.es.

© Xunta de Galicia

- *Consulta de expedientes e do Rexistro de Contratistas:* a consulta de expedientes exige, a través dunha pantalla de autenticación, a identificación do usuario indicando o seu certificado persoal. Por outra banda, para acceder aos datos das empresas incluídos no Rexistro de Contratistas, os apoderados ou representantes daquelas deben posuír un certificado baixo a norma X.509 v3.
- *Acceso ás oficinas virtuais:* ademais dos servizos indicados, este portal permite acceder a outras aplicacións co uso de certificado. Mentres na sección “tributaria” se poden realizar pagamentos de impostos (gráfico 9), en “perceptores” pódense consultar operacións de pagamentos ou consultar e modificar datos persoais, e en “empregado público” os funcionarios poden acceder á súa nómina ou examinar as operacións realizadas sobre as contas de rexistro dun usuario.

Gráfico 9: Oficina Virtual Tributaria (con certificado dixital)



3. Servizos de información orientados aos funcionarios

Dento do servizos de información, as novas tecnoloxías aplicadas á información e documentación administrativa están a ter, nos últimos anos, un gran desenvolvemento. Estas aplicacións non só se orientan a aumentar a transparencia administrativa e a relación entre a Administración e o administrado, senón tamén a facilitar o traballo do propio empregado público a través de bases de datos *online*.

Son numerosas as definicións que a ciencia da documentación ofreceu nos últimos anos sobre “información e documentación administrativa” (en adiante IDA) dende que Paul OLET se aproximara por primeira vez ao tema no seu *Tratado de Documentación* de 1934. Para superar as limitacións que presentan as numerosas definicións de IDA, e remarcar a súa vinculación coas organizacións administrativas, numerosos autores prefiren definila acudindo á denominada “teoría sistémica”. Segundo esta teoría, toda organización é un sistema integrado por un conxunto de elementos interrelacionados de forma global, que reciben demandas (*inputs*), sendo transformadas en resultados (*outputs*).

Segundo esta teoría, as administracións públicas son sistemas compostos por diferentes elementos interdependentes que reciben demandas sociais e son transformadas en medidas concretas. Entre os elementos que forman parte do sistema administrativo, a información constitúe un dos seus subsistemas principais. CRUZ MUNDET e MIKELARENA PEÑA (2006: 24), adaptando o concepto que aplica GARCÍA BRAVO (1995) á empresa privada, definen “sistema de información” como conxunto de compoñentes ou recursos de información (persoas, *hardware*, *software*, datos e información) interrelacionados (organización e estrutura de roles) para a consecución duns fins comúns, específicos das administracións públicas –isto é, captar a información que precisan para o cumprimento de dous tipos de funcións; aquelas referidas ao procedemento administrativo e aquelas vinculadas ao servizo

aos cidadáns e á consecución do benestar público–, cuxa consecución, dadas unhas condicións ambientais internas e externas, se pode detectar mediante unha axeitada información de retroalimentación e uns apropiados mecanismos de control.

3.1. *Subsistemas de información das administracións públicas*

CRUZ MUNDET e MIKELARENA PEÑA (2006: 26-30) describen o sistema de información nas administracións públicas a partir da existencia de tres subsistemas, cada un dos cales atendería a unha función específica daquel:

1_ **Subsistema informativo de xestión da documentación externa:**

- a. *¿Que é?:* a documentación externa é o conxunto de documentos orixinados fóra da organización, ou dentro dela, que **non** corresponden ao seu funcionamento, senón aos procesos de toma de decisións. Polo tanto, este subsistema axuda o decisor a tomar a decisión máis axeitada en función dun conxunto de informacións e datos. A información desempeña un importante papel nas administracións públicas, en canto que permite:
 - I Coñecer as causas dos problemas aos cales deben buscar alternativas de solución os poderes públicos.
 - II Abordar os resultados e impactos da decisión adoptada buscando medidas de mellora ou adaptación.
 - III Acadar maiores cotas de racionalización e eficiencia no traballo administrativo.
- b. *Tipos de documentos externos:* os documentos pertencentes a este subsistema adoitan ser de diferentes tipos: *estadísticas, estudos científicos, manuais, textos xurídicos, etc.*, que poden ser realizados pola mesma Administración ou ben por outro tipo de organización externa.
- c. *Situación dos documentos:* os documentos externos atópanse normalmente en *bibliotecas* ou ben en *centros de documentación*, dependentes en moitas ocasións das unidades administrativas.

