



LA IMPORTANCIA DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE CARGAS DE TRABAJO Y LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Juan Antonio González Pastor

1. ANTECEDENTES:

1.1.- El Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998

El Consejo de Ministros, en su sesión del 17 de julio de 1998, adoptó un Acuerdo (publicado en BOE de 7 de agosto de 1998) dirigido a promover la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado.

Ya la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) supuso una reafirmación notable respecto del funcionamiento de las organizaciones administrativas estatales hacia determinados principios, entre los que se señala singularmente el de “programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y los resultados”. Este enfoque de la organización y la gestión pública, basado también en la eficiencia, la calidad y la responsabilidad, se dice, debe ser la forma ordinaria de prestación de los servicios públicos, convirtiéndose ya esas prácticas directivas, de acuerdo con la LOFAGE, en un auténtico mandato legal de forma general para la Administración estatal.





Muchas serían las referencias que podrían transcribirse literalmente del contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros, pero por su extensión, a ellas nos remitimos. En cualquier caso, parece clara la apuesta del Gobierno por fomentar la autoevaluación como sistema de control interno de cada centro directivo, perfeccionar la función directiva, propiciar las prácticas de gestión orientada a los resultados e incorporar progresivamente la “dirección por objetivos”, estimulando la mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

1.2. La norma UNE-EN ISO 9004

La norma UNE-EN ISO 9004 de diciembre de 2000, sobre “Sistemas de gestión de la calidad y Directrices para la mejora del desempeño”, es la versión oficial, en español, de la Norma Europea EN ISO 9004, de diciembre 2000, que a su vez adopta íntegramente la Norma Internacional ISO 9004:2000, y ha sido elaborada por el comité técnico AEN/CTN 66 Gestión de la Calidad cuya Secretaría desempeña AENOR.

Según dicha Norma, el propósito de una organización debe ser:

- Identificar y satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes y otras partes interesadas (empleados, proveedores, propietarios, sociedad) para lograr ventaja competitiva y para hacerlo de una manera eficaz y eficiente y,
- Obtener, mantener, mejorar el desempeño global de una organización y sus capacidades.

La Norma recuerda que la alta dirección:

- debería definir también métodos para medir el desempeño de la organización con el fin de determinar si se han alcanzado los objetivos planificados, métodos que incluyen mediciones del desempeño de los procesos a través de toda la organización.
- Debería mejorar tanto la eficacia como la eficiencia de la organización. Como ayuda en el logro de sus objetivos de mejora del desempeño, la organización debería promover la participación y el desarrollo de su personal... estableciendo objetivos individuales y de equipo, gestionando el desempeño de los procesos y evaluando los resultados.



- Para ayudar en el aseguramiento del futuro de la organización y la satisfacción de las partes interesadas, la dirección debería crear una cultura que involucre a las personas de manera activa en la búsqueda de oportunidades de mejora del desempeño de los procesos, las actividades y los productos. Para involucrar al personal, la alta dirección debería crear un ambiente en el que se delega la autoridad de manera que se dota al personal de autoridad y éste acepta la responsabilidad de identificar oportunidades en las que la organización pueda mejorar su desempeño. Esto puede conseguirse mediante actividades como: a) establecimiento de objetivos para el personal, los proyectos y la organización; b) realización de estudios comparativos; c) reconociendo y recompensando la consecución de mejoras; d) mediante esquemas de sugerencias que incluyan reacciones oportunas de la dirección.

1.3. El Anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública.

“Existe en la actualidad una coincidencia general en señalar que no existe hoy una gestión plenamente eficaz de los recursos humanos en las Administraciones Públicas, lo que supone un grave obstáculo en los esfuerzos de modernización del aparato burocrático con el fin de convertirlo en un eficiente prestador de servicios a los ciudadanos. Esta deficiente utilización de los recursos humanos puede ser corregida en buena medida con las medidas contenidas en el Estatuto Básico, tendente a dotar de mayor agilidad y flexibilidad la gestión de personal, a motivar y estimular a los funcionarios a un cumplimiento más eficiente de sus tareas y a una mayor asunción de responsabilidades en el marco de unas Administraciones modernas que deben legitimarse ante los ciudadanos por una utilización racional y eficiente de los medios que los propios ciudadanos ponen, en último extremo, a su disposición” (Exposición de Motivos).



2. LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO ANTE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO.

Ante las tres premisas indicadas (Acuerdo de Consejo de Ministros, borrador del Anteproyecto de Estatuto de la Función Pública, y Norma UNE-EN ISO 9004 la Jefatura Central de Tráfico no podía permanecer impasible. De hecho, había venido manifestando inquietud, talante abierto y actitud innovadora en lo que respecta a los sistemas retributivos: por ejemplo, había puesto en práctica algunas iniciativas basadas en criterios objetivos (cuantías de productividad de los





cajeros en función del volumen económico de la Unidad en relación con el total nacional, determinación de las dotaciones de auxiliares de cobro que precisa cada Unidad de acuerdo con dicho volumen económico, etc...). Incluso, antes de la publicación del Acuerdo, la Jefatura Central de Tráfico había aceptado la invitación realizada por el Ministerio para las Administraciones Públicas para colaborar, como organismo piloto, para la implantación del sistema de evaluación del rendimiento elaborado por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública.

2.1. La incentivación del rendimiento, eje de la política de Recursos Humanos de la Jefatura Central de Tráfico

La política general de recursos humanos que viene siguiéndose en este Organismo (y que está atribuida a la Secretaría General a través de la Subdirección General Adjunta de Recursos Humanos) se basa, entre otras premisas, en la racionalización y la objetivación, para un mejor aprovechamiento de los recursos, utilizando para ello las estrategias y mejores prácticas necesarias que permitan la optimización tanto de la calidad en el servicio al ciudadano, como de las condiciones de trabajo de los empleados públicos que en él prestan sus servicios.

La Jefatura Central de Tráfico es consciente de su función de proveer a los ciudadanos de servicios.

“Los ciudadanos, por su parte, cada vez demandan más servicios y, al propio tiempo, exigen que sus aportaciones, ya sean directas o tributarias, se utilicen eficientemente. Los ciudadanos tienen, por tanto, derecho a recibir las prestaciones y servicios públicos con niveles de calidad adecuados a sus expectativas, derivadas de su doble condición de usuarios y contribuyentes (Gonzalez de Dios, Evencio, Plan de Calidad en la AGE, “Evaluación y calidad en las Organizaciones Públicas, Colección Informes y Documentos, 1ª edición, MAP).

La Jefatura Central de Tráfico quiere poner la Administración al servicio del público, de los ciudadanos -quienes en su calidad de contribuyentes dotan a la administración de los recursos necesarios- que esperan de ella la satisfacción de sus necesidades y demandas de servicios. Para ello, se confía en la adopción de sistemas incluidos dentro de la denominada “gestión de calidad” como una opción para avanzar en la mejora de la gestión pública y satisfacer las demandas ciudadanas, basada en la mejora continua de la prestación del servicio, a partir del análisis del cumplimiento de objetivos y la evaluación de los resultados obtenidos y de la satisfacción de los propios usuarios.



El MAP, dentro de sus actuaciones encaminadas a promover la mejora continua de los servicios públicos, y con el fin de desarrollar los contenidos de la LOFAGE, ha formulado un Plan de Calidad, cuyos aspectos básicos se regulan en el Real Decreto, que regula las Cartas de Servicios y establece los Premios a la Calidad y a las Mejores Prácticas, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 10 de agosto de 1999. Precisamente, resulta en tal sentido clarificador que la promoción de la autoevaluación de unidades administrativas sea uno de los tres pilares en los que se basa el Plan de Calidad.

La Jefatura Central de Tráfico –junto al resto de estrategias que componen su política de Recursos Humanos– aborda la evaluación del rendimiento dentro de la denominada “Nueva Gestión Pública”, como marco de investigación e iniciativas para la renovación de la organización y la mejora del servicio público encomendado, dentro de un entorno cultural caracterizado, de una parte, por la aspiración de sus gestores a los valores de autonomía, responsabilidad y evaluación de resultados y, de otra, por el marco de referencia de la Calidad.