2_ **Subsistema informativo de xestión da documentación interna:**

- a. *¿Que é?:* a documentación interna é o conxunto de documentos producidos no interior da Administración e, a diferenza da documentación externa, vinculados ao seu funcionamento. Deste xeito, estes documentos actúan como soporte da xestión administrativa, tratando e almacenando a información e a documentación xerada no transcurso dos procedementos e trámites administrativos. Pódese dicir que son a materialización do procedemento administrativo.
- b. *Tipos de documentos internos:* ao seren documentos xerados ao longo do procedemento administrativo, temos tanto o *expediente administrativo* no seu conxunto como os diferentes tipos de *documentos administrativos* (documentos de decisión, de transmisión, de constancia, de xuízo e dos cidadáns).
- c. *Situación dos documentos:* os documentos internos almacénanse xeralmente no *arquivo da Administración*, o cal se organiza en tres etapas: *arquivo de xestión* (reúne os documentos en fase de tramitación e de uso frecuente), *arquivo intermedio* (rexistra os documentos que,

unha vez rematada a tramitación, poden volver a ser activados) e *arquivo histórico* (reúne aqueles documentos que contan, como mínimo, 25 anos e mostran un valor cultural, informativo ou histórico).

3_ Subsistema informativo de xestión da comunicación de información cara ao exterior:

- a. *¿Que é?:* subsistema orientado a comunicar información administrativa aos cidadáns, empresas e a outras administracións públicas.
- b. *Recursos empregados:* neste caso falamos de recursos debido a que a Administración conta para informar non só con documentos tales como *publicacións oficiais*, senón tamén con *oficinas de información administrativa* e coas *novas tecnoloxías da información* que empregan unha pluralidade de soportes (papel, ópticos, magnéticos, microformas, etc.).
- c. *Situación dos documentos e información:* de acordo cos recursos empregados, estes documentos e/ou informacións atópanse en bibliotecas ou centros de documentación dependentes da Administración, nas oficinas de *información administrativa*, físicas ou virtuais, ou ben, grazas ao desenvolvemento das TIC, en portais ou páxinas web.

Interézanos, para efectos deste curso, o subsistema primeiro, é dicir, aquel orientado á xestión de documentos externos que poidan interesar ao funcionario para o desempeño do seu traballo. Para iso ímonos centrar en tres niveis administrativos (autonómico, estatal e europeo) e nos recursos electrónicos de acceso libre fornecidos vía Internet por estas administracións. En principio (e sempre que teñamos acceso á Internet), deixamos fóra todo documento en papel e os recursos que proporcionan as empresas privadas (por exemplo, a potente base de datos Aranzadi, Westlaw, de lexislación e xurisprudencia).

3.2. Tipos de documentos e recursos das administracións autonómica, estatal e europea

A literatura sobre información e documentación administrativa adoita contemplar catro tipos de documentos: documentos administrativos, documentos legislativos, documentos xurisdicionais e documentos estatísticos.

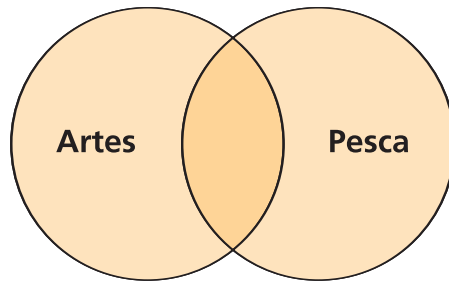
Ao centrámonos no “subsistema informativo de xestión da documentación externa”, interézanos aprofundar nestes documentos, agás os administrativos (como os soportes nos que se materializan os distintos actos da Administración pública), pois actúan como ferramentas que axudan á toma de decisión. Mentres os *documentos legislativos* ou *normativos* recollen o conxunto de normas emanadas dos organismos con competencia lexislativa, podendo ser oficiais (publicados por editoriais públicas) ou non oficiais (publicados por editoriais privadas), así como primarios (diarios ou boletíns oficiais) ou secundarios (repertorios oficiais ou privados), os *documentos xurisdicionais* reúnen sentenzas, fundamentalmente do Tribunal Constitucional e do Tribunal Supremo, que interpretan as normas, e os *documentos estatísticos* recollen datos relativos a aspectos socioeconómicos recompilados e elaborados, xeralmente, pola propia Administración.

O espallamento das TIC posibilitou nos últimos anos substituír o soporte tradicional en papel polas bases de datos *online* que permiten albergar un conxunto amplo e heteroxéneo de rexistros de información de forma sistemática e que redundan nun uso eficiente: consulta, actualización ou calquera tarefa de mantemento.

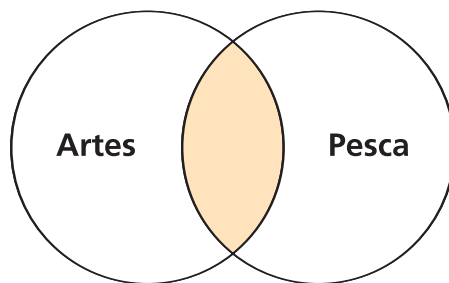
A maioría das bases de datos contan cunha estrutura baseada nos chamados “operadores booleanos”, isto é, símbolos que permiten acoutar unha consulta localizando rexistros que conteñen os

termos coincidentes nun dos campos específicos ou en todos os campos especificados. Os máis utilizados son OR (O), AND (Y) e NOT (NO)¹:

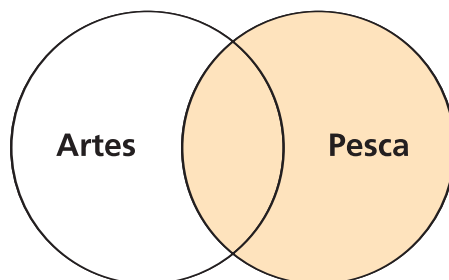
- **OR**: cando pretendemos recuperar documentos que conteñan *calquera* dos dous termos de busca ou os dous xuntos. A lista de documentos é grande.



- **AND**: cando pretendemos recuperar documentos que conteñen *ambos* os termos buscados.



- **NOT**: Cando pretendemos buscar documentos que conteñen *un dos termos* e non o outro.



¹ Cada base de datos pode optar por manter os operadores en inglés (caso do DOG) ou ben traducilos a castelán (caso das bases de datos xestionadas polo BOE).

3.3. Documentos legislativos e xurisprudenciais

3.3.1. Información administrativa autonómica: o DOG online

A Xunta pon á disposición dos usuarios o DOG *online* (<http://www.xunta.es/diario-oficial>) (gráfico 10), no se que recolle a normativa producida pola Administración autonómica. O DOG *online* ofrece o contido en bloque do diario oficial a través de dous tipos de consulta:

- *Consultas recentes*: no que se pode consultar o último diario publicado, así como os diarios do último mes.
- *Consultas desde decembro de 1978*: a consulta histórica do DOG pódese realizar a través de dúas vías:
 - Táboa dos número publicados, na que se despregan todos os DOG por meses e anos desde decembro de 1978 ata o mes en curso de 2007. Unicamente están dispoñibles os textos dos DOG publicados a partir de xullo de 1990.
 - Buscas por campos:
 - Data de publicación: por día, mes e ano pódese acceder, se o houber, ao texto completo.
 - Títulos das disposicións: busca por palabras nos sumarios, sen recuperar os textos.
 - Temática anual: como complemento do anterior, recupera o texto do DOG segundo o tema e o ano. O gráfico 11 móstranos unha procura nesta aplicación con operadores booleanos.