3. Un ejemplo práctico: la productividad estructural por cumplimiento de objetivos en el colectivo del área administrativa y de atención al público.

El objetivo perseguido por la Jefatura Central de Tráfico es la incentivación del rendimiento a través del cumplimiento de objetivos de esta área, considerada estratégica en nuestra organización, habida cuenta de la importancia que tiene la atención al público y la realización de trámites solicitados directamente por éste. Dicho programa de incentivación se desarrolla en un contexto de plantillas dimensionadas de acuerdo con el sistema de cálculo de cargas de trabajo correspondientes a cada Unidad, y en los términos que recoge el denominado Plan Integral de Recursos Humanos, negociado con la representación sindical del Organismo.

3.1. Cuestión preliminar: el cálculo de cargas de trabajo

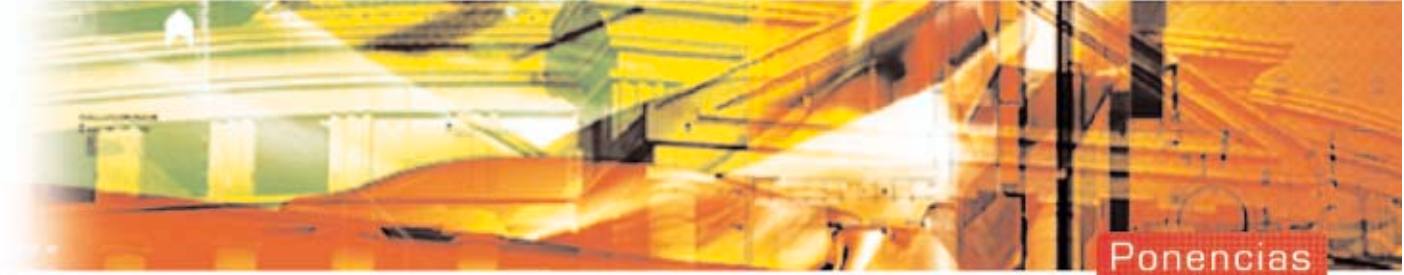
La Jefatura Central de Tráfico dispone de unos sistemas y programas informáticos que permiten la contabilización de todos los trámites que se realizan en las Jefaturas Provinciales y Locales de Tráfico, de modo que se conocen las cargas de trabajo de cada Unidad y la que corresponde a cada empleado público que presta servicio en la misma. Este sistema de medición basado en criterios objetivos viene siendo utilizado para la toma de decisiones en materia de pro-



visión de puestos de trabajo distinguiendo las Unidades claramente deficitarias de personal (e incluso, como veremos, para la asignación del presupuesto provincial de incentivos al rendimiento).

Para ello, se toman en cuenta los trámites más representativos, se ponderan en función de su complejidad y se dividen entre las plantillas, no contabilizándose aquellos puestos que, por la peculiaridad de sus funciones, se considera no tienen una incidencia directa en la realización de dichos trámites (es el caso de determinadas categorías de personal laboral, de centros de gestión de tráfico, personal de helicópteros, etc..). En el Cuadro siguiente se indican los tipos de trámites seleccionados para ser tenidos en cuenta y la ponderación realizada por los Jefes Provinciales coordinadores y la Unidad de Inspección y Calidad de los Servicios de la Secretaría General.

<u>Tipo de Trámite</u>	<u>Valor ponderado</u>
<u>Matriculación de vehículos</u>	1.8
<u>Transferencia de la titularidad de un vehículo</u>	1.8
<u>Declaración de apto y no apto (teór. Mec. Destr. Y cir.)</u>	2.9
<u>Bajas de vehículos</u>	1
<u>Revisiones de permisos y licencias de conducir</u>	1
<u>Duplicados de permisos de conducir y de circulación</u>	1
<u>Expediciones de permisos</u>	1
<u>Expedientes sancionadores incoados</u>	1
<u>Alegaciones</u>	1,6
<u>Resolución de recursos</u>	2,2
<u>Suspensiones de permisos y licencias de conducir</u>	2,9



Analizando el volumen de trámites y las plantillas, podría concluirse que:

1. Existiría una carga de trabajo por funcionario denominada “carga 1”, que sería el resultado de dividir el volumen total de trámites de un año entre la plantilla teórica de la Unidad, exceptuando los puestos anteriormente indicados.
2. Existiría una carga de trabajo por funcionario denominada “carga 2”, que sería la correspondiente al colectivo de atención al público, y que se obtendría de dividir el volumen total de trámites de un año pero con aptos y no aptos de pruebas de aptitud para la obtención de autorizaciones administrativas para conducir ponderados a valor 1 (no 2,9, como en el caso anterior, por entender que dicho valor 1 es el que corresponde al trabajo de anotación de presentación a examen y mecanización del resultado del mismo por el personal de Jefatura por cada apto o no apto realizado). De este modo se obtendría la carga correspondiente al “colectivo de área de atención al público” (CAAP).

La “carga 1” es la que se ha venido teniendo en cuenta para efectuar la asignación anual del presupuesto de incentivos al rendimiento, de acuerdo con lo que más adelante veremos. Como el objetivo de la Dirección General de Tráfico es en este punto la incentivación y la evaluación del rendimiento del área administrativa y de atención al público en un contexto de plantillas dimensionadas, corresponde tomar como base la “carga 2”. Esta “carga 2” es una carga mínima, dando por hecho que existen circunstancias que hacen que la carga real sea superior (es el caso del índice de jornadas no trabajadas por causa de vacantes, absentismo, etc...). Por ello, a esta “carga 2” la llamaremos “carga de trabajo mínima por funcionario” (en adelante, CMF).

El proceso se realiza mediante una compleja hoja de cálculo y tiene en cuenta las siguientes premisas:

- a) Se calculan las CMF.
- b) A través de los estudios realizados por las Jefaturas provinciales coordinadoras y la Unidad de Inspección y Calidad de los Servicios se ha determinado que la CMF en ningún caso debería ser superior a 6000 trámites/año, si se pretende prestar un servicio de calidad.



- c) Se cruzan las CMF actuales comparándolas con las máximas de 6000 trámites/año.
- d) Se calcula el incremento necesario en el número de efectivos para que la CMF no sea superior a 6000 trámites.
- e) Se calculan los puestos de trabajo de jefe de negociado y de jefe de sección, necesarios para mantener una adecuada estructura en cada Unidad con respecto a los operadores de información.

La detección de necesidades de puestos de trabajo y el cálculo de cargas, permiten abordar el gasto en productividad dentro de esta área estratégica desde una perspectiva nueva y distinta con respecto a los sistemas seguidos hasta el momento.

3.2. Asignación tradicional del presupuesto de incentivos al rendimiento.

Se entiende que el presupuesto de productividad debe servir para asegurar que, pese a la insuficiencia de puestos y/o efectivos, pueda prestarse un buen servicio al ciudadano. Por ello –recordamos- a principios de año se procede a asignar la dotación anual de productividad a todas las Jefaturas Provinciales de Tráfico, tomando en cuenta los trámites más representativos efectuados durante el año anterior, ponderados en función de su complejidad, y dividiéndolos entre la plantilla real prevista para el año en curso, entendiendo por tal la plantilla teórica en el momento del estudio descontado el índice de jornadas perdidas del año anterior.

Las variaciones en positivo o negativo de las cargas de trabajo de las Jefaturas Provinciales respecto al año anterior implican incremento o disminución proporcional en la asignación de productividad para el año en curso. A modo de ejemplo, en el gráfico 1 puede observarse la variación en cargas de trabajo (a efectos de la asignación de productividad) de los años 1999 a 2001 en las Jefaturas Provinciales de Tráfico correspondientes a una zona de coordinación.



3.3. Las características de la productividad CAAP (establecida de forma experimental desde el 1 de febrero de 2002):

A. Jornada ordinaria.

Objetivo:

Conseguir “retraso cero” en este área con el compromiso de los empleados públicos del CAAP de absorber la demanda ciudadana en jornada ordinaria, percibiendo cada mes la productividad estructural por cada día de asistencia al trabajo.