Gráfico 10: Base de datos do DOG

The screenshot shows the 'Diario Oficial de Galicia' website. The main content area is titled 'Consulta do DOG'. It features a sidebar on the left with links to 'Consulta DOG', 'BOE en galego', 'Subscritores do DOG e outros servizos', and 'Máis información'. Below this is a section for 'Servizos de publicación no DOG' with links to 'Regulamento da publicación de disposicións e anuncios', 'Pagamento telemático das taxas do DOG (anuncios ou subscricións)', 'Cálculo automático da taxa de publicación', and 'Acceso á inserción de anuncios'. The main content area has a 'Consulta do DOG' heading and a 'Consultas recentes:' section with links to 'Último diario oficial publicado na internet.' and 'Últimos días.'. Below that is a 'Consultas desde decembro de 1978:' section with a 'Táboa de números publicados.' link and a 'Buscas:' section with links for 'Por data de publicación.', 'Global nos títulos das disposicións.', and 'Temática anual.'. A 'Nota:' section states: 'Este servizo de consulta é gratuito e foi conecido para complementar a edición en papel do DOG.' At the bottom, an 'Anuncio:' section states: 'Están dispoñibles os Diarios Oficiais desde o 1 de xaneiro de 1995 en galego, e desde o 1 de xullo de 1995 en castelán.'

Gráfico 11: Exemplo de procura en “Temática anual”

Ano: Mostrar resultados, ordenados por :

Rango da disposición:

Título da disposición: (Caracteres limitados)

Calquera texto nesta bd:

Sección:

Consellería/Organismo:

Data do DOG: de

Número do DOG:

Data da disposición: de de

XUNTA DE GALICIA
Diario Oficial de Galicia

Resultados

<p><input type="checkbox"/> DOG nº 2 - III, OUTRAS DISPOSICIÓN</p> <p><input type="checkbox"/> DOG nº 195 - III, OUTRAS DISPOSICIÓN</p> <p><input type="checkbox"/> DOG nº 116 - III, OUTRAS DISPOSICIÓN</p> <p><input type="checkbox"/> DOG nº 99 - III, OUTRAS DISPOSICIÓN</p> <p><input type="checkbox"/> DOG nº 40 - III, OUTRAS DISPOSICIÓN</p> <p><input type="checkbox"/> DOG nº 31 - I, DISPOSICIÓN SERVAIS</p> <p><input type="checkbox"/> DOG nº 49 - VI, ANUNCIOS</p> <p><input type="checkbox"/> DOG nº 52 - III, OUTRAS DISPOSICIÓN</p>	<p>xoves, 3 de xaneiro de 2008</p> <p>xoves, 9 de outubro de 2008</p> <p>martes, 17 de xuño de 2008</p> <p>venres, 23 de maio de 2008</p> <p>martes, 26 de febreiro de 2008</p> <p>mércores, 13 de febreiro de 2008</p> <p>xoves, 10 de abril de 2008</p> <p>xoves, 13 de marzo de 2008</p>	<p>Orde do 26 de decembro de 2007 pola que se aproba o Plan xeral de explotación marisqueira para o ano 2008.</p> <p>Orde do 30 de setembro de 2008 pola que se fai pública a ampliación do importe existente para a concesión de axudas para a realización de investimentos en transformación e comercialización de produtos procedentes da pesca, do marisqueo e da acuicultura, cofinanciadas Fondo Europeo da Pesca, convocadas pola Orde do 24 de abril de 2008.</p> <p>Orde do 6 de xuño de 2008 pola que se fai pública a ampliación do importe existente para a concesión das axudas para a creación, renovación, modernización e innovación tecnolóxica das empresas de manipulación, transformación, conservación, tratamento e comercialización dos produtos da pesca, o marisqueo e a acuicultura convocadas pola Orde do 20 de febreiro de 2008.</p> <p>Resolución do 15 de abril de 2008 pola que se lida publicidade ás axudas concedidas pola Dirección Xeral de Estruturas e Mercados Pesca, correspondentes á convocatoria do exercicio 2007.</p> <p>Orde do 20 de febreiro de 2008 pola que se modifican as bases reguladoras para a concesión de axudas para a realización de investimentos relativos á creación, renovación, modernización e innovación tecnolóxica das empresas de manipulación, transformación, conservación e comercialización dos produtos da pesca, o marisqueo e a acuicultura, aprobadas pola Orde do 17 de xuño de 2006, e se particulariza para o exercicio 2008 o devandito procedemento.</p> <p>Resolución do 1 de abril de 2008 pola que se fai público o outorgamento de varias concesións administrativas en terreos de dominio público portuario dos portos que se citan.</p> <p>Orde do 6 de marzo de 2008 pola que se aproban os plans para a explotación de poliquetos en Galicia para o ano 2008 e se regula o seu exercicio.</p>
--	---	---