Procedimiento:

Se comienza asignando a cada unidad el importe de productividad mensual por cada puesto de trabajo del área administrativa y de atención al público en función de la carga de trabajo de la unidad, calculada conforme al procedimiento descrito, con el siguiente resultado:

- a)- Jefaturas que realizan 6000 trámites ponderados, funcionario y año: 90.15 , con valor día de 4,09 .
- b)- Jefaturas que realizan menos de 6000 tramites ponderados, funcionario y año: cuantía proporcional a la carga de trabajo.

Los importes no gastados debido a ausencias al trabajo y por puestos vacantes generan un remanente del que pueden disponer las Unidades cuya carga de trabajo exceda de 600 trámites ponderados, funcionario y mes, de alguna de las siguientes maneras:

- a)- reparto anual entre los empleados públicos integrantes del CAAP, en proporción a los días de asistencia al trabajo.
- b)- realización de servicios extraordinarios fuera de jornada ordinaria.

En las unidades cuya carga de trabajo sea inferior a 600 trámites ponderados, funcionario y mes, que no se consiga “retraso cero”, se realizaran servicios extraordinarios fuera de la jornada ordinaria, cuyo coste disminuirá la asignación de productividad de la unidad en el trimestre; de esta manera se minora el importe mensual de productividad estructural a percibir por cada efectivo CAAP de esa unidad.



Incentivo a la asistencia: A cada unidad se le asigna un presupuesto de 6,01 por puesto y mes para la concesión de incentivos trimestrales de hasta 25.000 pesetas a quienes tengan un absentismo trimestral inferior al 1%.

Incentivo al mayor rendimiento en jornada de mañana: presupuesto de 60,10 por empleado público y año para la unidad que realice el mayor número de trámites por efectivo en jornada de mañana.

B. Apertura al público por la tarde.

Con la finalidad de ofrecer un mayor servicio al ciudadano, se atenderá al público por las tardes en aquellas Jefaturas cuya carga de trabajo supere los 6000 trámites por funcionario y año, o que tengan un volumen total de trámites anuales ponderados igual o superior a 400.000.

El empleado público que voluntariamente se comprometa por un plazo de un año a atender al público por la tarde percibirá 15,03 por día de trabajo en jornada de mañana y tarde

La percepción de este tipo de productividad es compatible con la productividad estructural del CAAP en jornada ordinaria.

La duración de la jornada de los empleados públicos acogidos a este tipo de productividad será la misma que la del personal de especial dedicación.



3.4. Los efectos de la implantación de tecnologías de la información:



A. En la prestación del servicio y en el cálculo de cargas de trabajo.

Con la implantación de nuevos sistemas de organización del trabajo y tecnologías de la información -que a su vez reportan nuevos parámetros e indicadores- sin duda se ha influido en la complejidad y los tiempos de realización de los trámites, reduciéndolos, alterando la situación de las cargas de trabajo de las diferentes unidades de la organización periférica.



Se ha firmado un convenio entre la Dirección General de Tráfico y el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos, en virtud del cual las Jefaturas han establecido protocolos de adhesión al Convenio con los Colegios respectivos.

Para simplificar la anotación informática de los datos relativos a trámites de vehículos y consulta de antecedentes, los gestores administrativos proporcionan junto con toda la documentación exigida, una hoja en la que constan los datos que deben ser anotados, codificados con un código de barras bidimensional (mancha PDF), de acuerdo con el formato de registro definido por la Dirección General de Tráfico.

Los colegios de gestores administrativos recogen los expedientes de sus colegiados, generan la hoja con la mancha PDF y entregan la documentación en la Jefatura. En las Jefaturas, con lectores de código PDF, verifican la documentación y completan la transacción leyendo los datos necesarios directamente de la mancha PDF.

Este sistema se está utilizando para matriculaciones, bajas, transferencias y obtención de informes de vehículos.

Conforme al criterio emanado de la Unidad de Inspección y Calidad de los Servicios: 6 matriculaciones con PDF equivalen a 1 sin PDF; 5 transferencias con PDF equivalen a 1 sin PDF; y 8 bajas con PDF equivalen a 1 sin PDF.