3.3.2. Información administrativa do Estado

O Ministerio de Administracións Públicas xestiona unha serie de bases de datos dirixidas á busca de información e documentos. Na súa páxina web (<http://www.boe.es/g/es/iberlex/>), ademais de poder consultar o BOE, pódese acceder ás seguintes bases:

- *Iberlex*: inclúe lexislación estatal (imaxes dos documentos dende 1960 e o texto dende 1978, tanto da sección I como da III do BOE), lexislación europea (regulamentos, directivas e decisións que afectan España, con texto e imaxe) e leis das comunidades autónomas (dende 1980, texto e imaxe).
- *Gazeta*: colección histórica do BOE dende 1711 (Gazeta de Madrid) ata 1967.
- *Jurisprudencia Constitucional*: recompila sentenzas e autos do Tribunal Constitucional dende 1980.
- *Personal*: conxunto de convocatorias e resolucións de oposicións, ofertas de emprego público, concursos, nomeamentos e incidencias do persoal da Administración, dende 1995.
- *Outras disposicións*: información relativa á sección III do BOE dende 1995: axudas e subvencións, bolsas, convenios colectivos, cursos do MAP, plans de estudo ou cartas de servizo.
- *Anuncios*: contido da sección V do BOE: contratos e adjudicacións de obra, servizos, achegas ou poxas dende 1995.

- *Consejo de Estado*: recompilación dos ditames do Consello e das análises de cuestións de fondo.
- *Abogacía del Estado*: colección de ditames e escritos xudiciais elaborados polos avogados do Estado entre 1998 e 2004.

De todas elas, *Iberlex* e *Jurisprudencia Constitucional* despuntan polo amplo repertorio de normas e sentenzas e pola facilidade de recuperación destes documentos a través do uso dos operadores booleanos, "Y.", "O." e "NO.", tal como podemos observar no gráfico 12.

Gráfico 12: Exemplo de procura en "Iberlex"

IBERLEX - Legislación estatal, autonómica y europea desde 1960

Buscar legislación: Toda Estatal Autonómica Europea

Título:

Rango:

Departamento:

Materias:

Texto:

Núm. de boletín: (n/aaaa)

Núm. oficial: (n/aaaa)

Referencia: (aaaa/nnnnn)

Texto:

Fecha de publicación de: a (dd/mm/aaaa)

Fecha de disposición de: a (dd/mm/aaaa)

Excluir derogadas

Documentos por página:

Ordenados por:

Conozca nuestro [servicio de alerta](#) de legislación BOELex

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA **BOE.es** GUÍA PA
CON

Inicio > Bases de datos > Formulario de búsqueda > Resultados | [VOLVER](#)

El Organismo | La Imprenta | Base de datos | Editorial | Tienda

Iberlex: Resultado de la búsqueda

Resultados 1 a 3 de 3

Jefatura del Estado (BOE de 28/03/2001)
LEY 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.
[▶ Más... \(Referencia 2001/06008\)](#)

Jefatura del Estado (BOE de 14/07/1998)
LEY 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
[▶ Más... \(Referencia 1998/16718\)](#)

Jefatura del Estado (BOE de 02/06/1998)
LEY 14/1998, DE 1 DE JUNIO, POR LA QUE SE ESTABLECE EL REGIMEN DE CONTROL PARA PROTECCION DE LOS RECURSOS PESQUEROS.
[▶ Más... \(Referencia 1998/12728\) Derogado](#)

[◁ Subir](#)

3.3.3. Información administrativa da UE: EURLEX

a. Documentación normativa

O procedemento legislativo comunitario, diferente ao dos Estados membros, reúne un conxunto heteroxéneo de documentos que axudan e asesoran na toma de decisión e na elaboración de normas, e marcan a posición das distintas institucións comunitarias nun asunto concreto. Podemos salientarl as seguintes documentos:

- *Documentos da Comisión ou DOC.COM*: son propostas legislativas, traballos preparatorios, informes e comunicacións que dirixe a Comisión ao Consello e a outras institucións. Tamén podemos incluír neste apartado os denominados libros brancos e libros verdes. Mentres os primeiros son documentos de reflexión sobre un asunto político específico, os segundos son propostas de accións nun ámbito concreto. Para acceder a este conxunto de documentos temos dúas vías:
 - A través do portal da UE (http://europa.eu/index_es.htm), na pestana “servizos” e no vínculo “Acceso á documentación interna” (http://europa.eu/documents/registers/index_es.htm) Neste link pódense consultar, tal como veremos nesta epígrafe, os documentos elaborados polas diferentes institucións comunitarias.

No caso concreto dos DOC.COM, picamos no menú da esquerda “Comisión Europea” e aparécenos o acceso aos libros brancos e verdes (en texto completo e en castelán dos libros pertencentes aos anos abranguidos entre 1990 e 2008 e unicamente as referencias dos libros publicados nos anos anteriores a estas datas) e máis abaixo, en “Rexistro: acceso aos documentos internos”, concretamente en “Rexistro de documentos COM, SEC e C” accedemos aos DOC.COM, dos anos abranguidos entre 2001-2008 nunha busca que podemos acoutar por diferentes campos: ano, lingua, tipo de documentos ou referencia.

- A través da base de datos *EUR-LEX* ou *CELEX* no enderezo <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>. Esta base está xestionada pola Oficina de Publicacións Oficiais das Comunidades Europeas (OPO-CE) e recompila todo tipo de documentos e disposicións comunitarias, en concreto:
 - Tratados fundacionais da Comunidade, os tratados de modificación e os tratados de adhesión (texto íntegro).
 - Acordos con países terceiros (en referencias).
 - Dereito comunitario derivado: regulamentos, directivas, decisións, etc. (en referencias ata 1979 e texto íntegro a partir desta data).
 - Dereito comunitario complementario: acordos internos, decisións dos representantes gobernamentais, etc. (en referencias ata 1979 e texto íntegro a partir desta data).
 - Actos preparatorios: documentos correspondentes ás distintas etapas do procedemento legislativo ou orzamentario; propostas da Comisión, posicións comúns do Consello, resolucións legislativas e orzamentarias, iniciativas do Parlamento Europeo, ditames do Comité Económico e Social e do Comité das Rexións, etc.
 - Transposición do dereito comunitario aos Estados membros.

- Xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Comunidades.
- Interpelacións parlamentarias.

Na interface do sitio web que dá acceso á base de datos EUR-LEX, na súa marxe esquerda atópanse os enlaces que dan acceso ao contido da base, en concreto:

- Ao *Diario Oficial da Unión Europea*.
- A dúas modalidades de busca, simple e avanzada (tamén denominada “para profesionais”).
- Ás Coleccións, onde atopamos dende tratados a preguntas parlamentarias.
- Aos Accesos directos, para o orzamento e aos distintos rexistros.
- Á Información polo miúdo sobre os procedementos comunitarios e a técnica lexislativa.