Por ello, a la hora de calcular la carga de trabajo para determinar las cuantías de productividad a percibir por cada efectivo CAAP en las Jefaturas Provinciales y Locales de Tráfico se ha considerado conveniente dividir los trámites totales (distinguiendo los hechos con y sin PDF), entre la plantilla teórica prevista para 2002, pero con los aptos y no aptos de pruebas para la obtención de autorizaciones administrativas para conducir sin ponderar; esto es, con valor 1, por entender que es el trabajo que corresponde realizar al personal del área administrativa (el resto hasta 2,9, se utilizaría para calcular las cargas del área de pruebas para la obtención de autorizaciones administrativas para conducir. Esta sería la carga de trabajo del colectivo CAAP. Con este sistema de cálculo de cargas la comparativa interprovincial quedaría conforme indica el gráfico 2 (se observan valores sensiblemente inferiores a los que se recogen en el gráfico 1, en función de la mayor o menor implantación del sistema PDF).



B. En la determinación de las cuantías de productividad que corresponden a cada perceptor.

Si el PDF supone dividir por 5, por 6 e incluso por 8 los trámites en los que se aplica, ello quiere decir que el tiempo de trabajo en jornada ordinaria se rentabiliza (además de que mejoran las condiciones de trabajo). Por tanto, en circunstancias normales, debe disminuir la productividad necesaria para sacar los trámites que exceden de la capacidad ordinaria de resolución.

El sistema de productividad CAAP (que goza del consenso sindical) viene siendo implantado con carácter experimental en tres Jefaturas Provinciales de tráfico y en una Jefatura Local, con unos resultados excelentes, de modo que se está planificando la extensión del sistema al resto de unidades de la Organización periférica. En el borrador-propuesta del sistema se tomaron en cuenta las cargas de trabajo calculadas conforme al sistema seguido tradicionalmente. Con ello, resultaron unas cuantías de 90.15 por puesto y mes.

Si, como dijimos al principio del estudio, la asignación de productividad debe compensar la diferencia entre el potencial de trabajo que exige la demanda ciudadana y la capacidad de trabajo de la Jefatura, la asignación por cargas de trabajo calculadas conforme al modelo tradicional debe tener en cuenta la implantación del PDF. De este modo se tendría en cuenta la evolución de la técnica y las mejoras que supone respecto al trabajo.

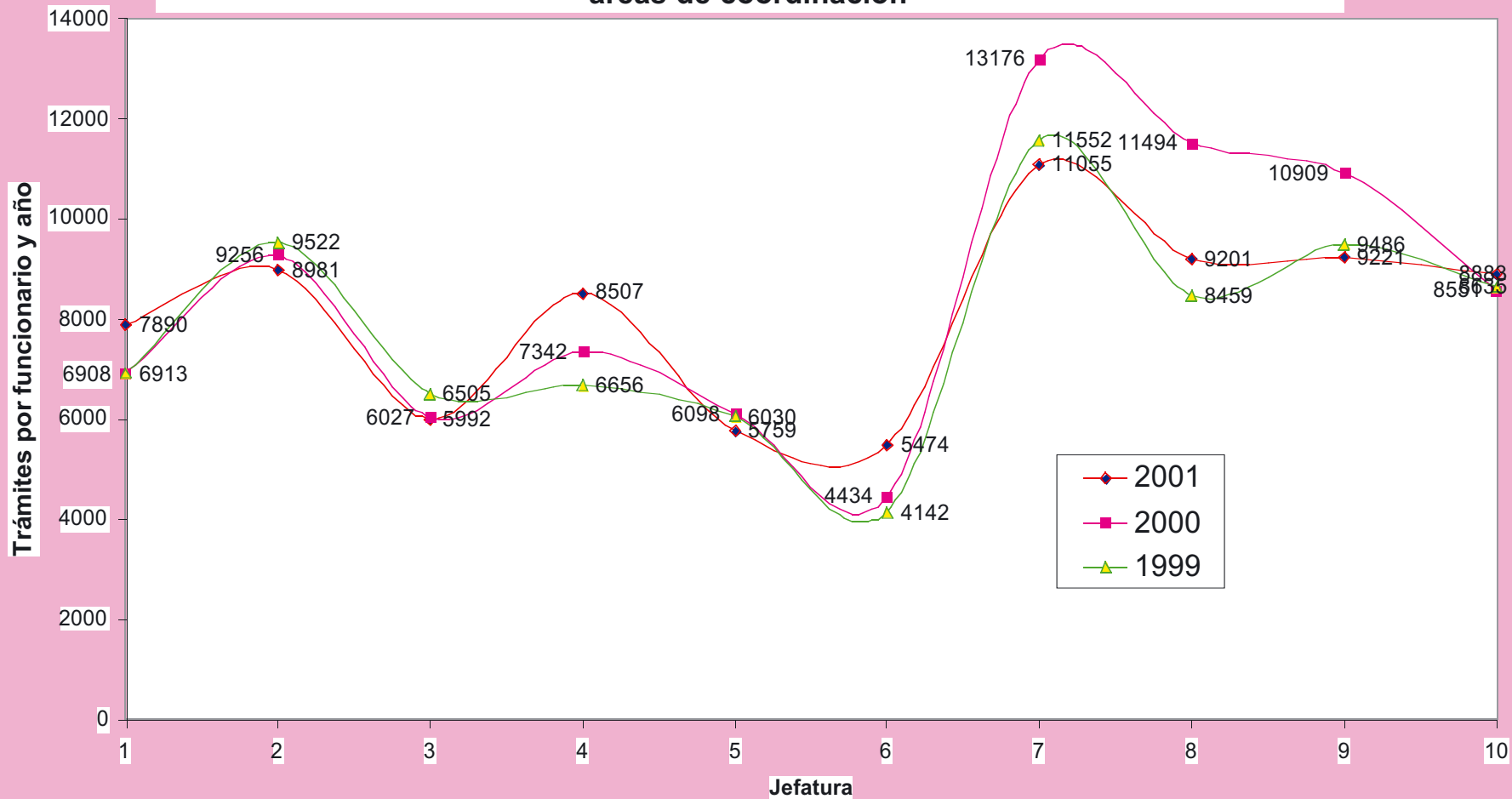
Lógicamente, este cambio de orientación supone variación en las cuantías de un ejercicio para otro, dependiendo de la carga de trabajo que corresponda a esa Unidad en relación con el resto.

En el gráfico 3 se detalla las cuantías que podrían corresponder a los empleados públicos de cada Unidad, como colectivo CAAP, determinadas conforme al sistema de cálculo de cargas de trabajo descrito anteriormente.

Conclusión: A la vista de lo anteriormente expuesto, se constata que la utilización de tecnologías de la información resulta una herramienta imprescindible para reducción de las cargas de trabajo, la ponderación objetiva de los trámites, la asignación de objetivos identificables y la incentivación en función del cumplimiento de los mismos, permitiendo, como en el presente caso, la implantación objetiva de sistemas de "retribución variable".

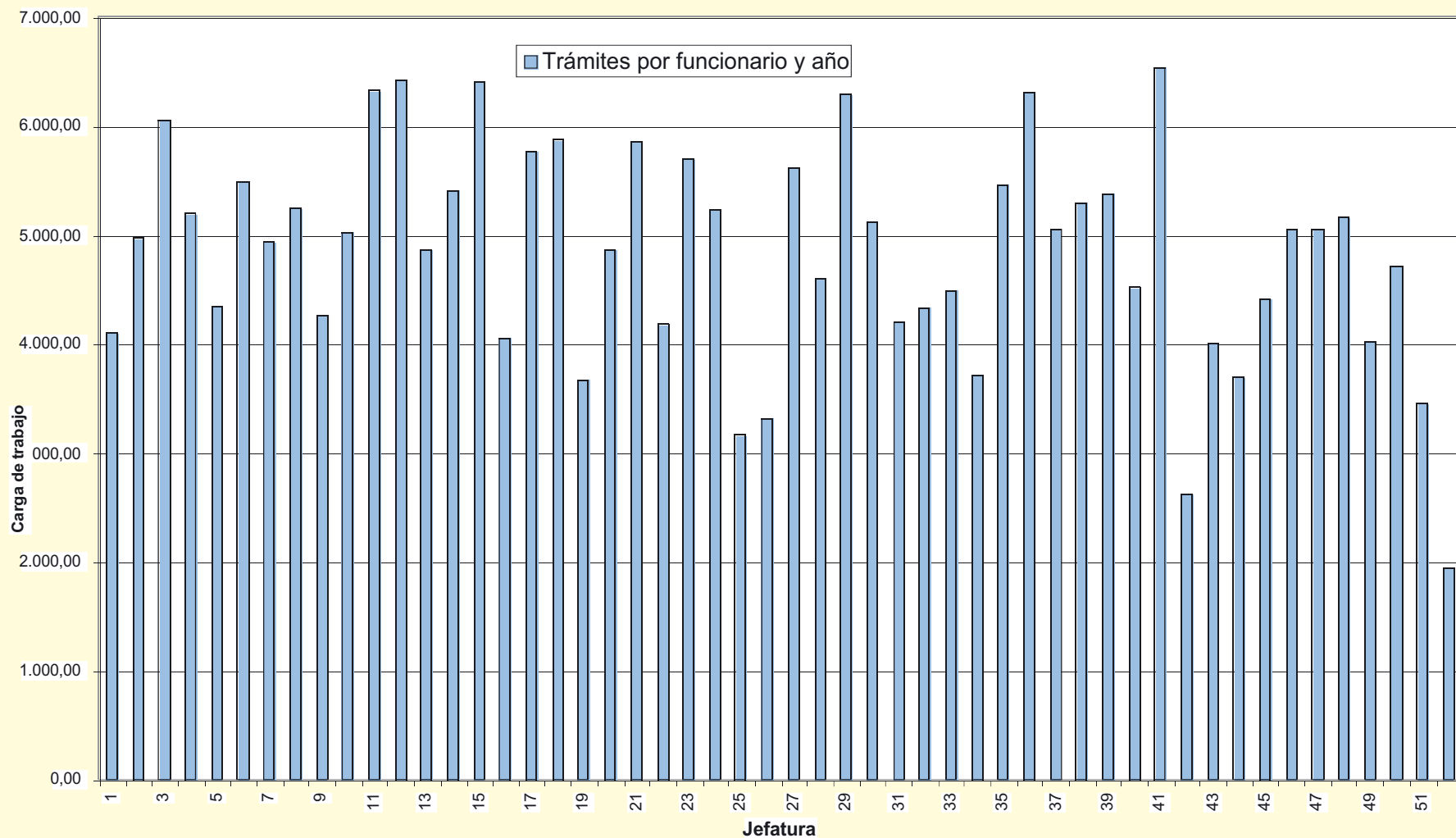


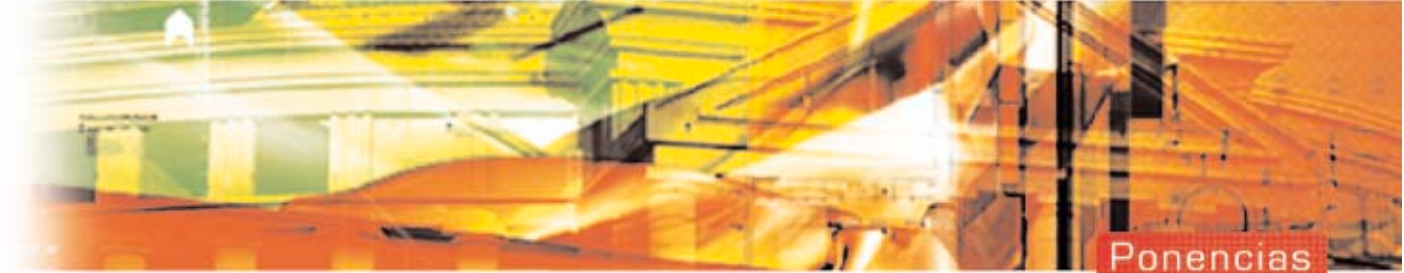
Evolución de las cargas de trabajo por funcionario y año a efectos de la asignación de productividad en 10 Jefaturas Provinciales de Tráfico que componen una de las áreas de coordinación





Cargas de trabajo del colectivo CAAP previstas para el año 2002





Comparativa entre cargas CAAP y asignación CAAP mañanas