Dentro do apartado “Coleccións”, no subapartado “Traballos preparatorios” atopamos os documentos COM correspondentes aos anos 1990 e 2008, tanto en Word como en PDF.

- *Documentos do Parlamento Europeo*: é aquela documentación integrada polas ordes do día da cámara, proxectos de informes e de opinión, informes adoptados en comisión parlamentaria, textos aprobados polo Parlamento, resolucións ou preguntas parlamentarias. Accédese, como nos documentos da Comisión, a través de “Acceso á documentación interna” picando no menú da esquerda das institucións en “Parlamento Europeo” e abrindo dentro de “Documentos oficiais” o vínculo “documentos publicados en Europarl”. Unha vez dentro, desprégase unha lista dos documentos cunha explicación polo miúdo de busca.

Tamén se pode acceder ás preguntas parlamentarias dirixidas á Comisión e ao Consello a través de EUR-LEX, a partir do menú da esquerda “Coleccións” (último vínculo), o cal nos remite á páxina oficial do Parlamento (<http://www.europarl.europa.eu/QP-WEB/home.jsp?&language=ES>).

- *Ditames do Comité Económico e Social*: son documentos que recollen xuízos e opinións dos representantes da sociedade civil europea sobre aspectos concretos nos que inciden as políticas comunitarias. A través do link “**Acceso á documentación interna**” (http://europa.eu/documents/registers/index_es.htm) podemos obter estes documentos, publicados dende 1990, picando primeiro en “Comité Económico e Social” e despois en “Ditames”, conectándonos directamente coa páxina oficial do Comité (<http://www.eesc.europa.eu/documents/opinions/avis.asp?type=es>). Dende aquí ofrécesenos a posibilidade de buscar ditames en español, a través de diferentes campos: por seccións, tipos, lingua, relator, etc.

b. Documentación xurisprudencial

Este tipo de documentos recollen as sentenzas emitidas polos tribunais que desempeñan funcións xurisdicionais, isto é, aqueles que teñen capacidade de depurar, complementar e interpretar o contido das normas. No ámbito da UE contamos co *Tribunal de Xustiza da Comunidade Europea*, garante da correcta aplicación do dereito comunitario e co *Tribunal de Primeira Instancia*. A xurisprudencia de ambos os tribunais pódese atopar nas seguintes fontes:

- *Fontes primarias:* na serie C do DOUE publícanse as sentenzas, aínda que unicamente na súa parte dispositiva. Podemos acceder ás sentenzas íntegras en castelán, publicadas a partir de 1997, na páxina web oficial do Tribunal (<http://www.curia.europa.eu/es/content/juris/index.htm>). Temos a posibilidade de entrar dende http://europa.eu/documents/registers/index_es.htm, picando en “Tribunal de Xustiza e Tribunal de Primeira Instancia”. Unha vez dentro, existen numerosas vías de busca, a maioría en francés. A máis certa é a realizada a través do vínculo “Formulario de busca”, na marxe esquerda da páxina, o cal nos dá acceso a unha serie de campos. Para as sentenzas anteriores a 1998, a páxina remítenos directamente a EUR-LEX, en “Xurisprudencia”, dentro de “Coleccións”, na marxe esquerda.
- *Fontes secundarias:* o repertorio oficial do Tribunal de Xustiza da Comunidade Europea é o titulado *Recopilación de Xurisprudencia do Tribunal de Xustiza*. Publícase cada mes en soporte papel, nos idiomas dos diferentes Estados membros. O último volume conta ademais cun índice anual. Este repertorio pode ser consultado, pero unicamente en francés, vía Internet no enderezo <http://www.curia.europa.eu/es/content/juris/index.htm>.

ISBN 978-84-453-4808-6



9 788445 348086



XUNTA DE GALICIA

CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública