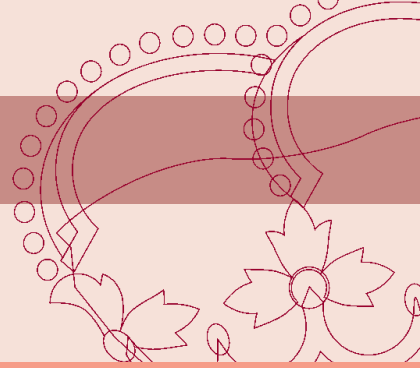


Colección

**ESTUDIOS  
Y DOCUMENTOS**



# 22 casos prácticos sobre Administración Pública



**INAP**

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



22 CASOS PRÁCTICOS  
SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



## 22 CASOS PRÁCTICOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### *Autores:*

Carlos Adiego Samper	Natalia Las Heras Oliete
Álvaro Aznar Forniés	Flor M <sup>a</sup> López Laguna
Felio Bauzá Martorell	Julián Maganto López
Luis Antonio Blanco Blanco	Jacobo Martín Fernández
Carmen Castañón Jiménez	Lucía Ortiz Sanz
Enrique Cortés de Abajo	Virginia Pérez Alegre
Ana Isabel Criado Contreras	Julia Pérez-Cerezo Flores
Sergio Cuesta Francisco	Eloísa del Pino Matute
Olga Fernández López	Joaquín Támara Esport
Lucas García Guirao	Manuel Villoria Mendieta
Ignacio Gutiérrez Gilsanz	

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MADRID, 2011

Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO  
DE PUBLICACIONES DEL INAP

22 CASOS prácticos sobre Administración Pública [Texto impreso]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2011. – 288 p. ; 24 cm. – (Estudios y documentos)  
ISBN 978-84-7351-408-8. – NIPO 852-11-017-9

1. Políticas públicas. 2. España-Administración. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Serie

351(460)

Primera edición: Septiembre, 2011

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://www.060.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-408-8 (formato papel)

ISBN: 978-84-7351-407-1 (formato electrónico)

NIPO: 852-11-017-9 (formato papel)

NIPO: 852-11-018-4 (formato electrónico)

Depósito Legal:

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Publidisa

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## ADVERTENCIA LEGAL

Estos casos son textos redactados con una finalidad exclusivamente didáctica, para su ulterior discusión en el aula. La información aportada en cada uno de ellos no tiene validez en otro contexto: ni pretende convertirse en fuente sobre la actividad de las organizaciones a las que se refiere, ni se valora una gestión como buena ni deficiente.

Copyright 2011 INAP. No se permite la reproducción, almacenaje o distribución de este material, en forma alguna (electrónica, mecánica, fotocopiado, grabación u otro procedimiento) sin autorización del INAP.





## ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	15
<b>Caso 1. Implantación de un sistema de evaluación del desempeño en la Dirección General de Costes y Pensiones Públicas</b> .....	17
<i>Carlos Adiego Samper</i>	
1. La Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas . .	17
2. Una nueva Directora General: elaboración del Plan Estratégico y modificación de la estructura de la Dirección General .....	18
3. Pensando en el desarrollo del EBEP: la decisión de probar un modelo de evaluación del desempeño en la Dirección General de Costes .	19
4. Diseño del sistema de evaluación .....	20
5. Preparando el terreno .....	22
6. Arranque del proceso de evaluación y llegada del nuevo Director General. ....	24
7. Resultados, valoraciones, cuestiones para el futuro .....	25
8. Anexos .....	27
<b>Caso 2. Oficina de Extranjeros</b> .....	35
<i>Álvaro Aznar Forniés</i>	
1. Comienzo de una aventura. ....	35
2. La consolidación de la Oficina .....	37
3. Y llegó la crisis económica .....	39
4. Anexos .....	40
<b>Caso 3. Paula Esparza</b> .....	49
<i>Álvaro Aznar Forniés</i>	
1. Veni, vidi, vinci .....	49
2. El cese de Pablo Lasala .....	51
3. De joven promesa a vieja gloria .....	52

Caso 4. <b>Administración electrónica</b> .....	55
<i>Felio Bauzá Martorell</i>	
Caso 5. <b>Euromillones. El nuevo juego europeo.</b> .....	59
<i>Luis Antonio Blanco Blanco</i>	
1. Proyectos internacionales .....	60
2. Equipos trabajando en proyectos de futuro .....	61
3. La posición de LAE .....	62
4. Primeras incógnitas .....	63
5. La situación en los diferentes países .....	65
6. Los primeros sorteos .....	66
7. Anexo .....	67
Caso 6. <b>Un volcán islandés, o la preparación de la Presidencia española de la Unión Europea en el Ministerio de Sanidad y Política Social</b> .....	71
<i>Carmen Castañón Jiménez</i>	
1. El reto de montar una presidencia desde cero .....	72
2. El programa: prioridades y tareas .....	73
3. Los mecanismos de coordinación .....	75
4. El equipo .....	78
5. Los dineros .....	78
6. ... y el volcán islandés .....	80
Caso 7. <b>El cambio de Jerónimo</b> .....	83
<i>Enrique Cortés de Abajo</i>	
1. Un poco de la carrera profesional de Jerónimo .....	83
2. La situación actual .....	86
3. La oferta de cambio .....	88
Caso 8. <b>Partido de fútbol de alto riesgo.</b> .....	91
<i>Ana Isabel Criado Contreras</i>	
1. Otro fin de semana de partido .....	91
2. Anexo .....	98
Caso 9. <b>Los amigos de la cohesión (o la negociación en la fase preliminar de elaboración de las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea)</b> .....	99
<i>Sergio Cuesta Francisco</i>	
1. Una difícil tesitura .....	99
2. Antecedentes conceptuales: unas pinceladas sobre la Unión Europea y sobre la dinámica presupuestaria .....	100

3. Antecedentes del supuesto práctico: la presidencia y la <i>Mid-Term Review</i> . . . . .	101
4. Primera fase: negociación interna . . . . .	102
5. Las circunstancias endógenas: la incertidumbre y el azar . . . . .	104
6. Planteamiento del supuesto práctico . . . . .	105
<b>Caso 10. Supervivencia o mejora, ¿una elección? Calidad del Servicio como estrategia de gestión integral.</b> . . . . .	<b>107</b>
<i>Olga Fernández López</i>	
<i>Año 0. Febrero</i>	
1. La situación . . . . .	107
2. Los recursos materiales y tecnológicos . . . . .	108
3. El personal . . . . .	109
4. El planteamiento . . . . .	110
5. ¿Qué hacer? . . . . .	111
<i>Año 0. Abril</i>	
1. El plan . . . . .	113
2. Los preparativos. . . . .	114
3. La puesta en marcha . . . . .	116
<i>Año 1. Julio</i>	
1. Los resultados . . . . .	118
2. ¿Y qué hacer después? . . . . .	119
<i>Anexos</i> . . . . .	122
<b>Caso 11. El voto accesible para las personas ciegas</b> . . . . .	<b>129</b>
<i>Lucas García Guirao</i>	
1. El inicio modesto de la historia . . . . .	130
2. Las primeras acciones de la Administración Pública . . . . .	131
3. El Grupo de Trabajo y sus objetivos . . . . .	132
4. Las diferentes alternativas . . . . .	132
5. La elección y sus inconvenientes. . . . .	133
6. Negociaciones con las Asociaciones de Discapacitados . . . . .	134
7. El proyecto se paraliza. . . . .	134
8. La Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales . . . . .	135
9. Cuando ya no hay vuelta atrás. . . . .	135
10. Plena implicación de los actores . . . . .	136
11. El contenido del procedimiento: ¿En qué elecciones se utilizaría? . . . . .	136
12. Transmisión de la información . . . . .	138
13. El ambiente de trabajo . . . . .	138
14. Comunicación externa . . . . .	139
15. Lo que importa es el anuncio. . . . .	140

16. Elementos de coordinación .....	140
17. El teléfono de información .....	141
18. La planificación temporal .....	142
19. La elaboración de los kits de votación accesible.....	142
20. Después de la tormenta viene... ¡La alarma!.....	143
21. 9 de marzo de 2008: por fin llega el gran día .....	144
22. El informe .....	145
<b>Caso 12. Rendición de cuentas .....</b>	<b>147</b>
<i>Ignacio Gutiérrez Gilsanz</i>	
1. Una nueva directora.....	147
2. Proyectos para una nueva etapa.....	148
3. Un pequeño cambio .....	149
4. Oficina sin papeles.....	150
5. De la norma a la costumbre .....	151
6. Posibilidades técnicas .....	152
7. Aplicación al Centro de Formación.....	153
8. Se pone en marcha el proyecto .....	153
9. Posibles soluciones .....	155
10. Adaptaciones en el Centro.....	156
11. ¿Ordenadores en el aula?.....	157
12. Respuesta de los grupos afectados.....	158
13. Problemas laborales.....	159
<b>Caso 13. Fondo Estatal de Inversión Local (Plan E) .....</b>	<b>161</b>
<i>Natalia Las Heras Oliete</i>	
1. Antecedentes .....	161
2. Fondo de Inversión Local (FEIL) .....	162
3. Agilidad en la tramitación .....	163
4. Administración electrónica .....	165
5. Cooperación intra e interadministrativa.....	167
6. Facilitadores del proceso .....	168
7. Anexos .....	169
<b>Caso 14. Gestión de los conflictos de intereses .....</b>	<b>173</b>
<i>Flor M<sup>a</sup> López Laguna</i>	
Un poco de historia.....	173
<b>Caso 15. Implantación de un Cuadro de Mando Integral en el sistema portuario español de titularidad estatal .....</b>	<b>179</b>
<i>Julián Maganto López</i>	
1. Un proyecto novedoso .....	179

2. Dificultades ante el cambio . . . . .	180
3. Arranque del proyecto . . . . .	181
4. Cambio de escenario . . . . .	182
5. ¿Reenfocar el proyecto? . . . . .	182
6. Anexos . . . . .	183
<b>Caso 16. Sobre la toma de decisiones en un proyecto de financiación: conciliando criterios divergentes . . . . .</b>	<b>189</b>
<i>Jacobo Martín Fernández</i>	
1. Punto de partida . . . . .	189
2. Condiciones del proyecto de financiación . . . . .	190
3. Beneficiarios y número de solicitudes previstas . . . . .	190
4. Actores implicados. Inicio de las reuniones . . . . .	190
5. Posición de las Entidades Locales . . . . .	191
6. Posición de los Ministerios . . . . .	191
7. Reunión con los agentes sociales. . . . .	193
8. Sigüientes pasos. . . . .	193
9. Análisis de los problemas en el grupo de trabajo . . . . .	194
10. Anexo . . . . .	195
<b>Caso 17. La gestión de la gripe A . . . . .</b>	<b>197</b>
<i>Lucía Ortiz Sanz</i>	
1. Algunos datos técnicos . . . . .	197
2. Primera respuesta ante la crisis . . . . .	198
3. Avalancha de llamadas . . . . .	198
4. Impacto en la opinión pública . . . . .	199
5. Diseñar los mensajes . . . . .	201
6. La crisis se agudiza . . . . .	202
7. Coordinar la información. . . . .	202
8. Diseño de una campaña . . . . .	203
9. Lanzamiento de la campaña. . . . .	205
10. Problemas de última hora . . . . .	206
11. Anexos . . . . .	207
<b>Caso 18. La puesta en marcha de la intervención delegada en un Mi- nisterio de nueva creación . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>Virginia Pérez Alegre</i>	
1. Creación del Ministerio . . . . .	213
2. Creación de la Intervención Delegada . . . . .	213
3. Primeros pasos . . . . .	218
4. Anexo . . . . .	220

<b>Caso 19. Turespaña en China o cómo atraer turistas chinos de valor añadido a España</b> . . . . .	221
<i>Julia Pérez-Cerezo Flores</i>	
1. El espectacular desarrollo de China. . . . .	224
2. Historia de la Oficina Española de Turismo de Pekín . . . . .	226
3. La OET de Pekín cambia de director. . . . .	228
4. Turismo 2020 y Plan 0812. . . . .	230
5. Rigideces burocráticas . . . . .	231
6. Mercados receptores competidores . . . . .	234
7. El nuevo entorno de operación . . . . .	235
8. Se crea la Oficina de Turismo de Cantón. Más retos y oportunidades	237
9. Spain.info . . . . .	239
10. Los hábitos de la población china objetivo . . . . .	240
11. Anexos . . . . .	243
<b>Caso 20. Política y Políticas Públicas. La lógica política de las reformas de las políticas sociales</b> . . . . .	245
<i>Eloísa del Pino Matute</i>	
1. El encargo . . . . .	245
2. La situación económica y social española entre los años 70 y la actualidad . . . . .	248
3. La configuración institucional y la opinión pública sobre el EB. . .	253
4. Las reformas de la protección al desempleo . . . . .	257
<b>Caso 21. Ordenación de las comunicaciones y espectro radiofónico en Guatemala</b> . . . . .	269
<i>Joaquín Támara Espot</i>	
1. De Santa Rosa a Alta Verapaz. . . . .	269
2. Contexto histórico-político . . . . .	270
3. Una respuesta financiera internacional a un reto político interno . .	272
4. La evaluación echa a andar: ¿por dónde empezar? . . . . .	274
5. Qué decir cuando se trata de decidir . . . . .	274
6. La soledad del folio en blanco... ¿quién no la conoce? . . . . .	277
<b>Caso 22. La gestión de la carrera y la selección a través de competencias</b> . . . . .	281
<i>Manuel Villoria Mendieta</i>	
1. Personal que presta servicios en la ATyF . . . . .	283
2. Personal de nuevo ingreso . . . . .	289
3. Resultados . . . . .	289

## PRESENTACIÓN

La publicación que aquí se presenta constituye la plasmación de uno de los ejes de la renovación metodológica llevada a cabo, en los últimos años, en las actividades formativas del INAP: utilización selectiva del método del caso en la formación del directivo público.

El método del caso es utilizado de manera bastante generalizada por la mayoría de las escuelas de formación, tanto públicas como privadas, centrándose en los alumnos de perfiles directivos, e incluso predirectivos. Es bien sabido que este procedimiento pedagógico pretende provocar en el aula un diálogo sistemático entre los alumnos sobre situaciones reales, con fines de aprendizaje. Es un ejercicio simulado, aunque basado en una experiencia real, que permite al alumno situarse en la tesitura de descubrir lo que haría si se encontrase en la situación descrita por el caso. Los alumnos se convierten en protagonistas, debiendo tomar decisiones. No hay soluciones definitivas sino opciones a debatir.

El método del caso está especialmente recomendado en algunas actividades formativas –su uso indiscriminado sería contraproducente–, sobre todo si se busca una participación activa del alumno, si se pretenden desarrollar habilidades orientadas a la acción, a la resolución de problemas o a la toma de decisiones, o si se quiere fortalecer mediante el trabajo en equipo la capacidad de hacer frente a situaciones complejas (en este supuesto, la discusión del caso se realizaría por grupos).

No es que el método del caso fuera desconocido anteriormente en el INAP; al contrario, hace ya trece años se editaba una publicación que, partiendo del enfoque teórico de esta herramienta metodológica, aportaba una serie de casos susceptibles de ser utilizados en la formación de directivos públicos. La presente publicación se enmarca en un programa de aplicación sistemática de los casos; ya no se incide en cuestiones teóricas sobradamente conocidas sobre el modo en el que han de redactarse los casos, o sobre su utilización en el aula, sino que presenta directamente veintidós casos de actualidad en la Administración Pública que han sido validados en las aulas del INAP y discutidos por nuestros alumnos.

Los casos que ahora se publican se basan en experiencias reales de diferentes unidades del sector público; aquí radica su importancia. Qué duda cabe de que, por ejemplo, los casos de determinadas prestigiosas universidades norteamericanas son de gran interés en la formación de directivos. Pero creemos que para la formación de directivos públicos españoles aún lo son más los casos sobre experiencias de éxito o de fracaso –mucho se aprende de los errores cometidos– llevadas a cabo en Ministerios u organismos públicos diversos.

La redacción de estos casos, consecuentemente, ha sido llevada a cabo por funcionarios que ocupan o han ocupado puestos directivos y que se enfrentaron con situaciones reales que, plasmadas en casos, son susceptibles de contribuir a la formación de otros directivos públicos. Su utilización en el aula así lo está demostrando. Los cursos del INAP sobre habilidades directivas o los cursos selectivos para funcionarios de cuerpos superiores están incorporando los casos paulatinamente. En el momento de la edición de esta publicación ya se están elaborando nuevos casos –siempre sobre experiencias de la Administración Pública–, hecho que va a permitir al INAP conformar una “biblioteca de casos” de una elevadísima utilidad pedagógica.

Como se apuntaba más arriba, la renovación metodológica en los programas formativos del INAP se ha plasmado en diversos ejes: la apuesta por la teleformación o formación on-line, la combinación de herramientas metodológicas adaptadas a cada actividad formativa y a los distintos perfiles de los grupos de alumnos, o la definición de un conjunto de competencias en torno a las cuales se van diseñando los distintos cursos que se imparten, son algunos de los más destacados.

En este contexto, los casos abarcan el conjunto de competencias profesionales que, para los directivos públicos, ha seleccionado el INAP. Las competencias se estructuran en torno a competencias profesionales, técnicas, interpersonales y personales. Así, unos casos se centran en la planificación, otros en la toma de decisiones, en las habilidades de comunicación, o en la integridad y ética pública, por citar tan solo algunos ejemplos.

No quisiéramos terminar esta breve introducción sin realizar un agradecimiento colectivo. Y es que, sin el compromiso y el esfuerzo que los diferentes autores de casos han manifestado con la formación de directivos que tiene encomendada el INAP, no habría sido posible desarrollar este proyecto. Gracias a todos ellos por haber sido capaces de compaginar sus exigentes responsabilidades profesionales con esta labor pedagógica tan necesaria para cualquier centro de formación. Y gracias también al profesor José Aguilar López, que con su amplísima experiencia en la materia, supo asesorarnos en todo momento para poder contar con esta incipiente, pero ambiciosa, biblioteca de casos sobre la Administración Pública.

Pedro Guillén Marina  
Subdirector de Formación del  
Instituto Nacional de Administración Pública



## CASO 1

# IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE COSTES Y PENSIONES PÚBLICAS

*Carlos Adiego Samper*

### 1. LA DIRECCIÓN GENERAL DE COSTES DE PERSONAL Y PENSIONES PÚBLICAS

La Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas es una unidad del Ministerio de Economía y Hacienda que depende directamente de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos, integrada en la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

A finales de 2008, trabajaban en esta Dirección General, «Costes», como es conocida dentro y fuera del Ministerio, 443 personas, de las que 384 eran funcionarios y el resto contratados laborales fijos o temporales.

Costes tiene dos áreas bien diferenciadas: la gestión de las pensiones públicas y el análisis y la toma de decisiones en materia de costes de personal en toda la AGE. El área de pensiones públicas cuenta con dos Subdirecciones Generales, la de Gestión de Clases Pasivas, como ha dado en llamar a los jubilados de su régimen especial la Administración General del Estado, y la de Ordenación Normativa y Recursos e Información de Clases Pasivas. En estas dos Subdirecciones están destinados 253 funcionarios, de los que 215 ocupan puestos de niveles 14 a 24. Su estructura, como cabe esperar en unidades que reconocen y autorizan el pago de pensiones y prestaciones y resuelven recursos sobre esas mismas materias, es piramidal y enfocada a la gestión de expedientes numerosos y similares: en 2008 se reconocieron 37.000 nuevas pensiones, cuyos titulares se unieron a los casi 600.000 pensionistas del régimen especial, y se resolvieron 25.000 expedientes relacionados con los mismos.

Clases Pasivas es un área importante para la Administración, pero no es en ella en la que piensan los funcionarios y laborales en activo de la AGE cuando dicen «Costes». Porque las otras dos Subdirecciones de la Dirección General, la de Estudios de Costes y Análisis de Retribuciones y la de Gestión de Retribuciones y Puestos de Trabajo, tienen un papel central en la creación, modifi-

cación y supresión de puestos de laborales y funcionarios y en los salarios que les corresponden, en la determinación de los créditos de productividad que se asignan a los distintos Ministerios y Organismos, y en los incrementos retributivos que podrán negociarse, o no, en los Convenios Colectivos. Costes tiene mucho que decir en lo que cobran los empleados públicos de la AGE, y es esa capacidad la que tienen en mente cuando la mientan, no siempre con cariño.

En el área de Costes de Personal trabajan 80 personas, todas funcionarios, de las que 41 ocupan puestos de nivel 26 o superior; su estructura es plana o «en peine».

Costes es parte de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. La Hacienda pública es uno de los elementos esenciales y más antiguos del Estado. La guerra y los gastos del rey han sido, hasta no hace tanto, las ocupaciones esenciales de los Estados europeos, y los dos hay que pagarlos. Ingresar y gastar son actividades, sobre todo la primera, que requieren conocimientos técnicos complejos. La creciente intervención estatal en la economía y la sociedad ha supuesto una cada vez mayor sofisticación en la distribución, ejecución y control del presupuesto. En consecuencia, y como en otros países, la Hacienda española se ha caracterizado siempre por una alta profesionalización de su personal, al que se recluta y se asciende en virtud de su capacidad técnica. Ese espíritu se ha mantenido hasta hoy. Muchos de los funcionarios con responsabilidades en la Secretaría de Estado proceden de los Cuerpos más prestigiosos de la Administración, Inspectores de Hacienda y de Seguros, Interventores, Administradores Civiles. Se les considera, dentro y fuera de la Administración, funcionarios competentes. Y lo saben.

## 2. UNA NUEVA DIRECTORA GENERAL: ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO Y MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN GENERAL

En 2006 fue nombrada una nueva Directora General de Costes con una distinguida trayectoria profesional: había sido Directora General de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado y de la Función Pública. En esta misma Dirección General había llevado, como Subdirectora de Relaciones Laborales, las negociaciones que culminaron en la firma del primer Convenio Único de la AGE. Era una Administradora Civil experimentada y capaz, conocía bien las debilidades de la AGE, y estaba dispuesta a dejar su impronta en una Dirección General de peso como era Costes. Nada más llegar decidió poner en marcha un Plan Estratégico para la Dirección General. Este Plan, estructurado desde la Visión y la Misión de su unidad, había ido desarrollándose hasta alcanzar Objetivos, Actividades y Resultados para la práctica totalidad de la Dirección General en sus previsiones para 2009-2010, y se había construido con las aportaciones de todos los miembros del Comité de Dirección y del resto del personal directivo y predirectivo de Costes.

A mediados de 2008, la Directora General, partiendo también de una reflexión del Comité de Dirección sobre el modelo organizativo más eficaz, modificó la estructura de su Dirección, creando la Subdirección General de Estu-

dios de Costes y Análisis de Retribuciones. Como señaló la Directora, «tiene que haber una unidad que piense, si no, el día a día no deja hacer nada más». Como Subdirector nombró a otro Administrador Civil que llevaba unos años como Asesor en el Gabinete del Presidente del Gobierno, y que antes había trabajado a sus órdenes como Subdirector de Puestos de Trabajo y Retribuciones de Personal Funcionario y Laboral cuando ella era Directora de Función Pública en el extinto Ministerio de Administraciones Públicas. Era un funcionario riguroso, con gran capacidad de trabajo. Entre otras cosas, había diseñado y llevado a cabo el único estudio de campo de valoración de puestos de trabajo que se había hecho en la AGE desde la malograda experiencia de finales de los 80, estudio para el que desarrolló la metodología y que sirvió para la implantación del sistema de clasificación profesional del Convenio Único.

Estos dos funcionarios compartían dos cualidades: la de no haber perdido la ilusión por hacer cosas nuevas que pudieran mejorar el funcionamiento de la Administración y la de estar dispuestos a hacerlas, si podían.

### 3. PENSANDO EN EL DESARROLLO DEL EBEP: LA DECISIÓN DE PROBAR UN MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE COSTES

En septiembre de 2008 hacía ya más de un año que se había aprobado el Estatuto Básico del Empleado Público. Esta era una ley básica, que, aunque resultaba muy detallada en algunos aspectos (la negociación con los representantes de los empleados públicos o el sistema de permisos y licencias), era genérica y abierta en los más importantes: el modelo de carrera profesional, el sistema retributivo o el estatuto del personal directivo. La indefinición en estas áreas permitiría alcanzar el objetivo principal de la Ley: que las Comunidades Autónomas pudieran desarrollar sus propios modelos de función pública.

También la AGE estaba obligada a realizar ese desarrollo.

Una de las previsiones del EBEP que más polvareda había levantado era el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño. El artículo 20 no dejaba lugar a dudas: no habría carrera horizontal ni nuevas retribuciones complementarias si antes no se había implantado el correspondiente sistema de evaluación del personal.

En Costes conocían el alcance del problema. La Dirección General llevaba muchos años discutiendo con los Ministerios y Organismos los criterios de distribución de los créditos de productividad, algunos de ellos sujetos a la consecución de objetivos concretos. Sabían también que, llegado el momento, alguien iba a pedirles que dijeran lo que tuvieran que decir sobre el sistema de evaluación que se fuera a implantar. Tenían que estar preparados para ese momento.

Costes necesitaba conocer todos los aspectos del problema, tanto teóricos como prácticos. Y solo había una manera de obtener eso: diseñar un sistema de

evaluación del desempeño, aplicarlo en alguna parte y aprender en ese proceso qué podía funcionar y qué no en la AGE, cuáles podían ser los obstáculos a que se enfrentara la implantación y de dónde podían proceder los apoyos.

Y, como dice el Subdirector, «¿qué hace un investigador que cree haber encontrado la vacuna para una enfermedad y quiere convencer a los demás de su eficacia? La prueba consigo mismo».

No todo el mundo en el Comité de Dirección tenía las cosas tan claras. La Dirección General, después de todo, no andaba escasa de trabajo. La evaluación del desempeño no era cosa de un momento; al contrario, era algo laborioso de cuyos resultados, además, cabía esperar tantos problemas como ventajas. Pero la opinión general era que había que intentarlo, y, en todo caso, esa era la opinión de la Directora General y esa fue su decisión. Naturalmente, la elaboración y ejecución del proyecto se le encomendó al Subdirector de Estudios, quien se comprometió a presentar un borrador de modelo al Comité de Dirección antes de que acabara el año.

#### 4. DISEÑO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN

Ya no había marcha atrás, y el Subdirector de Estudios recapituló: por una parte se había embarcado en un proyecto difícil de resultado incierto. En la AGE había habido experiencias de implantación de sistemas de evaluación del desempeño. En el Consorcio de Compensación de Seguros se utilizaban desde hacía tiempo, pero el Consorcio es una empresa que puede despedir a sus empleados... El Consejo Superior de Deportes lo había intentado unos años atrás, y había fracasado: al poco de la implantación, la calificación de excelente, y los pagos adicionales correspondientes, se asignaban a sus funcionarios por riguroso turno. Él mismo había asistido hacía poco a un seminario en el INAP en el que la Directora de la Función Pública de la Comisión Europea había dicho que pasaba buena parte de sus tardes resolviendo reclamaciones del sistema de evaluación; un sistema que lograba que los mejores alcanzasen una categoría superior en 3 años en vez de en 5, y que los peores alcanzasen ese mismo nivel en 7 años. No era un gran resultado para un sistema que requería un enorme esfuerzo. De lo que había leído sobre el asunto había sacado como conclusión que la evaluación del desempeño es algo que hay que hacer, pero que tiende a salir mal...

Pero se dio cuenta también de que tenía mucho a favor: la ley había hecho de la evaluación algo obligatorio, y los empleados públicos tienden a respetar las leyes; en la Dirección General se había creado un ambiente favorable al cambio, para lo que el Plan Estratégico fue un factor esencial; en Clases Pasivas trabajaba la mayor parte del personal de la Dirección, y era un área con atención directa al usuario, un área con un interés directo en todo aquello que pudiera mejorar su rendimiento; el sistema solo afectaría en principio a quienes tuvieran personal a su cargo, algo más de 100 personas de las que unas 60 ocupaban puestos de nivel 26 o superior, personas a las que se les podía exigir más; por

último, lo que se iba a hacer era una prueba, un experimento que no tendría consecuencias prácticas, algo a lo que no había que tenerle miedo.

Tenía otro activo, además. Se acababa de incorporar a su Subdirección una nueva Analista de Retribuciones, que pertenecía al Cuerpo de Gestión de la Seguridad Social. Era, hasta ese momento, Gerente del Centro Nacional de Teatro Clásico, había trabajado antes como Técnico en la Seguridad Social en la elaboración de cuadros de mando y de sistemas de dirección por objetivos, y procedía originalmente de la educación: había sido profesora de Historia de Instituto y había trabajado en programación educativa. Conocía la gestión y las herramientas necesarias para mejorarla, y estaba dispuesta a implicarse a fondo en el proyecto de la evaluación del desempeño.

En enero de 2009, el Subdirector de Estudios entregó al Comité de Dirección el modelo inicial. Basado en la literatura existente sobre evaluación, en experiencias similares en la Administración y en su propia experiencia, el modelo contenía todos los elementos necesarios para iniciar la implantación. El Estatuto Básico dice que «la evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados» (art. 20.1). Así que el método tendría que evaluar dos cosas, la conducta profesional y el rendimiento o el logro de objetivos. Mientras que el «rendimiento o el logro de objetivos» apuntan a hechos concretos y medibles contra baremos preestablecidos, la «conducta profesional» es algo más difícil de definir, algo que habría que convertir en conceptos operativos que todo el mundo pudiera entender y aceptar. El no contar con una descripción adecuada de los puestos de trabajo de la Dirección General era una carencia importante en ese sentido, ya que obligaba a asignar competencias adecuadas a puestos de trabajo cuyas funciones y tareas no se habían documentado con rigor.

Estas eran las líneas generales del modelo:

- Personal sujeto a evaluación: directivos (niveles 30 y 29); predirectivos (niveles 28); técnicos (niveles 26); mandos intermedios (niveles 26, 24 e inferiores cuando sean responsables de equipos de trabajo).
- Factores evaluables: las *Competencias* («capacidades, habilidades o destrezas de índole cognitiva o técnica necesarias, que se consideran las más apropiadas para desempeñar de modo correcto el puesto de trabajo y que posibilitan el cumplimiento de los objetivos fijados»), que se consideraron el modo más sencillo de encarar la evaluación de la «conducta profesional» ordenada por el EBEP. El modelo incorporaba un listado de competencias, del que el evaluador tenía que escoger las que le parecieran más adecuadas para cada puesto que debía evaluar. Y los *objetivos* o *resultados*, que había que definir para cada puesto de manera que fueran específicos (claros y concretos), medibles (plazos temporales, número de expedientes, productos entregados), alineados (relacionados con los fijados en el Plan Estratégico de la Dirección General), realistas (alcanzables) y temporales (sujetos a plazo). Aunque se daba libertad a los evalua-

dores para ponderar objetivos y competencias, se recomendaba dar más peso a los objetivos en los niveles superiores.

- Método y proceso de evaluación. Se realizarían dos entrevistas, *una inicial* en la que se fijarían los objetivos y las competencias valorables (una vez implantado el modelo esta entrevista se realizaría en la misma sesión y a continuación de la entrevista de evaluación). Lo mejor era alcanzar un consenso sobre objetivos y competencias con el evaluado, pero si eso no era posible, era obligación del evaluador el establecerlos. *La segunda entrevista*, la de evaluación, se produciría al final del periodo de evaluación (un año cuando el modelo se hubiese implantado, siete meses en esta primera aplicación); durante ese periodo el evaluador tendría que haber ido anotando los «incidentes críticos», acontecimientos laborales significativos, relacionados con cada evaluado a su cargo: sin ellos no podrían asignarse las calificaciones más bajas ni ponerse como ejemplo de buen hacer profesional en el caso de las más altas. En esta segunda entrevista el evaluador debía informar al evaluado del resultado que había alcanzado, y darle la oportunidad de decir lo que creyera conveniente (el cuestionario tenía de hecho un apartado en el que el evaluado podía decirlo por escrito). El evaluado debía en todo caso firmar un «enterado». Se daba también la posibilidad de realizar *entrevistas de seguimiento*, en cualquier momento del periodo de evaluación, si se consideraba necesario ante la aparición de hechos nuevos y relevantes (por ejemplo, cambio de objetivos en función de decisiones superiores) o si había desvíos importantes en el logro de resultados. Por último también se incluyó en el modelo, a instancias del Comité de Dirección, un *cuestionario de autoevaluación* que cada evaluado debería cumplimentar una semana antes de la entrevista de evaluación.
- Calificaciones. Las calificaciones podrían ser de Excelente (5 puntos), Superior (4 puntos), Totalmente satisfactorio (3 puntos), Aceptable (2 puntos) e Insuficiente (1 punto).

La guía metodológica contenía los cuestionarios, el listado de competencias, una guía para el mantenimiento de las entrevistas y una previsión sobre la creación de un soporte informático para todo el proceso (que el área de informática de la Inspección General de la Administración del Estado no había desarrollado aún cuando se inició el proceso, pero que «colgaría», una vez construido, de la aplicación de gestión de personal del Ministerio, ERYCA), e incluía también la creación de un Comité Técnico que, dirigido por el Subdirector General de Estudios, se ocuparía de la implantación del sistema. Una vez establecido, su gestión sería competencia de la Secretaría General de la Dirección General.

## 5. PREPARANDO EL TERRENO

A finales de enero de 2009 estaban disponibles todos los elementos necesarios para iniciar la aplicación del modelo, y el Comité de Dirección lo había

aprobado. Todo el mundo en la Dirección General sabía del proyecto, aunque nadie conocía sus detalles, y la expectación era grande, sobre todo entre quienes ocupaban puestos de trabajo implicados en el proceso de evaluación.

«La preparación del terreno es esencial», dice el Subdirector, y a esa preparación dedicó en consecuencia un esfuerzo importante. «Hay tres tipos de resistencias en la implantación de un proyecto así», explica la Analista, «no puedo, no sé, no quiero». Para superar la resistencia del que no quiere no es suficiente con que haya una orden explícita: hay cosas que no pueden salir bien si no se les pone algo de entusiasmo. Frente al «no puedo» se puede argumentar que el objetivo mismo del proyecto es, en última instancia, incrementar la eficacia de la unidad; es tiempo que se invierte para ahorrar tiempo más tarde. Y frente a la ignorancia está el aprendizaje.

La estrategia que diseñaron los responsables del proyecto tenía tres fases: información, formación y preparación técnica.

Había, en primer lugar, que *informar*, a lo que se dedicó la primera mitad de febrero. La primera sesión informativa se dirigió a la Dirección General de Servicios. Como órgano de la Subsecretaría del Ministerio encargado de la gestión del personal, esa Dirección General tenía que conocer y, si no aprobar, sí al menos no rechazar el proyecto. Como es lógico, la Directora General había informado desde el principio a su superior, el Secretario General de Presupuestos y Gastos, y contaba con su apoyo, pero aún así no podían dejar de contar con la Subsecretaría. La Dirección General de Servicios aceptó de inmediato el proyecto y ofreció su apoyo, si era necesario.

En segundo lugar, el Subdirector de Estudios y su equipo se reunieron con los sindicatos UGT, CC. OO. y CSIF, que por su representatividad están presentes en todas las mesas de negociación de la AGE. No era para negociar: después de todo se trataba de hacer una prueba de la que no iban a derivarse consecuencias retributivas o profesionales. Pero era fundamental hacer de los sindicatos un aliado o, como mínimo, evitar que se convirtieran en un enemigo. «La reacción de los sindicatos fue magnífica», cuenta el Subdirector. Vieron en el proyecto la posibilidad de ensayar sin riesgo un sistema posible de evaluación del desempeño, algo que en su momento sería imprescindible para el desarrollo de la carrera horizontal en la que estaban muy interesados. Desde el primer momento siguieron la experiencia con interés, e invitaron más tarde al Subdirector a dar conferencias sobre el modelo en sus propias escuelas.

Salvados los dos posibles escollos exteriores que hubieran podido dificultar la implantación, quedaba por informar a los directamente implicados en el proyecto: los futuros evaluadores y evaluados. Estos no podían negarse, pero de su aceptación dependía el éxito del proyecto. Se realizaron 3 sesiones informativas para ellos, cada una para algo más de 30 personas. Además de explicarles las características del modelo de evaluación que se iba a utilizar, en estas sesiones informativas se dieron los argumentos que ya habían servido para superar

resistencias en otros ámbitos, también en el Comité de Dirección: que era algo necesario, y en realidad cuestión de tiempo que se aplicara la evaluación, dado lo establecido en el Estatuto Básico; que tendrían apoyo técnico a lo largo de todo el proceso; que el proyecto se ponía en marcha por decisión de la Directora y con el apoyo de la Subsecretaría y de los Sindicatos, y que del resultado de las evaluaciones no iban a derivarse consecuencias de ninguna clase, ni para evaluadores ni para evaluados. Este último punto era especialmente importante. El complemento de productividad, relativamente alto en la Dirección General, se cobraba, como en el resto de la AGE, en función del nivel del puesto que se ocupaba y de si se hacía o no jornada partida, incluso cuando procedía del concepto «productividad por objetivos». La decisión de que la evaluación del desempeño no afectara en ninguna medida la distribución de este complemento resultó difícil: después de todo, ¿por qué iban a cobrar exactamente lo mismo quienes lo hacían mejor y quienes lo hacían peor? Esto podía ocasionar problemas, sin duda. Pero una decisión distinta hubiera puesto en riesgo la misma viabilidad del proyecto y eso zanjó la cuestión.

La segunda fase era la de *formación*, dirigida solo a evaluadores. Se contrató a una consultora, creyendo que «alguien de fuera» le daría autoridad técnica al proyecto. Pero el resultado no fue el esperado: el contexto que los formadores y los formados daban por supuesto era muy distinto, y eso hizo prácticamente imposible el acercamiento, algo esencial en la formación. La Analista tuvo que apoyar directamente al personal de la empresa y de hecho implicarse por completo en la formación.

Los contenidos de la formación abarcaron toda la labor que tenían que realizar los evaluadores: elaboración de objetivos y de indicadores a partir de lo establecido en el Plan Estratégico, realización de entrevistas de evaluación, elección y valoración de competencias en función de los puestos.

La tercera y última fase antes de iniciar el proceso de evaluación era la *preparación técnica*. En ella, los evaluadores debían fijar objetivos, indicadores y competencias para sus evaluados. La fijación de objetivos tenía que realizarse de arriba abajo, así que la Directora General fue la primera en establecerlos para sus Subdirectores, y en decidir qué competencias de las contempladas en el listado cerrado del modelo eran las más ajustadas a las necesidades de desempeño de cada uno de sus puestos de trabajo. Esta fase se desarrolló a lo largo del mes de marzo.

## 6. ARRANQUE DEL PROCESO DE EVALUACIÓN Y LLEGADA DEL NUEVO DIRECTOR GENERAL

En la primera semana de abril se hicieron las entrevistas iniciales; a partir de ese momento las 106 personas que iban a ser evaluadas sabían qué objetivos debían alcanzar antes de la primera semana de noviembre de 2009, y qué competencias iban a ser valoradas a lo largo de esos meses en el desempeño de sus funciones.



El periodo de evaluación era de 6 meses, agosto no contaba: durante ese mes no funcionaba la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, cuya labor representaba buena parte de la carga de trabajo del área de Costes de Personal, y casi todo el mundo estaba de vacaciones.

A finales de abril la Directora General cesó como Directora en Costes y pasó a hacerse cargo de la Dirección General de Organización en el Ministerio de la Presidencia. No es raro que un nuevo Director General arrumbe los proyectos de su predecesor, pero afortunadamente no fue el caso. El nuevo Director General era un joven Administrador Civil que había hecho su carrera en los Ministerios de Educación y de Sanidad, donde había sido Director General de Servicios, y que acababa de cesar como Subsecretario del extinguido Ministerio de Administraciones Públicas. Desde el primer momento asumió el proyecto como suyo. El nuevo Director General se dio cuenta enseguida de la capacidad de las herramientas que el proceso de evaluación ponía en sus manos: si el Plan Estratégico de la Dirección especificaba 20 objetivos para 2009, su desarrollo para el sistema de evaluación los había convertido en 530, que detallaban la labor de prácticamente todos los funcionarios con puestos de responsabilidad de su unidad.

Durante el periodo de evaluación, el Subdirector de Estudios y la Analista de Retribuciones siguieron prestando el apoyo técnico que los evaluadores les solicitaron, y siguieron trabajando en el perfeccionamiento del modelo y en un proyecto distinto, pero esencial para el éxito a largo plazo para la implantación de cualquier sistema de evaluación del desempeño: la descripción pormenorizada de las funciones y tareas de los puestos de trabajo de la unidad.

También se dedicaron al que entendían que era uno de los puntos débiles del modelo, y el que podía ser más discutido. El listado de competencias se había entregado cerrado a los evaluadores, no había entre las competencias que estos asignaban a los puestos de los evaluados y su evaluación nada más que la observación más o menos precisa de los evaluadores. Era necesario «anclarlas», es decir, convertir las competencias asignadas a un puesto de trabajo en un conjunto de conductas observables y medibles propias de ese puesto. Eso permitiría objetivar la evaluación de las competencias si no con el mismo nivel de imparcialidad con que podía evaluarse el logro de objetivos, sí al menos con uno suficientemente alto. La propuesta de «anclaje», que relacionaba las competencias con las conductas en todos los puestos sujetos a evaluación, se entregó al Comité de Dirección para su aprobación, pero el Comité no llegó a aprobarla.

## 7. RESULTADOS, VALORACIONES, CUESTIONES PARA EL FUTURO

A finales de octubre de 2009, los evaluados rellenaron los cuestionarios de autoevaluación, y en la primera semana de noviembre se realizaron las entrevistas de evaluación. En las primeras semanas del mes, el Subdirector y la Analista se reunieron con los evaluadores de cada Subdirección General, para preparar la entrevista.

No hubo, en general, grandes diferencias entre la autoevaluación y la evaluación, ni problemas de calado en la aceptación de la evaluación.

En la segunda semana de noviembre, el Comité de Dirección decidió que las evaluaciones serían anónimas. Era una decisión lógica: solo así podía garantizarse que los resultados no iban a tener consecuencias personales de ninguna clase, y eso era lo que se había dicho desde el principio y uno de los factores del éxito del proyecto.

Pero el anonimato no impedía estudiar los resultados de manera agregada.

Se había realizado una prueba, un experimento de aplicación de un sistema de evaluación del desempeño. Ahora era el momento de extraer conclusiones y enseñanzas del proceso. Su misma realización ya había supuesto mucho: se había desarrollado el Plan Estratégico hasta alcanzar las funciones de todos los puestos de responsabilidad de la Dirección General, que a partir de ahora podía contar con una dirección por objetivos; se había obtenido gran cantidad de información sobre el funcionamiento de la Dirección General y se había demostrado que el modelo podía funcionar. Pero era necesario extraer del proceso toda la información posible para perfeccionar el sistema y permitir que el siguiente ciclo de evaluación, cuyo comienzo estaba previsto para abril de 2010, fuera más sencillo y más eficaz.

El Director General, que ahora estaba convencido de lo acertado de su decisión al apoyar el proyecto, envió una carta de agradecimiento a todos los que habían participado, de un modo u otro, en el mismo y les pidió colaboración para el nuevo ciclo.

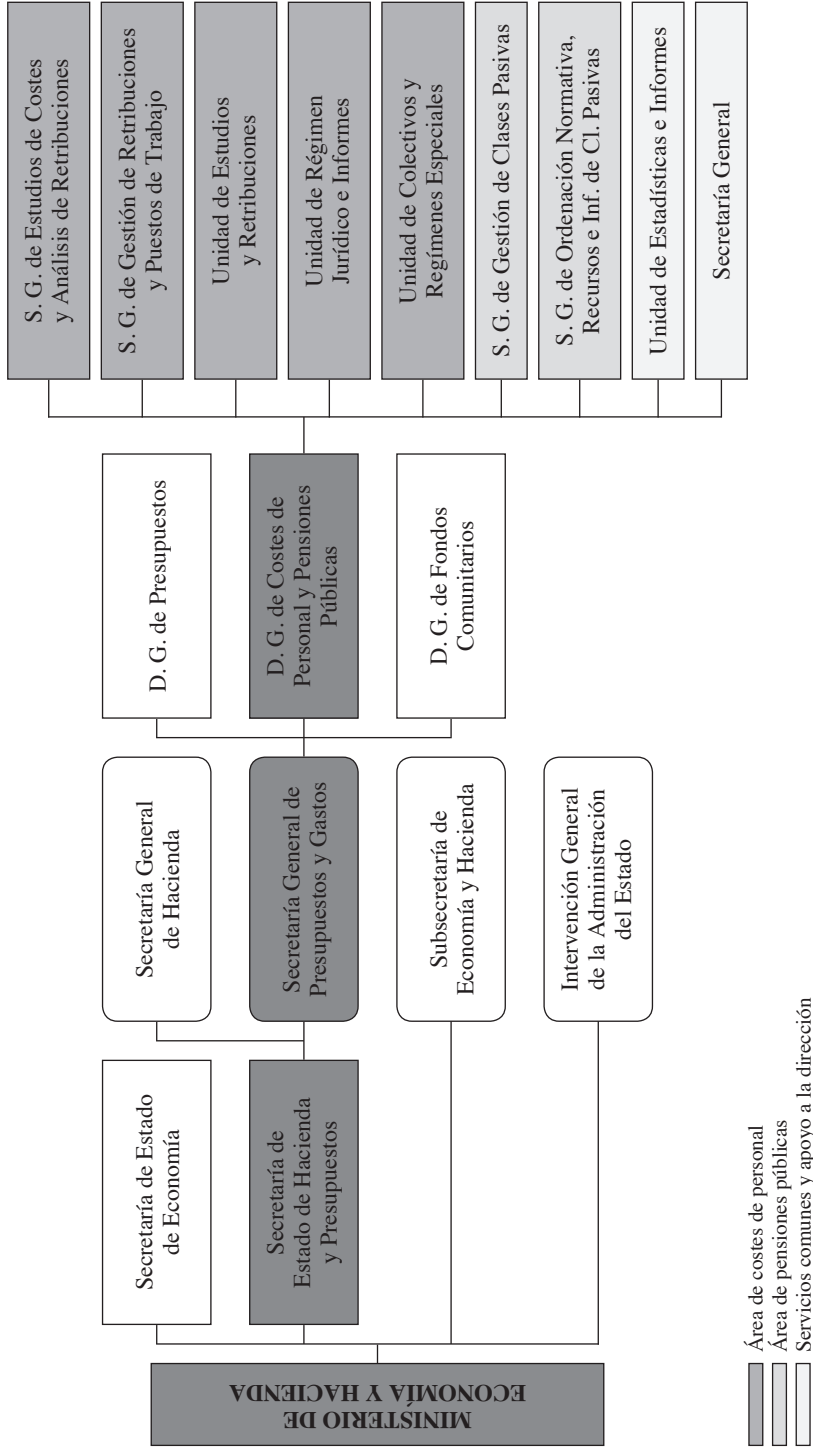
En la Subdirección de Estudios se pusieron a trabajar en las conclusiones. Contaban para ello con los resultados agregados de la evaluación, con su propia experiencia como evaluadores y evaluados, con los resultados de una encuesta diseñada por ellos mismos, anónima, con 45 preguntas cerradas y 2 abiertas, que contestó el 50% de los evaluados, y con las propuestas, críticas y sugerencias que surgieron en el marco de una técnica de grupo nominal en la que participó un representante de cada Subdirección, designado por el Subdirector, y en la que se examinaron las debilidades y fortalezas del proyecto.

Tres meses después del final del proceso, y a punto de empezar el nuevo ciclo de evaluación, el Subdirector podía sentirse satisfecho, pero sabía que lo que venía a continuación no era la aplicación de un modelo comprobado que no iba a dar problemas. Como le decía su experiencia profesional, y corroboraban todas las experiencias de evaluación, los problemas no desaparecen, si acaso se transforman en otros.

En este caso, además, algunos se veían venir: ¿cómo resolver el anclaje de las competencias? ¿Podía mantenerse indefinidamente un sistema de evaluación del desempeño sin consecuencias prácticas? ¿Cómo comprobar, con el sistema ensayado, aspectos que tenían que ver directamente con las consecuencias personales de la evaluación (la confidencialidad, el sistema de control y de reclamaciones, etc.)?

8. ANEXOS

Anexo I. Estructura orgánica de la Dirección General de Costes y Pensiones Públicas



## Anexo II. Funciones de la Dirección General de Costes y Pensiones Públicas

Ejercer las competencias que legalmente tiene encomendadas el Ministerio de Economía y Hacienda en materia de costes derivados de medidas relativas a las retribuciones activas y pasivas del personal al servicio del sector público estatal y de la dotación de puestos de trabajo a los órganos de la Administración; la propuesta de normativa y la gestión del sistema de clases pasivas del Estado, así como las relativas a las interrelaciones entre los distintos sistemas de pensiones públicas.

La Dirección General se estructura en los siguientes Subdirecciones Generales/Unidades:

### 1. *Subdirección Gral. de Estudios de Costes y Análisis de Retribuciones:*

- Elaborar estudios sobre retribuciones, puestos de trabajo y costes.
- Elaborar modelos retributivos y de carrera profesional.
- Dirigir procesos de negociación colectiva de carácter general.
- Diseñar metodologías sobre organización: procesos de trabajo y dimensionamiento de unidades.
- Informar la aprobación de los contratos de gestión de las Agencias Estatales, especialmente su marco de actuación en materia de recursos humanos.
- Coordinar la información y puesta en común de criterios en materia retributiva entre las CC.AA.
- Asesorar a los órganos superiores del MEH sobre políticas retributivas y de costes de personal.

### 2. *Subdirección Gral. de Gestión de Retribuciones y Puestos de Trabajo:*

- Examinar las propuestas de modificación de las RPT y los catálogos del personal.
- Ejercer el control retributivo del personal de la AGE, OOPP y Entes de derecho público.
- Ejecutar las políticas retributivas del personal al servicio del sector público.
- Autorizar la masa salarial de acuerdos o convenios.
- Analizar las estructuras orgánicas y la dotación de puestos de trabajo.
- Controlar la ejecución de los contratos de gestión de las Agencias Estatales y gestionar sus RPT.
- Liderar procesos de negociación colectiva de aplicación y desarrollo.

3. *Subdirección Gral. de Gestión de Clases Pasivas:*

- Realizar el reconocimiento: gestión y propuesta de los pagos de las pensiones del Régimen de Clases Pasivas del Estado y demás prestaciones que se le atribuyen legalmente.
- Revalorizar anualmente las pensiones de Clases Pasivas y aplicar las normas sobre concurrencia y limitación de las pensiones públicas.
- Controlar la aptitud legal de los pensionistas para el cobro de las pensiones, así como la aplicación de las incompatibilidades a que se someten sus pensiones.
- Analizar, programar y cuantificar los créditos asignados en materia de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales.

4. *Subdirección Gral. de Ordenación Normativa y Recursos e Información de Clases Pasivas:*

- Realizar el estudio e informe de las normas que regulan los sistemas de pensiones públicas.
- Proponer la normativa que regule el sistema de Clases Pasivas y su coherencia con el resto de sistemas públicos de pensiones.
- Resolver las reclamaciones y recursos interpuestos contra Resoluciones en materia de Clases Pasivas y relaciones con los tribunales administrativos y de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Información presencial y escrita, relaciones con las Instituciones del Estado.
- Gestión y mantenimiento de la página web y de las bases de datos documentales de Clases Pasivas.

5. *Unidad de Estudios de Retribuciones:*

- Gestionar los créditos de incentivos al rendimiento de personal funcionario y altos cargos.
- Proponer la asignación de créditos del artículo 15 de los PGE.
- Establecer y actualizar las indemnizaciones por destino en el extranjero.
- Asesorar a la DG en materia de retribuciones e incentivos al rendimiento.
- Elaborar propuestas retributivas de altos cargos y asimilados.

6. *Unidad de Régimen Jurídico e Informes:*

- Informar las disposiciones de carácter general en el ámbito de las competencias de la DGCP y PP y las disposiciones de las CC.AA. en materia de función pública y costes salariales.

- Elaborar las normas jurídicas competencia de la Dirección General.
- Asesorar jurídicamente las actividades y propuestas emanadas de la DG.

7. *Unidad de Colectivos de Régimen Especial:*

- Realizar estudios y análisis de coste de retribuciones del personal funcionario perteneciente a colectivos especiales de la Administración del Estado (Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, personal al servicio de la Administración de Justicia, personal docente y personal estatutario del Servicio Nacional de la Salud).
- Ordenar y controlar las políticas retributivas de los colectivos con régimen jurídico específico.
- Elaborar las propuestas normativas y de la CECIR, de indemnizaciones por razón del servicio.
- Informar las disposiciones de carácter general en el ámbito de las competencias de la DGCP y PP y las disposiciones de las CC.AA. en materia de función pública y costes salariales de los colectivos de Régimen Especial.

**Anexo III. Personal de la Dirección General de Costes y Pensiones Públicas**

**PERSONAL LABORAL SEGÚN CONTRATO  
Y CATEGORÍA PROFESIONAL**  
**Catálogo de puestos de personal laboral número de efectivos  
por tipo de contrato y categoría profesional  
(Dotaciones y ocupación a 31/12/08)**

<b>Categoría</b>	<b>Fijo</b>	<b>Event./Inter.</b>	<b>Total</b>
Tit. Medio Técnico y Profesional	1		<b>1</b>
Tit. Medio Actividades Específicas		1	<b>1</b>
Tecn. Sup. Act. Tecn. y Prof.	3	2	<b>5</b>
Tecn. Sup. Gestión y Serv. Comunes	15	1	<b>16</b>
Ofic. Gest. y Serv. Com.	5		<b>5</b>
Of. Act. Tecn. y Prof.		1	<b>1</b>
Ayde. Gest. y Serv. Com.	28	2	<b>30</b>
<b>Totales</b>	<b>52</b>	<b>7</b>	<b>59</b>

**PERSONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL**  
**Relación de puestos de trabajo de personal funcionario por nivel de complemento de destino**  
**(Datos a 31 de diciembre de 2008)**

N.C.D.	Área de costes de personal			Área de pensiones públicas			Área de apoyo y servicios comunes				Total dirección general					
	Núm. de puestos	Ocupados	Vacantes	% cobert.	Núm. de puestos	Ocupados	Vacantes	% cobert.	Núm. de puestos	Ocupados	Vacantes	% cobert.	Núm. de puestos	Ocupados	Vacantes	% cobert.
30	5	5	-	100,0	2	2	-	100,0	2	2	-	100,0	9	9	-	100,0
29	5	5	-	100,0	3	3	-	100,0	2	2	-	100,0	10	10	-	100,0
28	17	15	2	88,2	12	7	5	58,3	2	2	-	100,0	31	24	7	77,4
26	16	16	-	100,0	28	26	2	92,9	8	8	-	100,0	52	50	2	96,2
24	4	4	-	100,0	24	20	4	83,3					28	24	4	85,7
22	15	15	-	100,0	57	55	2	96,5	14	14	-	100,0	86	84	2	97,7
20	3	3	-	100,0	39	35	4	89,7	3	3	-	100,0	45	41	4	91,1
19	1	1	-	100,0	-	-	-		-	-	-		1	1	-	100,0
18	8	6	2	75,0	79	62	17	78,5	10	9	1	90,0	97	77	20	79,4
17	1	1	-	100,0	-	-	-		2	2	-	100,0	3	3	-	100,0
16	4	3	1	75,0	46	23	23	50,0	9	5	4	55,6	59	31	28	52,5
15	5	5	-	100,0	5	4	1	80,0	3	3	-	100,0	13	12	1	92,3
14	1	1	-	100,0	20	16	4	80,0	6	1	5	16,7	27	18	9	66,7
12	1	-	1	0,0	-	-	-		-	-	-		1	-	1	0,0
10			-				-								-	
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>80</b>	<b>6</b>	<b>93,0</b>	<b>315</b>	<b>253</b>	<b>62</b>	<b>80,3</b>	<b>61</b>	<b>51</b>	<b>10</b>	<b>83,6</b>	<b>462</b>	<b>334</b>	<b>78</b>	<b>83,1</b>

#### Anexo IV. Listado de competencias

Competencias	Definición
Liderazgo	Poseer visión de futuro, transmitir entusiasmo a sus colaboradores, tener capacidad de persuasión y de influencia sobre ellos y transmitir confianza y credibilidad.
Planificación	Tener previsión y anticipación razonable y realista de las necesidades futuras y establecer objetivos y medios para alcanzarlos.
Organización de equipos	Definir funciones y tareas a realizar en los puestos subordinados, asignar medios materiales y humanos para su realización y delegar responsabilidades para llevarlas a cabo.
Dirección y control	Controlar, supervisar y evaluar el trabajo del equipo o equipos a su cargo, manteniendo un criterio objetivo, dando instrucciones y asumiendo los resultados finales.
Toma de decisiones	Realizar el análisis y diagnóstico de los problemas, valorar alternativas, definir medidas y resolver los problemas de modo eficaz.
Motivación	Estimular de modo positivo la actividad del grupo, suscitando la confianza necesaria entre todos sus miembros para que exista una comunicación y colaboración fluida.
Desarrollo de talento	Preocuparse porque los miembros del grupo posean y mantengan los conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño de sus funciones, incentivando su desarrollo profesional a largo plazo.
Orientación a las personas	Escuchar y contar con la opinión de los colaboradores, facilitándoles la información que necesitan para cumplir con los requisitos de su puesto de trabajo.
Orientación a resultados	Conocer los objetivos de la organización, orientar los esfuerzos hacia su consecución, realizando el oportuno seguimiento y corrigiendo las desviaciones en su cumplimiento, y preocuparse por realizar bien el trabajo marcándose metas más altas.
Orientación al cambio, creatividad	Aportar ideas, estar atento a las mejoras que surjan y trasladarlas a desempeño de los puestos de trabajo de los colaboradores/compañeros de trabajo.
Crecimiento personal	Tener inquietud y curiosidad por aprender y obtener información que sea útil para el trabajo.
Compromiso institucional	Mantener una comunicación constante con otras administraciones e instituciones, que garantice la no interferencia en los distintos ámbitos de actuación y el enriquecimiento mutuo al compartir las experiencias.
Adaptación al entorno	Conocer qué espera el cliente de la unidad y contrastar el cumplimiento de esas expectativas, adoptando las medidas necesarias.
Iniciativa	Identificar los problemas fundamentales, los obstáculos y oportunidades, adoptando las respuestas adecuadas.
Identificación con la organización	Poseer capacidad de identificarse con la cultura, normativa y objetivos de la organización, promocionándola normalmente a los colaboradores y a los compañeros de trabajo.



Competencias	Definición
Colaboración y trabajo en equipo	Tener comportamiento positivo hacia los demás, integrándose en trabajos en equipo sin problemas.
Comunicación	Poseer capacidad de transmitir y recibir información.
Gestión del tiempo	Realizar una eficaz distribución del tiempo, asignando prioridades e importancias relativas a los asuntos.
Flexibilidad	Poseer capacidad de escuchar y de adaptar los enfoques y decisiones a circunstancias o situaciones cambiantes.
Organización del trabajo	Distribuir eficazmente los recursos con los que cuenta, ordenando sus tareas con gasto racional de tiempo y esfuerzos.
Disponibilidad	Aceptar sin problemas la realización de los diferentes trabajos dentro del ámbito de funciones de su puesto.
Rapidez de reacción	Poseer capacidad para responder de manera inmediata a problemas urgentes e imprevistos.

## Anexo V. Puntuación

Calificación	Definición
Excelente	Ha sobrepasado el objetivo/los requerimientos del puesto de forma evidente. La calificación de excelente la otorgará el Comité de Dirección, a la vista de las propuestas de los subdirectores o titulares de unidad.
Superior	Ha sobrepasado en ciertos aspectos el objetivo/los requerimientos del puesto.
Totalmente satisfactorio	Ha cubierto el objetivo/los requerimientos del puesto en sus aspectos principales.
Aceptable	Ha cubierto el objetivo/los requerimientos del puesto en su mayoría, pero no en todos. Podría mejorar.
Insuficiente	No cubre el objetivo/los requerimientos del puesto en casi ninguno de sus aspectos principales.

Calificación	Puntos
Excelente	5
Superior	4
Totalmente satisfactorio	3
Aceptable	2
Insuficiente	1



## CASO 2

### OFICINA DE EXTRANJEROS

*Álvaro Aznar Forniés*

#### 1. COMIENZO DE UNA AVENTURA

«El día en que te nombran es el día en que comienza la cuenta atrás para que te cesen.» Recordando estas descorazonadoras palabras de su antecesor, Pilar López, a la sazón flamante nueva Secretaria General de la Delegación del Gobierno, amaneció en una fría mañana de octubre. Quedaba poco menos de un mes para la apertura de la Oficina de Extranjeros y numerosos detalles estaban pendientes de concreción antes de la preceptiva inauguración por el Delegado del Gobierno.

Sin embargo, Pilar no se dejaba llevar por la desesperanza. Al fin y al cabo, nadie le dijo que hacerse cargo de la Secretaría General fuera a ser un «camino de rosas». Sin amilanarse, repasó todos y cada uno de los aspectos pendientes. Por un lado, hoy tenía una nueva reunión con la coordinación de obras: venían tanto la arquitecta de Madrid, como personal de la Subdirección de Patrimonio para tratar los problemas aparecidos en los acabados de la obra. El viernes de la semana siguiente estaba previsto que llegara el nuevo mobiliario y aún quedaban por decidir la ubicación definitiva de algunas de las dependencias a la espera de esa reunión.

Al día siguiente, se reuniría en el Salón de Actos de la Delegación con el futuro personal de la oficina. La reunión era clave para la integración de los empleados públicos provenientes de distintos departamentos y, por tanto, con culturas administrativas diversas: la apertura de la oficina suponía la creación de una nueva unidad administrativa de la que formarían parte personal de administración de la Policía Nacional, de la propia Delegación del Gobierno y del Área de Trabajo e Inmigración, de la que provendrían la mayoría de empleados. Tenía que preparar una intervención que animara a los presentes a dejar atrás sus posibles diferencias y remar juntos en la misma dirección.

La reunión fue un éxito. Su capacidad de comunicación le permitió contestar a todas y cada una de las preguntas que le plantearon. Todos estaban preocu-

pados por su futuro: la nueva oficina suponía el desplazamiento para muchos de su centro de trabajo habitual, nuevos procedimientos a tramitar, la atención al público directa y continua, las diferencias retributivas entre las distintas unidades de procedencia, etc.

Pilar pudo además intercambiar impresiones con algunos de los jefes de servicio de las unidades de origen. Tenía que elegir a un jefe de oficina y ellos eran los principales candidatos. Había preparado un perfil de competencias para el puesto de trabajo y utilizó sus conocimientos en selección; no en vano se había ocupado de entrevistar a los candidatos a puestos del personal laboral en uno de sus destinos anteriores y conocía perfectamente las técnicas de selección a aplicar al caso concreto.

Así, reparó en Andrés García, proveniente del Área Laboral, una persona asertiva y emprendedora, con el que había coincidido en los grupos de calidad de la Delegación del Gobierno. Andrés aceptó el reto de Pilar de dirigir la nueva oficina y preparó un mapa de procesos que servirían para estructurar los distintos procedimientos de gestión.

Con ello, diseñaron la estructura de la oficina y la modificación de la relación de puestos de trabajo (40 puestos). Las dos fueron aprobadas y solamente faltaba la correspondiente aplicación administrativa de los acuerdos para ponerlas en marcha: había supuesto un equilibrio ciertamente inestable entre las unidades originarias y seguramente exigiría retoques fruto de la experiencia de los primeros meses de la nueva estructura.

En cuanto a la estructura retributiva, se mantendría la originaria de cada servicio a la espera de que la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) aprobara el expediente de modificación de los niveles y complementos de algunos de los puestos. Pilar había introducido todas las modificaciones que posiblemente aceptaría la CECIR, siguiendo el consejo de una compañera suya de promoción que estaba destinada en la Subdirección de Costes.

Una de las soluciones a la disparidad retributiva consistió en ofrecer el complemento por atención al público al conjunto de los trabajadores de la oficina, si bien se difería la decisión sobre la regulación de dicha atención al público, puesto que no todo el mundo había manifestado la voluntad de acceder a dicho servicio.

Además, la Secretaria General elaboró, junto con el nuevo jefe de oficina, un plan de choque de formación para la gestión de los procesos. Los jefes de servicio de las unidades preexistentes capacitarían a sus compañeros de las otras unidades en aquellos procesos cuya gestión desconocían. El plan de formación se financiaría a través de los Fondos de Formación Continua que gestiona el INAP.

Pilar pensaba en implantar desde el primer momento un sistema que permitiera evaluar el desempeño de los empleados públicos utilizando unos sencillos

indicadores para cada uno de los procesos gestionados en la oficina. La evaluación semestral se llevaría a cabo por los responsables de los equipos, y la de estos por el jefe de oficina que a su vez rendiría cuentas ante la propia Secretaría General. La evaluación positiva de los equipos tendría como consecuencia la percepción del complemento de productividad por el conjunto de sus integrantes.

A la semana siguiente, comenzó a funcionar la oficina a la espera de la instalación del gestor de esperas cuya contratación había gestionado Pilar, que incluía el mantenimiento de la instalación. Además de los lógicos desajustes de los primeros días, se pusieron de manifiesto algunos fallos en el diseño del edificio que, en un futuro no muy lejano, habría que corregir.

Pero los días transcurrieron con rapidez y, finalmente, la apertura oficial de la oficina se produjo con normalidad. Al Delegado del Gobierno le acompañó la Ministra de la Presidencia que descubrió la placa conmemorativa de la inauguración. En el mismo acto, la Ministra pudo atender las preguntas de la prensa y presentar los resultados de la apertura de oficinas de extranjeros de toda España poniendo como ejemplo del éxito el proceso desarrollado en la nueva oficina.

## 2. LA CONSOLIDACIÓN DE LA OFICINA

Andrés García está contento porque, después de dos años como jefe de la oficina de extranjeros de la provincia, las cosas marchan bien. Sin embargo, Andrés ha sido siempre un inconformista; allá donde ha estado destinado, y ya tiene una larga vida administrativa, ha pensado en cómo mejorar los procedimientos, en cómo ir más allá de lo que se estaba haciendo. Esta vez es más difícil: tras las últimas incorporaciones y fruto de nuevas modificaciones de la RPT, tiene a 71 personas a su cargo, y, aunque cuenta con un equipo de colaboradores eficaces y un buen ambiente de trabajo, tiene presente que no va a resultar fácil gestionar el día a día de la oficina y a la vez mejorar los procesos puestos en marcha.

La oficina tiene fallos en el diseño: la entrada no cuenta con cortavientos, falta espacio para proceder al archivo de los expedientes que corren el peligro de terminar apilados en los pasillos, se necesita más espacio para los nuevos puestos de trabajo, los servidores informáticos no tiene un alojamiento adecuado que permitan la ventilación de los equipos, falta un armario para guardar los utensilios de limpieza, etc. Todo ello lleva a plantearse una serie de obras de mejora y acondicionamiento.

Para ello, Pilar López convence a la arquitecto Jefe de la Unidad Técnico-Facultativa para que realice un estudio de las necesidades y de las posibles soluciones y para que se haga cargo de la dirección de obra con el objeto de evitar problemas de adaptación como los que tuvieron lugar con la obra ini-

cial. Se opta por solicitar la ampliación de las oficinas a través de las antiguas dependencias de las oficinas del Parque Móvil para lo que se lleva a cabo la correspondiente modificación en la adscripción de las instalaciones. El sótano se habilita como nuevo archivo con un sistema novedoso de almacenamiento de los expedientes y se preparan sendas dependencias de alojamiento de los servidores y del cuarto de limpieza. Se modifica la configuración de la puerta de acceso al edificio para adecuarla a las características del clima de la Delegación, acristalando el espacio e instalando una cortina de calor/frío.

Andrés García es un apasionado de la calidad y decide aprovechar los conocimientos adquiridos en una acción formativa sobre calidad y mejora de procesos a la que asistió en la Delegación del Gobierno. Transmite a sus compañeros la necesidad de dar un giro a los procesos tramitados en la oficina (autorización de trabajo inicial y residencia, reagrupación familiar, arraigo y procedimientos sancionadores y de expulsión) y propone a la Secretaria General un nuevo mapa de procesos y el diseño de una herramienta de gestión por objetivos que permita conocer los indicadores críticos de cada uno de los veinticinco procesos que se tramitan en la oficina. Este sistema de gestión por objetivos permite conocer el número de expedientes tramitados y de expedientes pendientes, y asignar un índice de productividad individual de los empleados y por tanto establecer un incipiente modelo de evaluación del desempeño al que van destinados los fondos adicionales de la productividad por objetivos adjudicada a esta unidad. Su puesta en marcha tiene muchos obstáculos, principalmente sindicales y de clima laboral, pero finalmente se abre paso: la primera consecuencia: se pone de manifiesto el importante retraso en los expedientes y se hace necesario un plan de choque.

Por otro lado, llega a conocerse otra de las causas del ingente aumento en el número de expedientes: la disparidad de criterios de resolución de los procedimientos y las condiciones para obtener el padrón municipal. La Secretaria General pone de manifiesto esta circunstancia en las reuniones de coordinación de oficinas de extranjeros en el Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La falta de espacio y la opción de que todos tengan el complemento de atención al público hace necesaria una nueva distribución del espacio y de la organización del trabajo. Para ello, se habilita un sistema de turnos de atención al público y de gestión o tramitación de los expedientes. De esta forma, nadie dispone de una mesa o espacio físico suyo sino que se va rotando en los distintos puestos («sillas calientes»). Ello genera problemas porque la mayor parte de los empleados quiere mantener sus mesas y cajoneras y les disgusta la idea de perder su «puesto». Por otro lado, en el caso de que pudiera optarse porque todos tuvieran su espacio físico, daría sensación de vacío, de que hay un alto grado de absentismo al haber demasiados sitios sin ocupar mientras unos realizan su turno de atención al público. La solución no es fácil y la Se-

cretaria General decide tomar cartas en el asunto. Tras reunirse con la Junta de Personal, convence a los representantes de los trabajadores de la idoneidad del sistema de «sillas calientes» frente a soluciones más radicales como la reducción del número de personas perceptoras del complemento de atención al público.

En otro orden de cosas, el gestor de esperas funcionó desde el primer momento. Andrés García, desde su despacho, reasigna los turnos cuando existe acumulación de procedimientos y desvía a las líneas despejadas los trámites que cuentan con una espera más larga. Sin embargo, el sistema de cita previa tardó en estar operativo. De hecho genera multitud de problemas y es necesaria una atención continuada. Por otro lado, la cita previa no está disponible para todos los procesos. Por ello, la Secretaria General considera necesario reforzar el grupo de personas que presta la atención telefónica, por lo que las necesidades de personal son acuciantes. El gestor de esperas se avería ocasionalmente generando un caos en la atención al público; sin embargo, el contrato de mantenimiento fue un acierto y las averías se solucionan cada vez con mayor rapidez.

Por último, se evalúa en el Comité de Dirección de la Delegación la posibilidad de efectuar una integración total de los procesos relacionados con extranjeros que todavía no se gestionan por la Oficina de Extranjería. En concreto, las autorizaciones y procedimientos que todavía tramita el Área Laboral; y las relacionadas con el Número de Identificación de Extranjeros (NIE), impresión dactilar, expedición, etc. La Secretaria General elabora para ello una memoria que cuenta con el apoyo de las Subdirecciones correspondientes del Ministerio de Trabajo e Inmigración y del Ministerio del Interior, aunque existen serios frenos presupuestarios. Además, ello conllevará la necesidad de contar con nuevos espacios dedicados a estas finalidades y a un nuevo proceso de integración de empleados públicos en la estructura de la oficina.

### 3. Y LLEGÓ LA CRISIS ECONÓMICA

Finalmente, la crisis económica hace acto de presencia. Ello no significa que el ritmo de la oficina se vea reducido. Todavía hay un importante retraso en la tramitación de numerosos expedientes y por tanto parece que no se puede hablar de la necesidad de reestructurar la oficina.

Sin embargo, algunas personas, ante la imposibilidad de progresar han buscado su acomodo en otras Áreas de la Delegación o bien se han marchado a la Comunidad Autónoma, contra cuyas condiciones laborales (tanto de carga de trabajo como económicas) es difícil luchar.

A ello se añade una nueva noticia que va a convulsionar el ambiente de la oficina: el plan de austeridad obliga a recortar los gastos de personal e inversiones en el ámbito de la Delegación.

La primera medida que se toma es reducir en un 20% el crédito con el que se financiaba la asignación retributiva ligada a objetivos.

En segundo lugar, es necesario recortar el presupuesto y alcance de las propuestas de reforma de las infraestructuras de la oficina y de la digitalización del archivo. No obstante, los problemas de espacio se multiplican y la pérdida de algunos expedientes obliga a pensar en soluciones imaginativas.

Por otro lado, e igualmente por motivos presupuestarios, la CECIR ha negado una nueva reclasificación de puestos que iba a permitir promocionar a algunos de los empleados de la oficina y, en otros casos, mejorar sus retribuciones a través de un aumento de los complementos específicos.

Pero no todo son malas noticias. S.O.S. Racismo ha decidido conceder el premio «Amigos de los Refugiados» a los trabajadores de la oficina de extranjeros, por la calidad del servicio prestado, la atención personalizada y su constante apoyo a la causa de los extranjeros.

## 4. ANEXOS

### 4.1. Las oficinas de extranjeros

Las oficinas de extranjeros son las unidades que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería en el ámbito provincial, al objeto de garantizar la eficacia y coordinación en la actuación administrativa.

Las oficinas de extranjeros dependerán orgánicamente de la correspondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno, encuadrándose en la Secretaría General, y dependerán funcionalmente del Ministerio del Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ambos en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las oficinas de extranjeros ejercerán, en el ámbito provincial, las siguientes funciones:

- La tramitación de los informes sobre visados de residencia, exenciones de visado, prórrogas de estancia, tarjetas de estudiante, permisos de residencia, autorizaciones de regreso, autorizaciones laborales, permisos de trabajo y excepciones a la obligación de obtener permiso de trabajo, tarjetas de residencia, así como la expedición y entrega de los mismos. La tramitación de las solicitudes de prórroga de estancia y la recepción de las declaraciones de entrada serán efectuadas por dichos servicios judiciales.
- La recepción de la solicitud de la cédula de inscripción y de título de viaje para la salida de España, y la expedición y entrega de tales documentos,



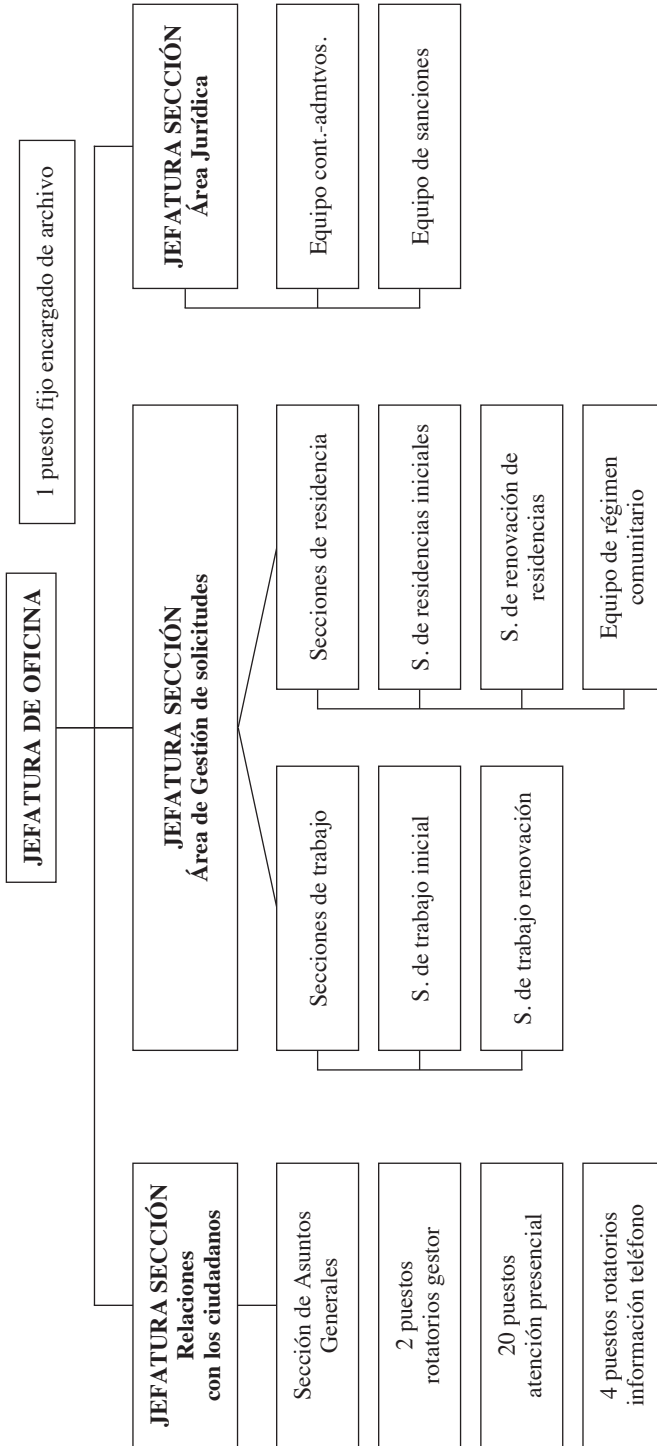
así como del documento de identificación provisional. La tramitación de las solicitudes de cédula de inscripción y de título de viaje será efectuada por los mencionados servicios policiales.

- La tramitación de los expedientes relativos a sanciones gubernativas por infracciones a la normativa en materia de extranjería y en régimen comunitario. No obstante, las devoluciones, y los expedientes sancionadores que lleven a la expulsión del infractor extranjero, o a su detención e ingreso en un Centro de Internamiento de Extranjeros, serán tramitados y ejecutados por las Brigadas y Secciones de Extranjería y Documentación de las Comisarías de Policía.
- La tramitación de los recursos administrativos que procedan, sin perjuicio de la competencia del Director General de la Policía para resolver el recurso administrativo contra la denegación de entrada en territorio español y orden de retorno en frontera.
- La elevación a los órganos y autoridades competentes de las oportunas propuestas de resolución relativas a los expedientes a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores.
- La asignación y comunicación del número de identidad de extranjero por los servicios policiales de las propias oficinas.
- La recepción de declaraciones de entrada de los extranjeros que pretendan entrar en territorio español, sin perjuicio de la competencia de los servicios policiales al respecto.
- La información, recepción (que incluirá la correspondiente entrevista) y tramitación de la solicitud de asilo, la expedición y entrega de la documentación correspondiente.
- La obtención y elaboración del conjunto de información estadística de carácter administrativo y demográfico sobre la población extranjera y en régimen comunitario de la provincia. Las citadas funciones se ejercerán bajo la dirección de los Delegados y Subdelegados del Gobierno correspondientes, y sin perjuicio de las competencias que en materia de resolución de expedientes correspondan a otros órganos.

En algunas oficinas, están integrados los servicios de Interior y Trabajo e Inmigración.

En otras, no todos los procesos están integrados. Habrá distintas sedes previstas para los siguientes trámites: régimen general no laboral, tarjeta de comunitarios, tarjeta de estudiantes, arraigo, NIE, impresión dactilar, prórroga de estancia, expedición.

4.2. Oficina de extranjeros. Organigrama funcional



### 4.3. Datos generales para la elaboración del mapa de procesos

#### Ficha general

Datos de Unidad/Órgano		
<b>Unidad/Órgano</b>	Oficina de Extranjeros	
<b>Responsable</b>	<i>Nombre y apellidos</i>	
	<i>Puesto de trabajo</i>	Jefe de Oficina de Extranjeros
	<i>Cuerpo o escala</i>	Cuerpo de Gestión
	<i>Nivel del puesto</i>	26
<b>Órgano Superior Jerárquico</b>	Subdelegado del Gobierno / Secretario General	

Recursos Humanos de la Unidad/Órgano			
<b>(1) Número de personas con función ejecutiva (incluid@responsable)</b>	Total (1)	9	
<b>(2) Número de personas con función de apoyo administrativo</b>	Total (2)	50	
<b>(3) Número de personas con tareas distintas (indicar qué tipo de tareas)</b>	Tareas	Archivo	1
		Ordenanza	1
			0
			0
			0
			0
	Total (3)	2	
<b>Total Recursos Humanos (suma 1 + 2 + 3)</b>		<b>61</b>	

Tabla de procesos de la unidad/órgano	
N.º orden	Denominación del proceso
1	Atención al público
2	Autorización de residencia temporal
3	Autorización de residencia temporal en caso de circunstancias excepcionales
4	Autorización de residencia permanente
5	Certificado de residencia en la Unión Europea
6	Residencia familiar de un comunitario
7	Autorización de residencia temporal y trabajo C/A

N.º orden	Denominación del proceso
8	Autorización de residencia temporal y trabajo C/P
9	Expulsiones / Devoluciones / Sanciones
10	Recursos de reposición / Alzada
11	Recursos extraordinarios de revisión
12	Recursos contenciosos administrativos
13	Estancia por estudios
14	Estancia de familiar de estudiante
15	Informe de visados de estudiantes
16	Informe gubernativo de menores en acogida
17	Informe gubernativo de adopción internacional
18	Autorización de residencia temporal excep. aut. trabajar
19	Autorización de residencia temporal y trabajo de prestación transnacional
20	Compatibilidad cuenta ajena/cuenta propia
21	Cédula de inscripción
22	Título de viaje
23	Prórroga de estancia
24	Autorización de regreso
25	Registro

Tabla de normativa aplicable al proceso	
N.º orden del proceso	Normativa
Proceso 1	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
Proceso 2	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

N.º orden del proceso	Normativa
Proceso 3	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 4	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 5	Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 6	Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 7	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 8	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 9	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
Proceso 10	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

N.º orden del proceso	Normativa
Proceso 11	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
Proceso 12	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
Proceso 13	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 14	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 15	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 16	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 17	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 18	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 19	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

N.º orden del proceso	Normativa
Proceso 20	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 21	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 22	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 23	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 24	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Proceso 25	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa





## CASO 3

### PAULA ESPARZA

*Álvaro Aznar Forniés*

Martes, 11 de mayo de 2010. Sala de Juntas del Edificio A. Reunión del Grupo Técnico de Temporalidad y Empleo de la Mesa Delegada de la MGNAGE del Departamento Ministerial.

Guillermo Jiménez, de la parte social, finalizado el turno de ruegos y preguntas, toma la palabra para comentarle de manera informal a la Subdirectora General de Recursos Humanos, Paula Esparza, lo siguiente:

- Oye, Paula, y todos estos asuntos que hemos tratado, ¿en qué se van a quedar si nos bajan el sueldo? Porque hoy han reunido a nuestros jefes para decirles qué es lo que se va a hacer.
- Guillermo, no tengo conocimiento de que nos vayan a bajar el sueldo; a lo más, como ha ocurrido otras veces, nos lo congelarán. Pero vamos, que me extrañaría mucho eso que me dices.

Al día siguiente, 12 de mayo de 2010, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anuncia en el Congreso las medidas extraordinarias de austeridad previstas para reducir el déficit público, entre las que destaca la reducción de la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales.

#### 1. VENI, VIDI, VINCI

Paula Esparza Enériz es una reputada Subdirectora General de Recursos Humanos de un importante Departamento Ministerial. Tiene 56 años y su carrera profesional ha transcurrido en diversos puestos en la Dirección General de Tráfico, en Jefaturas Provinciales y en servicios centrales, y posteriormente en la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, ocupando una importante Subdirección General (SG).

Llegó hace nueve años a la SG de la mano del anterior Subsecretario del Ministerio y ya entonces era considerada una de las principales expertas en gestión de personal. Con fama de dura en su trato con los Ministerios, de cuan-

do estuvo en Costes, y de «flautista de Hamelín» cautivando a los sindicatos, es una auténtica gurú y una persona respetada tanto en el Ministerio como entre sus colegas Subdirectores Generales de RRHH.

Durante las vacas gordas, el trabajo en la SG era ingente, de ahí su tamaño. Se tramitaban cientos de expedientes CECIR, que tan bien sabía gestionar; con numerosas modificaciones de RPT reorganizando los centros y dotándolos con nuevos puestos de trabajo, y consiguiendo en cada ocasión aumentos de complementos específicos, mejoras en las condiciones retributivas, etc. En esos años, se llegaban a convocar hasta cinco y seis grandes concursos de traslados en el Departamento.

Todo ello no habría sido posible sin Blanca Gracia, la Subdirectora Adjunta de Recursos Humanos, y sin un diligente y eficaz equipo de Jefes de Área, especialmente María del Carmen Lomana, del Área de Personal Funcionario. Blanca, la Subdirectora General adjunta, completaba muy bien aquellos flancos en los que la SG flojeaba: ella, licenciada en Derecho, se ocupaba del armazón jurídico de la SG y de coordinar las distintas áreas, así como de los principales documentos programáticos que elaboraban conjuntamente y que tanto encandilaban al Director General de Servicios, Pablo Lasala.

Las buenas relaciones que mantenía la Subdirectora General con las organizaciones sindicales eran uno de sus grandes activos. Era capaz de encandilar a sus representantes y conseguir acuerdos que, en otros Departamentos, eran impensables: no solamente en concursos, formación, acción social, prevención, responsabilidad social o en otros temas menores, sino también en productividad, un asunto muy candente en el Ministerio; y en general, sin enfrentamientos, salvo algunos puntuales derivados de las condiciones laborales de Organismos Autónomos, dependientes del Departamento, que le servían para mantener también una sana tensión sindical.

Todo el mundo estaba contento. Se puede considerar que es una persona que llegó, vio y venció, pero que una vez ocurrió esto, el ritmo se acompasó y la Subdirectora General se zambulló en la monotonía de la gestión rutinaria, sin más ambiciones y sin más retos que tramitar los asuntos pendientes.

Hasta que apareció la temida crisis económica y los sucesivos Planes de Austeridad. Toda esa capacidad de gestión se veía mermada día a día: la CECIR cambió su rol y comenzó a denegar o no tramitar los expedientes, la OEP 2010 no autorizó ninguna plaza para los doce Cuerpos adscritos al Ministerio, los concursos se paralizaron, etc.

Finalmente, las medidas contempladas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo<sup>1</sup>, terminaron por trincar el buen clima y a transformar radical-

---

<sup>1</sup> Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público: < <http://www.boe.es/boe/dias/2010/05/24/pdfs/BOE-A-2010-8228.pdf>>

mente la misión de la Subdirectora General: reducir el gasto de personal y, con ello, el déficit público.

Para ello era necesario controlar que no se produjeran movimientos innecesarios de efectivos y, en general, toda actuación que implicara deslizamientos de los gastos de personal por encima de las previsiones.

Paula Esparza entendió cuál era su papel, las tareas que le encomendaba el DG y empezó a ejercerlo desde el primer momento. Pasó a ser apodado «Dra. No» y con su equipo diseñó una batería de medidas para alcanzar el objetivo.

Entre otras medidas, se ejecutaron las siguientes: ejecución de la disminución salarial y control de operaciones de «compensación» de dicha disminución, reducción de vacantes del Departamento hasta un 5%, limitación extraordinaria de los reingresos, denegaciones de la prolongación en el servicio activo de personas mayores de 65 años, y, el más relevante, elaboración y puesta en marcha de unos criterios de ordenación de los RRHH para regular la movilidad de los funcionarios, que suponían la paralización de los ascensos y multiplicaba las trabas para la provisión de puestos vacantes en los centros directivos, etc.

Como el movimiento se demuestra andando, predicó con el ejemplo en su misma SG. Diseñó una reestructuración organizativa, dotando de nuevas funciones a Servicios y Unidades que habían visto disminuir su carga de trabajo, suprimiendo alguna de ellas; planteó nuevos retos para la SG, como un proyecto piloto de evaluación del desempeño y un nuevo servicio de control del absentismo, y realizó un traslado de funcionarios a otros centros directivos del Departamento, con una fase voluntaria y otra obligatoria, que supuso la disminución en 8 efectivos de una plantilla compuesta por 103 personas.

## 2. EL CESE DE PABLO LASALA

Con 42 años y una fulgurante carrera administrativa y política, Carlos Alcalde es el prototipo de directivo público actual. Comenzó en el área de servicios generales de un importante Organismo Autónomo pero, tras pasar por diversos puestos en el gabinete del Ministerio matriz, dirigió sus pasos a desempeñar puestos directivos en entes del sector público empresarial adscritos al Ministerio. Resuelto, creativo y con gran iniciativa, de su paso por la gerencia de una importante Entidad Pública Empresarial conserva su preocupación por las modernas técnicas de gestión: la planificación estratégica, la dirección por objetivos, el cuadro de mando integral, entre otras. El pasado año cursó el Máster ejecutivo en Administración Pública de una reputada Escuela de Negocios española donde hizo valer su gestión eficaz y tejió una buena red de contactos con otros directivos y cargos públicos, entre los que se encontraba Ángela Muñoz, Subsecretaria del Departamento.

Desde que Ángela Muñoz decidió sustituir a Pablo Lasala, Director General de Servicios y superior de Paula Esparza, y nombrar para ese puesto a Carlos

Alcalde no han cesado los encontronazos de Esparza con él y con otras personas del comité de dirección.

La reunión semanal del Comité de Dirección, compuesto por los Subdirectores, Paula Esparza, de RRHH, Itziar Lamiquiz, Oficial Mayor, Salvador Ibarra, de Nuevas Tecnologías, y Francisco Mallén, de Gestión Financiera; y en la que también participaba el Secretario de la Junta de Contratación, se estaba convirtiendo en un duro test para todos ellos. El nuevo Director General había entrado fuerte y estaba exigiendo nuevos proyectos e ideas ambiciosas y lo que había sido una relación de conllevancia se estaba transformando en una dura competencia por la atención y las prioridades del DG.

Las antiguas reglas ya no valían y la velocidad de los cambios en las prioridades políticas dejaba en entredicho la gestión de los servicios comunes, no solo en ese Ministerio sino en general en toda la Administración. Alcalde estaba dispuesto a transformar las funciones y tareas de los servicios comunes y ya había fijado su vista en una de ellas: los RRHH. De hecho, una de las actividades del Máster había consistido en elaborar un proyecto de transformación de las funciones de RRHH de un Departamento Ministerial.

El objetivo era reducir el gasto de personal y el departamento había sido el único en conseguirlo. No obstante, el nuevo Director General estaba recibiendo numerosas quejas de otros directores generales sobre la política de personal. Acusaban a la Subdirectora General de inflexible, y de falta de talento creativo para solucionar los acuciantes problemas de personal ante las numerosas jubilaciones y la ausencia de incorporaciones al departamento.

Algunas de esas quejas se referían al tratamiento desigual llevado a cabo por la Subdirectora General de RRHH a la hora de aplicar los nuevos criterios que regulan la movilidad en el departamento: la acusaban de actuar según sus filias y fobias, premiando a sus centros directivos «favoritos» y castigando a otros a los que desde hacía tiempo «les tenía ganas». Otros Ministerios también habían manifestado su disconformidad con algunas de las medidas tomadas, como las limitaciones a los reingresos al servicio activo.

### 3. DE JOVEN PROMESA A VIEJA GLORIA

Carlos Alcalde se da cuenta de que los problemas en el área de recursos humanos no hacen sino aumentar y se plantea si no sería una buena idea cambiar de Subdirectora General.

Al fin y al cabo, la actual representa un modelo superado de «Subdirector de Personal», más atento a la gestión del día a día, al papeleo, que a las necesidades estratégicas del Ministerio. A veces parece creerse la dueña y señora de la materia y se ha acostumbrado a «dar y quitar» puestos a los centros directivos con un cierto estupor por parte de estos. Parece poco preocupada por las nece-

sidades de los centros directivos y del Departamento y da la impresión de que se le están agotando los «cartuchos» con las organizaciones sindicales.

Es más, cambiando a Paula Esparza, conseguiría automáticamente una prórroga con los centros directivos y una tregua con las organizaciones sindicales que le permitiría tomarse un respiro de unos meses y centrarse en otras áreas.

Pero quién podría hacerse cargo de un puesto tan relevante en un Ministerio «de los grandes». Podría sustituirle alguien de su mismo equipo o bien podría ser un buen momento para buscar otro perfil, incluso para colocar a algún buen amigo que pudiera reforzarle en su puesto.

Sin embargo, es cierto que Esparza ha conseguido un objetivo que pocos Subdirectores han alcanzado: disminuir el gasto de personal del Ministerio. De hecho, así es reconocido, con algo de envidia, por los popes de la DGFP y Costes de Personal.

El coche de Carlos pone rumbo hacia su casa. Paula, que a esas horas apura un cigarrillo en el patio del Ministerio, intercambia un gesto de saludo con el coche. Al cruzar la arcada que da a la salida del complejo, Carlos piensa, no sin una pizca de ironía y de tristeza a la vez, la facilidad con la que uno se acuesta siendo una joven promesa y sin darse cuenta se levanta ya como una vieja gloria, sin saberlo. Finalmente, decide anotar en la agenda que al día siguiente tratará este asunto con la Subsecretaria.



## CASO 4

# ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

*Felio Bauzá Martorell*

Juan García Pérez, miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, había aprendido durante su estancia en el Curso Selectivo del *West Point* del INAP que la cultura administrativa constituye siempre una resistencia frente a la innovación y al cambio, pero no podía imaginar que algo tan aparentemente sencillo se fuera a convertir en una pesadilla.

Solo llevaba trienio y poco en activo y no había cumplido las treinta tierras primaveras, cuando le nombran Director del Área Funcional de la Delegación del Gobierno, todo un privilegio si se tiene en cuenta que en la provincia los niveles 30 se contaban con los dedos de una mano, pero él no tenía la culpa de que el resto de directores provinciales –pese a ser mayores en edad y más veteranos en experiencia– no hubieran coronado la carrera administrativa.

Juan sabía que nada más tomar posesión le esperaba un incendio que apagar: desde hacía unos meses se había convocado por vez primera un régimen de ayudas públicas para favorecer a un sector productivo concreto y el director anterior le había preguntado a Juan (como jurista que era) si a la recepción de las solicitudes ya podía ampliar el plazo para resolver, porque apreciaba que no lo haría en tiempo.

En efecto, cuando Juan toma posesión, se encuentra con un Área Funcional con tres empleados y la secretaria de dirección. De los tres empleados, dos auxiliares administrativos y una jefa de sección que había sido directora de una unidad provincial hasta que se había extinguido como consecuencia de una transferencia a la Comunidad Autónoma.

Debe tenerse en cuenta en cuanto al contexto, la enorme presión mediática de esta ayuda, toda vez se trataba de una reivindicación histórica, una exigencia de la patronal y un arma política. También hay que añadir que el Delegado del Gobierno era un hombre con especial miedo a equivocarse y que por ello no tomaba decisiones; no en vano el puesto de Director del Área había estado vacante durante tanto tiempo y no se había cubierto hasta que no se convocó en

servicio activo. Para más inri, la doble dependencia orgánica y funcional tampoco ayudaba a resolver ningún problema.

En un edificio en la periferia de la ciudad, alejado de la Delegación del Gobierno y con unos meses con el puesto de director vacante, aquella oficina tenía cajas y montañas de expedientes por todos lados. Una práctica que hubo que abortar fue la reproducción del papel: cuando llegaba cualquier escrito, se hacían varias fotocopias «para que no se pierda», en palabras de la jefa de sección, de manera que el mismo documento andaba por diferentes lugares.

Juan ordenó –no sin cierta resistencia– que a partir de entonces los documentos tenían que estar en su sitio correspondiente: «Cada cosa en su sitio y un sitio para cada cosa». Rosa, la jefa de sección, no se cansaba de repetirle: «Cuando no encuentres un documento, no me echas a mí la culpa, que yo ya te habré avisado».

Juan, que estaba preparando la tesis doctoral sobre Administración Electrónica, tenía muy claro que aquel procedimiento –que se encontraba administrativamente atascado y que recibía mucha presión empresarial y política en los medios y en las instituciones (quejas de las patronales en la prensa y a través de cartas al Delegado del Gobierno, preguntas parlamentarias sobre los atrasos...)– tenía que recibir un empujón en materia de innovación.

El primer diagnóstico de la tramitación del procedimiento fue que –por ser novedoso– se solicitaba la acreditación de unos gastos, de manera que cada solicitante aportaba un sinfín de facturas sin el desglose correspondiente de la parte que se subvencionaba y la que no. Por ello hubo que publicar una resolución del Delegado del Gobierno para que cada solicitante –a través de declaración jurada– practicara su autoliquidación, susceptible evidentemente de comprobación posterior. Esta resolución tuvo que negociarla con el Interventor Delegado del Ministerio de Hacienda. Hasta aquí nos encontramos con un primer diagnóstico, un primer reto y una primera solución.

Se tramitó el procedimiento, comprobando los requisitos para optar a las subvenciones, principalmente el estar al corriente de pagos con la Agencia Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social. Resulta que en este último caso, muchos solicitantes se encontraban forzosamente inscritos *ministerio legis* en el Sistema de Remisión Electrónica de Datos (RED), de manera que aportaban un certificado que imprimía el gestor o graduado social de la empresa.

En la oficina, los tres auxiliares escuchaban con atención a Rosa cuando recriminaba a Juan tanta innovación; de hecho, habían trabajado juntos desde hacía tiempo y mientras el puesto de director estuvo vacante, era la que había tomado todas las decisiones que ahora Juan desmontaba una a una.

Resulta que a la fiscalización previa el Interventor –muy sensible a las noticias y a los casos de corrupción– formuló una deficiencia, y es que los expe-



dientes carecían del certificado oficial de estar al corriente de pagos. Señalaba que el documento del gestor no era un certificado oficial, que era lo que exigía la Ley General de Subvenciones.

Extrañado por esto y entre los reproches de Rosa (a los que hay que sumar el de muchos directores provinciales que, en la cafetería del edificio de la Administración Periférica se cachondeaban de Juan, «este se creía que se iba a comer el mundo»), Juan llamó al Director Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, quien le afirmaba que el Sistema RED tiene cobertura legal, que impide obtener estos certificados en ventanilla y que el documento del gestor era un certificado oficial, es decir, extraído de la aplicación informática de la Tesorería, pero que tan solo se imprimía por el terminal informático del gestor.

Esta explicación no convencía al Interventor y no firmaba; mientras tanto, nos encontrábamos en diciembre, a punto de cerrar el ejercicio económico, y con la misma presión mediática –o mayor– sobre la instrucción de la subvención. Juan entendía la postura del Interventor; posiblemente en su lugar hubiera hecho lo mismo. Podía darle las vueltas que quisiera, pero sabía que cualquier solución debía pasar por conferir confianza al Interventor.

Juan se encontraba en una encrucijada: por un lado los solicitantes debían poder ejercer el derecho que les concede el art. 35 LRJPAC de no presentar documentos que ya obran en poder de la Administración, a lo que había que añadir que el art. 6 de la Ley 11/2007 permite a los ciudadanos presentar documentos en soporte magnético; mientras que, por otro, la Ley General de Subvenciones obliga a acreditar estar al corriente de pagos mediante certificado oficial y no dejaba de ser cierto que el documento del gestor no era estrictamente oficial, es decir, expedido por un organismo público.

Juan tenía varias cosas claras:

1. Tenía que conseguir que el Interventor firmara, para lo cual la solución debía ser estrictamente legal.
2. No podía desatender el derecho de los ciudadanos, que esgrimían coléricamente.
3. No podía consentir ni un minuto más las risitas de Rosa y del resto de personal del edificio cuando se los cruzaba en el ascensor o por un pasillo.

En ese momento se le ocurrió otra cosa: si el Sistema RED no permitía que se expidiese certificado oficial a cada solicitante, y el Interventor no admitía el documento que imprimía el gestor, el Área Funcional podía solicitar a la Tesorería General de la Seguridad Social que le expidiese certificación oficial de la relación de empresas que estaban al corriente de pagos.

Por ello redactó un formulario de autorización para que cada solicitante prestara su consentimiento al Área Funcional a obtener esa información, incorporando a la normativa de tramitación de la subvención la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal.

Anexos normativos de interés:

- Ley General de Subvenciones.
- Art. 6 Ley de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos.
- Art. 35 LRJPAC.
- LOPD.

Enlaces de interés:

- Dirección General de Impulso para la Administración Electrónica.
- Sistema RED de la TGSS.

## CASO 5

### EUROMILLONES. EL NUEVO JUEGO EUROPEO

*Luis Antonio Blanco Blanco*

1, 5, 18, 38, 45 en el primer cuadro, 6 y 4 en el correspondiente a las dos estrellas: esta combinación aleatoria de números no será olvidada nunca por dos familias a las que ha hecho millonarias.

A finales de febrero del año 2010, los medios de comunicación destacan en sus informaciones el último sorteo del denominado juego *Euromillones*. La cuantía del primer premio asciende a 129 millones de euros. Los dos acertantes de la combinación premiada se repartirán esta cantidad, a razón de 64,8 millones de euros para cada boleto ganador.

Este es un juego que presenta unas características singulares en el entorno europeo y en el que participan diferentes Gestoras de Loterías del continente: Francia, España, Gran Bretaña, Luxemburgo, Bélgica, Suiza, Portugal, Irlanda y Austria. Se comercializa en los respectivos ámbitos territoriales de cada una de ellas y ha conseguido atraer una muy relevante cifra de apostantes que se incrementa semanalmente cuando no aparecen premiados de la máxima categoría y los botes semanales (15 millones de euros cada semana) se van acumulando.

Después de varias semanas sin acertantes, en este momento de febrero de 2010 el bote alcanzó la nada desdeñable cifra de 129 millones de euros que, a pesar de todo, no es el récord. Con premios tan abultados, no es extraño que las cifras de apuestas alcancen niveles muy altos.

Uno de los boletos de este sorteo de febrero está en poder de Nigel Page y de su mujer Justine Laycock, que viven en Circenster, en el condado de Gloucestershire (suroeste de Inglaterra). El otro agraciado con el primer premio efectuó su apuesta en Mojácar, una localidad del sur de España. En el pueblo reina la incertidumbre, pues los vecinos siguen sin saber quién es el anónimo ganador. Como indican las noticias difundidas en esos días, «no solo no ha mostrado su alegría, sino que tampoco se ha presentado a cobrar el premio».

El asunto tiene todos los ingredientes para despertar el interés de los medios. Por una parte, las cifras manejadas ponen en marcha mecanismos bien conoci-

dos en la opinión pública: admiración, curiosidad, especulaciones sobre los agraciados y sobre el modo en que un premio así cambiará sus vidas, etc. Por otra parte, el hecho de que uno de los premiados permanezca en el anonimato aviva aún más el interés por desvelar el misterio.

Es difícil imaginar una publicidad más efectiva para el juego. Los espacios dedicados a este suceso en los medios tienen un valor incalculable. Sin contratar un solo anuncio, los responsables de *Euromillones* ven cómo la marca se consolida como el juego más mediático, lo cual asegura una buena aceptación popular en lo sucesivo.

Además, lo que los medios no dicen es que otro de los ganadores del juego es el Estado, que en este y en otros sorteos recibe una sustanciosa aportación gracias a las cantidades apostadas que no se destinan a premios. Este es el dato objetivo, más allá de las reflexiones en torno al concepto de juego responsable; o sobre el complejo equilibrio entre los criterios de responsabilidad social corporativa y las tensiones que produce una actividad desarrollada en un ámbito abierto al mercado.

En la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE) reina la satisfacción, pero también son conscientes del largo y complejo itinerario que han recorrido hasta llegar a este punto. Es el momento de hacer memoria sobre esta historia afortunada (en el mejor sentido de la palabra). ¿Qué ocurrió para que surgiese un juego de esas características y lograrse una implantación con éxito? ¿Cómo se desarrolló el proyecto para que, después de múltiples avatares, algunos sinsabores y no pocas tensiones, viera la luz el juego común denominado *Euromillones*?

## 1. PROYECTOS INTERNACIONALES

En España, desde el primer intento de regulación del juego mediante el Ordenamiento de las Tahurerías, dictado por Alfonso X el Sabio, en 1376, hasta hoy, el juego ha tenido en cada época una distinta consideración jurídica.

625 años después de ese viejo Ordenamiento, en el año 2001, se escribe una página novedosa en esta historia. Loterías y Apuestas del Estado (LAE) comienza una andadura en compañía de organismos similares de otros países, atraídos sin duda por la proyección, seriedad y prestigio de la entidad española.

Efectivamente, después de unos tímidos y esperanzadores intentos en la realización de diversos sorteos comunes de Lotería Nacional con otras Loterías Europeas, surgió la posibilidad de un más ambicioso proyecto.

Un buen día los responsables de *Camelot* (operador con licencia de la *UK National Lottery*) y *La Française des Jeux* (empresa pública del país galo) decidieron llamar a las puertas de LAE y presentar una idea que venían gestando

pero que no se decidían a poner en marcha sin el concurso y el prestigio de la potente LAE española.

## 2. EQUIPOS TRABAJANDO EN PROYECTOS DE FUTURO

La situación de las Loterías europeas presenta un panorama muy desigual en cada uno de los países, a pesar de la existencia de diferentes asociaciones de ámbito europeo en las que por la especial configuración de las mayorías en esas asociaciones, Alemania es el país con una más destacada presencia.

Sin embargo las grandes loterías del entorno europeo son otras. Las del Reino Unido, Francia y España gozan del mayor prestigio y disponen de un número tan importante de participantes en sus diversos juegos, que les garantizan un volumen de ventas y de ingresos que no están al alcance del resto de loterías europeas.

En el ámbito europeo ya se venía hablando de liberalización del juego desde el año 1991, y se comienza a poner en cuestión, desde el punto de vista jurídico, la posición de las Loterías europeas, en particular las estatales.

En previsión de los cambios que las autoridades de las entonces Comunidades Europeas pudieran introducir y a fin de prevenir y salvaguardar sus posiciones, las distintas loterías comienzan a esbozar proyectos de participación en juegos comunes o compartidos.

No obstante, la tradicional desconfianza entre países que se ha generado en otros ámbitos, también se encuentra profundamente enraizada en el mundo de las loterías. A pesar de la imperiosa necesidad de avanzar en el cambio de orientación y progresar en la búsqueda de una asociación común, no parece encontrarse el modelo de juego adecuado para poner en marcha un proyecto.

Además, cualquier juego común presenta problemas por los diferentes modelos legales predominantes en los distintos países. Por otra parte, las aportaciones económicas de cada lotería encuentran problemas de carácter legal, financiero y tributario y ello sin hablar de la no existencia de una moneda común.

Sin embargo, las loterías de dos países, el Reino Unido y Francia, deciden poner manos a la obra y constituyen potentes equipos de prospección y de trabajo. En el ámbito propio de cada una, comienzan a analizar y proyectar simulaciones que terminarán poniendo en común.

Entonces, ¿cómo llega la lotería española a formar parte del proyecto?

Para explicarlo, en el ámbito de los directivos de las Loterías y Apuestas del Estado español se refieren al origen virtual y al origen real.

*El origen virtual* se encuentra en una circunstancia consustancial al modelo del Reino Unido. En este país existe una liberalización completa en el sector del

juego, pero Camelot es una concesionaria que, salvo un acuerdo de prórroga por otro plazo, cada diez años debe participar en el concurso de concesiones de la lotería de este país.

Con la intención de reforzar su posición, en el año 1999, cuando se acerca el momento de la renovación de la concesión, David C., Secretario General de Camelot, inicia una aproximación a la española Loterías y Apuestas del Estado y propone la elaboración de una carta de compromiso para el desarrollo de un juego común.

Este movimiento es considerado en Camelot como una aportación con importante valor añadido que le otorgará puntos adicionales en el próximo e inmediato concurso. Más allá de este propósito coyuntural, resulta dudoso que los responsables de Camelot quisieran realmente dar pasos decididos con vistas a la creación del nuevo juego. Ese compromiso, sin embargo, resulta de gran interés para LAE, por consideraciones estratégicas.

*El origen real* se sitúa en el año 2000. Las loterías del Reino Unido y Francia vienen dedicando, como ya se ha indicado, importantes recursos y potentes equipos a trabajar en el diseño de un nuevo juego común; sin embargo, encuentran problemas a los que no terminan de ofrecer una solución que resulte adecuada para cada una de las partes.

Ambas loterías reflexionan sobre el número óptimo de socios para el lanzamiento del nuevo juego. Por una parte, si quieren sacar adelante con cierta rapidez un proyecto de juego común el número de participantes en su gestación no puede ser muy amplio. Pero por otra parte, es probable que ellas dos solas no lo consigan.

Quien efectúa la primera y más seria aproximación a LAE es esta vez *La Française des Jeux* (Fdj). A diferencia del Reino Unido, y como en España, Francia mantiene un modelo de lotería de Estado y quiere la participación de España.

Pero no cabe duda de que se necesita una conjunción de elementos para que un acuerdo a tres bandas resulte posible y finalmente permita que el nuevo juego vea la luz.

### 3. LA POSICIÓN DE LAE

Las posiciones y los datos se entrecruzan en LAE, pero lo cierto es que el escepticismo general fue la norma en las diferentes aproximaciones a la posibilidad de participar seriamente en un juego común.

Sin embargo, en 2002 se produce el relevo en la cúpula de la Dirección General de LAE y el nuevo Director, José Miguel M., se muestra inmediatamente sensible a participar en una acción seria que permita avanzar en ese diferente y novedoso camino.

Entre otras decisiones, opta por mantener el resto del equipo directivo de la etapa anterior, cuyos proyectos tienen continuidad y que se encuentra compuesto por un conjunto de gente avezada, que se ha ganado el respeto de sus colegas europeos.

José Miguel M. también considera que, a diferencia de sus socios europeos, no debe dotarse de un equipo nuevo para explorar las posibilidades del nuevo juego, sino que se plantea que parte de su personal debe compatibilizar sus actividades habituales con una participación en la nueva línea de trabajo.

De esta forma, LAE llegó a contar con tres importantes empleados que tuvieron una constante y continuada presencia en todo el proceso. Juan Antonio C., Director Comercial, Alfonso C. Director Económico-Financiero y Juan G. Jefe del Servicio Jurídico.

#### 4. PRIMERAS INCÓGNITAS

El nacimiento de una nueva moneda, el euro, va a permitir sortear una parte importante de los escollos en la problemática de aportación de fondos conectada al desarrollo del nuevo juego. Pero se va a resolver de forma incompleta puesto que el Reino Unido decide mantenerse al margen de la nueva moneda.

Y además hay que abordar un problema básico: ¿qué tipo de juego se quiere? Aún no está decidido, pero el conocimiento atesorado por los diferentes participantes orienta las líneas de respuesta.

En primer lugar, si se quiere que el nuevo juego sea un juego de masas, debe tratarse de un juego sencillo, debe ser atractivo para el público y, obviamente, económicamente rentable. Esto es algo que todas las loterías saben, y, en España en particular, Juan Antonio lo tiene muy claro.

Para que resultase atractivo habría de tener en cuenta una serie de variables referidas al precio de la participación o el boleto, el importe del premio principal y la frecuencia en el reparto de los premios.

Adicionalmente, también es necesario asumir que deberá ser un juego que no genere adicción y que no se preste al desarrollo de ludopatías. Por tanto, se considera que no puede ser uno de los juegos denominados calientes y que se caracterizan por la inmediatez en el premio.

Para avanzar en el proyecto se constituye un *Management Committee*, formado por los niveles ejecutivos de las diferentes loterías y al que, por tanto, pertenece José Miguel. Una de sus primeras decisiones es contratar una Agencia de Estudios de Mercado con Oficinas en los tres países, a fin de recabar datos que ayuden en la configuración del juego.

Los estudios se realizaron con rapidez y con ellos se llega a evaluar hasta el nombre y el logotipo del nuevo juego, así como los modelos de nuevos boletos.

A la vez se procedió a iniciar un modelo de reuniones denominadas temáticas, en las que se plantean asuntos de diferentes ámbitos: logístico, técnico, financiero y jurídico.

Juan, Alfonso y Juan Antonio se incorporan en las diversas reuniones, junto con algunos colaboradores. Todos ellos saben que en los tres países se encuentran implantados modelos de Lotería Primitiva. También son conscientes de que es preciso contar con los otros juegos y modelos de apuestas presentes en cada país. El objetivo es que el nuevo juego se asocie y resulte complementario con la oferta actual de juegos, pero sin mermar la recaudación de otros juegos propios, de una forma considerable (efecto «canibalización»).

Juan, que tiene una visión multidisciplinar, participa en unas difíciles reuniones en las que finalmente se acuerda que el porcentaje de dinero de la recaudación que se va a destinar a premios será el 50%. Juan, que ha participado de esta decisión, sabe que es un porcentaje inferior, por ejemplo, al que en España se destina en el ámbito de los denominados juegos activos de la modalidad de Lotería Primitiva de Números y que va a obligar a efectuar alguna modificación legal.

También se decide que ya que se trata de un juego europeo –y como se confiaba en tener un importante volumen de apuestas–, debe tener un premio relevante, aunque ello suponga que el precio de los boletos deba tener un precio más elevado que los de los otros juegos de los respectivos países.

Pero, sin duda, el elemento más importante es el diseño del nuevo juego. Juan Antonio examina y analiza muy diferentes modelos. En el diseño baraja varias propuestas y recurre a hipótesis ya manejadas en distintos juegos, al igual que hacen las otras loterías. Finalmente, y sorteando todas las dificultades que surgen en la fase de concepción del juego, se decide adoptar un modelo de dos matrices que arroja un conjunto de 76.275.360 de combinaciones posibles.

Alfonso tiene que desenvolverse en la maraña financiera que plantea el nuevo escenario. Su grupo temático toma decisiones tan relevantes como las de las demás áreas, con la dificultad añadida del diferente marco normativo de cada país. Entre los problemas que deben abordar destaca el sistema de aportación de fondos comunes por parte de los diferentes países y cuál va a ser el modelo de gestión de los mismos.

Camelot insiste en un modelo que resulta asumible para la Fdj, pero que ocasiona enormes problemas a LAE. En efecto, la normativa española no prevé un modelo de gestión como el que propugna la lotería del Reino Unido y que, sin embargo, resulta bastante común en el ámbito anglosajón: el fideicomiso.

El fideicomiso es un negocio jurídico mediante el que se encarga a un sujeto ajeno la administración y realización de determinados actos de gestión, tendentes al cumplimiento de quien será el poseedor posterior de los bienes.



Esta figura genera grandes resistencias en los estamentos ministeriales españoles, hasta el punto de que parece que van a hacer naufragar el proyecto e impedir que exista participación española.

Juan y Alfonso sustentan una pragmática opinión al respecto y, después de elaborar complicados informes y tras varios meses de debate, consiguen que la posición salga adelante. Se adoptan entonces las medidas que permiten que la aportación española al proyecto pueda continuar.

Pero en la gestión de los fondos va a tener lugar otra batalla que amenazará nuevamente al proyecto. El régimen de fideicomiso acordado se ve acompañado además con una decisión adicional que los representantes de la lotería española han intentado modificar sin éxito.

El lugar donde se depositarán los fondos será Irlanda, en un régimen fiscal que contribuye mucho más a enmarañar el cierre de una decisión tan relevante.

Por otra parte, es necesario repartir el papel que en el futuro deben cumplir cada una de las diferentes loterías participantes. Así, entre otras cuestiones, también se acuerda que la sede central se ubique en París, lugar donde se realizará el sorteo. *La Française des Jeux* percibirá una interesante remuneración por ello.

Camelot, por su parte, quiere imponerse como potencia tecnológica e insiste en ser designada como responsable de las tareas informáticas de control de la recaudación y del escrutinio posterior. LAE se opone abiertamente, pues considera que su tecnología se encuentra a la misma o superior altura que la de la representación del Reino Unido.

El tira y afloja pasa por diferentes escenarios en los que finalmente se acuerda que, también por razones de seguridad, ambas loterías compartirán el conjunto de esas tareas de forma rotatoria, cada tres meses.

## 5. LA SITUACIÓN EN LOS DIFERENTES PAÍSES

Mientras tanto, el resto de Loterías europeas se encuentran a la expectativa. Saben que no pueden competir con las tres grandes Loterías que se han embarcado en el nuevo proyecto y deciden esperar a ver qué ocurre, porque para adherirse consideran que ya habrá ocasión.

En todo caso, a los tres países que llevan la batuta en el nuevo proyecto, que tienen sus respectivos ámbitos regionales de influencia claramente definidos, les interesa mantener un cierto grado de información y de contactos con el resto de loterías con las que comienzan a impulsar otras opciones de futuro.

Al inicio del año 2003 las cosas siguen ocurriendo con mucha lentitud, pero el Congreso celebrado en Praga a mediados de ese año, supone un empujón definitivo para el proyecto, que ya no volverá a ralentizarse.

Finalmente, y después de un largo proceso que ha durado varios años, se decide la fecha del primer sorteo, que se celebrará el viernes 13 de febrero del año 2004.

El Reino Unido y Francia han resuelto ya buena parte de los problemas legales y han comenzado a publicitar el nuevo juego desde principios del año 2004. En España, sin embargo, se acerca la fecha del sorteo y las normas que debían regir los concursos de pronósticos del juego común europeo denominado Euromillones siguen sin aprobarse. Los representantes de LAE insisten en garantizar que no habrá problemas con su participación, pero solo una semana antes del sorteo, el 6 de febrero, se aprueban definitivamente las normas y España se suma al juego.

A partir de este momento, se inicia una frenética carrera para publicitar el nuevo juego e iniciar una venta de boletos que en los otros dos países ha comenzado con una antelación de 15 días a la fecha de celebración.

## 6. LOS PRIMEROS SORTEOS

París, 13 de febrero de 2004. En la sede de *La Française des Jeux* se respira un ambiente de tensión, que únicamente se disipa cuando finaliza el sorteo y se comprueba que todas las operaciones del mismo y las posteriores de escrutinio llegan a desarrollarse satisfactoriamente.

Pero la suerte ha deparado que un concursante haya acertado la combinación ganadora del premio más importante.

Lo más peculiar es que eso mismo ocurrirá en los siguientes dos sorteos, con lo cual no existe la posibilidad de acumulación del premio para los posteriores. Se pone en cuestión la relevancia de los premios y, por tanto, el atractivo del nuevo juego.

Además, este capricho de la fortuna hace que las aportaciones económicas de las diferentes loterías deban ser continuas, lo que pone en entredicho el acierto con la elección del juego, sus matrices y su viabilidad futura.

Sin embargo, en LAE se considera que esto forma parte de su naturaleza aleatoria y creen que la situación producirá un vuelco a partir del cuarto sorteo.

Viendo las cosas con perspectiva, seis años después tienen motivos para sentirse satisfechos. Sus predicciones sobre la viabilidad del juego parecen haberse cumplido. Y mientras los señores Page en el Reino Unido y el anónimo acertante de Mojácar celebran su súbito enriquecimiento, los responsables de LAE siguen evaluando lo ocurrido: ¿hemos obtenido todo el rendi-

miento posible de esta iniciativa?, ¿ha valido la pena el esfuerzo realizado?, ¿pesan más los beneficios o los costes, en proyectos de colaboración con otros países de la Unión europea?, ¿son extrapolables algunas de las enseñanzas que han extraído de su experiencia, a otras situaciones dentro de la Administración Pública?

Paradojas de la vida: mientras los acertantes siguen brindando por el modo en que les ha sonreído la suerte, unas personas anónimas a las que no conocen pero que, en buena medida, son los responsables de que hoy disfruten de su nueva condición de millonarios, siguen trabajando para dar respuesta a todas esas preguntas.

## 7. ANEXO

### LAE

En 1985 se crea el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, lo que supuso la integración y unificación de las instituciones que hasta ese momento venían gestionando los juegos de titularidad estatal, en concreto el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas y el Servicio Nacional de Loterías.

La estructura, composición y funciones del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado fue establecida, inicialmente, por el Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, siendo modificada por el Real Decreto 1651/1995, de 13 de octubre. En los documentos adjuntos a este texto podrá descargarse el Real Decreto 2069/1999, de 30 diciembre por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE), modificado posteriormente por el Real Decreto 1029/2007, de 20 de julio.

Dirección: C/ Capitán Haya, 53. Madrid 28020

Teléfono: 902 11 23 13

La estructura de LAE es la siguiente:

Órganos de Dirección:

- Presidente.
- Director General.

Órgano Consultivo:

- Consejo Rector de apuestas deportivas.

Órganos directivos:

- Director General.
- Dirección de Regulación.

- Dirección de Informática.
- Dirección de Gestión y Producción.
- Dirección de Coordinación.
- Dirección Económico-Financiera.
- Dirección de Servicios Corporativos.
- Dirección Comercial.
- Dirección de Recursos Humanos.

### **Centro de Atención al Cliente**

Centro de Atención al Usuario (CAU).

Teléfono: 902 11 23 13

Correo electrónico: [sugerencias@loteriasyapuestas.es](mailto:sugerencias@loteriasyapuestas.es)

Horario de Atención al Público de 9:00 h. a 21:00 h. ininterrumpidamente de lunes a viernes y de 9:00 h. a 15:00 h. los sábados.

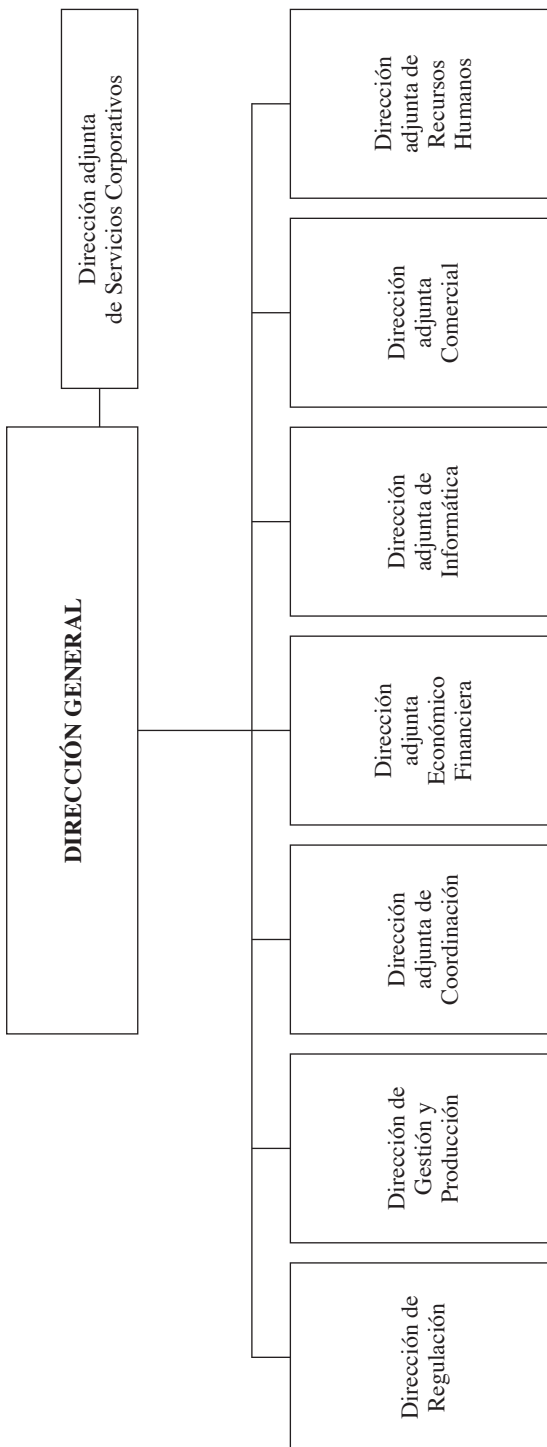
### **Proyección internacional**

Desde la creación de Loterías y Apuestas del Estado (antes Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado) se ha incrementado su presencia a nivel internacional con un doble objetivo. Por una parte, por la necesidad de intercambiar experiencias con otros países, que han facilitado la toma de decisiones de índole interna, y, por otra parte, para posibilitar su participación en proyectos comunes no solo a nivel europeo sino también a nivel mundial.

La entidad pública desempeña un papel preponderante a nivel internacional, derivado de la labor activa en las distintas Asociaciones en las que está integrada. Este papel preponderante le ha llevado a formar parte de los órganos directivos de las distintas organizaciones internacionales.

Las Asociaciones Internacionales en las que está integrada Loterías y Apuestas del Estado son las siguientes:

- Asociación Mundial de Loterías.
- Asociación Europea de Loterías y Totos de Estado (AELTE).
- Corporación Iberoamericana de Loterías y Apuestas del Estado (CIBELAE).





## CASO 6

# UN VOLCÁN ISLANDÉS, O LA PREPARACIÓN DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL

*Carmen Castañón Jiménez*

El volcán Eyjafjalla, del glaciar Eyjafjallajökull de Islandia, conocido en español como «el volcán de nombre impronunciable» por razones evidentes, no había registrado actividad sísmica desde 1832. Cuando el 20 de marzo de 2010 entró en erupción, las secciones sobre naturaleza de los telediarios mostraron bellísimas imágenes del volcán escupiendo lava. También las secciones de economía de algunos periódicos se hicieron eco del respiro que para la maltrecha economía islandesa estaba suponiendo el incremento del turismo como consecuencia de la mayor afluencia de ecologistas y curiosos que acudían a contemplar el portentoso espectáculo.

Una segunda erupción el 14 de abril arrojó ceniza volcánica varios kilómetros en la atmósfera, lo que llevó al cierre del espacio aéreo sobre la mayor parte de Europa a partir del 15 de abril. En esta ocasión, la noticia fue cabecera de todos los telediarios y portada de todos los periódicos durante varios días. Las aerolíneas calcularon que la nube volcánica canceló más de 100.000 vuelos y afectó a 1,2 millones de pasajeros. Decenas de miles de pasajeros quedaron atrapados por motivos laborales o personales lejos de sus casas y las posibilidades de viajar por otros medios –carretera, ferrocarril, barco– se agotaron a gran velocidad. Y no solo en los países afectados: el tráfico entre Europa y el resto de continentes llegó a ser mínimo. Por unos días Europa retrocedió, en materia de transportes, casi un siglo.

El viernes 16 de abril de 2010 reinaba una mezcla de estupor, incredulidad y nervios en el equipo de la Presidencia Española de la UE del Ministerio de Sanidad y Política Social (MSPS). La semana siguiente había programados seis eventos de la Presidencia UE, con participación de delegaciones de la Comisión Europea, de los restantes 26 Estados miembros y en algunos casos hasta de países del Área Económica de Libre Comercio (AELC), uno de ellos

el más importante en el ámbito sanitario: el Consejo Informal de Ministros de Salud de la UE.

Había mucho trabajo detrás de cada una de las seis reuniones programadas, de alcance y características diferentes:

- *Conferencia de Salud Mental y Mayores* (Madrid, 19-20 abril)
- *Reunión del Grupo de Inspección (WGEO)* (Madrid, 19-21 abril)
- *Reunión de attachés de sanidad de las Representaciones Permanentes ante las instituciones UE* (Madrid, 20-22 abril).
- *Conferencia de Expertos «Hacia la equidad en salud»* (Madrid, 21 abril)
- *Panel Ministerial sobre determinantes sociales y disminución de las desigualdades* (Madrid, 22 abril)
- *Consejo Informal de Ministros de Salud de la UE* (Madrid, 22-23 abril)

¿Qué hacer? En el ánimo de todos pesaban largos meses de intenso trabajo de preparación para cumplir los objetivos marcados para el semestre.

## 1. EL RETO DE MONTAR UNA PRESIDENCIA DESDE CERO

En efecto, había sido un largo proceso, que podría remontarse a la vuelta de las vacaciones del verano de 2008, cuando la recién nombrada Subdirectora General de Relaciones Internacionales, que había recibido el encargo de coordinar la Presidencia en el ámbito del Ministerio, reunió a su equipo para comenzar a planificar las tareas de la futura Presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010.

«Como sabéis, será la cuarta vez que España asuma la Presidencia del Consejo de la UE, pero las coordenadas son diferentes de la anterior. Sin duda es el proyecto más importante al que vamos a enfrentarnos en mucho tiempo. Jugamos con la ventaja de la anticipación, y por tanto tenemos tiempo para organizarnos. También tenemos a nuestro favor la ilusión y la buena energía que genera un reto de estas características. Sin duda el reto es tanto mayor cuanto que para la mayoría de nosotros esta es la primera Presidencia que afrontaremos.

»Tenemos la oportunidad de hacer de esta circunstancia virtud. A 18 meses del inicio de la Presidencia, sin el agobio de la inminencia del semestre, podemos permitirnos "escribir la carta a los reyes magos", pensar qué Presidencia nos gustaría tener, y en qué condiciones nos gustaría ejercerla desde el MSC. Cuando nos vayan llegando condicionantes externos, como sin duda llegarán, nos iremos adaptando. Pero si tenemos una idea clara de adónde y cómo queremos ir, será más fácil llegar.»

¿Cuáles eran los puntos de partida? Lo cierto es que pocos. Había un incipiente borrador de prioridades del Ministerio de Sanidad y Consumo para la Presidencia UE que el anterior Subdirector de Relaciones Internacionales había



empezado a elaborar. Se trataba de un documento de un par de folios en el que se recogían las propuestas que habían sido puestas sobre la mesa en una reunión con el Secretario General de Sanidad.

Un dato sorprendente fue la práctica falta de antecedentes. Resultaba chocante, puesto que la Presidencia rotatoria de 2010 sería la cuarta que España habría ejercido desde su ingreso en las Comunidades Europeas. Pero la documentación que se conservaba en el archivo de la Subdirección de anteriores Presidencias, y especialmente de la de 2002, era escasa y dispersa, y la que parecía prometedora, resultaba inservible, como fue el caso de un documento titulado «Memoria de la Presidencia 2002» al que fue imposible acceder por estar grabado en un soporte antiguo.

La búsqueda de referentes extranjeros, aunque inspiradora en algunos elementos, también resultó parca e incompleta. Sí, aparecían discursos y grandes líneas políticas, pero ni rastro del *making off*, del «cómo se hizo» en lo concreto. Todo parecía indicar que las Presidencias, por regla general, se vivían en lo concreto como una suerte de fatalidad inevitable, y se procuraba olvidarlas tan pronto se pasaba el testigo a la siguiente Presidencia.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que tanto España como la Unión Europea vivían circunstancias muy distintas desde la anterior Presidencia en 2002, en el Ministerio de Sanidad y Consumo fue calando la idea de que había que montar la Presidencia 2010 prácticamente desde cero, empleando el sentido común, dejándose aconsejar y haciendo camino al andar.

## 2. EL PROGRAMA: PRIORIDADES Y TAREAS

Lo primero era identificar las prioridades del Departamento para el semestre de Presidencia y plasmarlas en un programa. Tarea nada fácil de concretar, puesto que para cada centro directivo, lo suyo era lo más importante... Era necesario definir el concepto de prioridad. Y ello suponía entender primero qué traducción europea tenía la actividad del Ministerio.

El Ministerio de Sanidad y Consumo participaba en tres formaciones del Consejo de Ministros: el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (conocido por sus siglas en inglés EPSSCO), para los asuntos de sanidad, medicamentos y seguridad alimentaria, el Consejo de Competitividad (COMPET) para asuntos de consumo, y el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) para drogas. Como en cualquier formación del Consejo, la actividad normativa solía iniciarse a iniciativa de la Comisión Europea, y trabajarse coma a coma en Grupos de Trabajo (de Salud Pública, de Medicamentos y Productos Sanitarios, de Consumidores, etc.) en los que participaban funcionarios del Ministerio que se desplazaban a Bruselas cada vez que se reunía el respectivo Grupo de Trabajo y los consejeros de la Representación Permanente de España ante las Instituciones Europeas (REPER).

En abril de 2009 se produjo una remodelación del Gobierno, fruto de la cual el Ministerio de Sanidad y Consumo cambió de titular y pasó a denominarse Ministerio de Sanidad y Política Social. A las anteriores competencias de sanidad, seguridad alimentaria, consumo y drogas se añadieron las políticas sociales, que en términos europeos suponía una mayor implicación del Departamento en el Consejo EPSSCO y el Grupo de Asuntos Sociales.

Por lo tanto, un elemento crucial para identificar las prioridades del Ministerio durante la Presidencia española era la actividad normativa en curso en Bruselas, que por la propia dinámica de los procesos comunitarios marcaba una impronta definitiva en las tareas a desempeñar durante el primer semestre de 2010. El margen de actuación se restringía a la voluntad de la Presidencia de dar mayor o menor impulso a los asuntos o *dossiers* heredados (Directivas, Reglamentos), a presionar a la Comisión para que ejerciera su iniciativa y presentara propuestas sobre uno u otro tema, y a proponer conclusiones que, si bien no dependen de iniciativa ajena, requieren unanimidad del Consejo para su aprobación.

Así pues, quedó patente que el programa normativo del MSPS para la Presidencia española lo configuraba toda la pléyade de *dossiers* en curso, cuyos trabajos de debate en Grupos del Consejo, así como trílogos con el Parlamento Europeo y la Comisión, había que presidir e impulsar. A fin de cuentas, el ejercicio rotatorio de la Presidencia del Consejo de Ministros no puede suponer la paralización de la maquinaria europea, aunque suponga triplicar esfuerzos, tiempo y recursos por parte del Estado que la ejerce.

En cambio, la definición de prioridades tenía un mayor margen de maniobra. Priorizar significa poner una lista en orden de importancia, elegir lo más importante de entre múltiples elementos que no por no ser prioritarios no son importantes. Es decir, no todo lo que se hace o se quiere hacer es una prioridad, puesto que una característica de las prioridades es que son pocas (si todo es prioritario, deja de haber prioridades).

Por tanto, en el programa del MSPS se identificaron, tras muchas idas y venidas, prioridades para cada ámbito competencial: sanidad y medicamentos, seguridad alimentaria, política social, consumo y drogas. En torno a esas prioridades se fueron tejiendo los asuntos normativos en curso, así como el planteamiento de Conclusiones del Consejo que la Presidencia propondría. Esas prioridades sirvieron asimismo para decidir y diseñar los eventos y reuniones a celebrar en España durante el primer semestre 2010.

En definitiva, el programa del MSPS para la Presidencia española lo componían tres bloques de tareas:

Por una parte, presidir y llevar el peso de las negociaciones en los numerosos grupos de trabajo de las formaciones del Consejo que por razón de la competencia corresponden al MSPS (salud, política social, seguridad alimentaria, protección de los consumidores, coordinación de políticas de drogas), y que se

traducirían en un buen puñado de Directivas, Reglamentos, Recomendaciones y Conclusiones a negociar en Bruselas, y que serían el fiel de la balanza de nuestra Presidencia.

Por otra parte, organizar todo un elenco de reuniones a organizar en suelo español, algunas de nivel técnico y otras de nivel político, con todo lo que la organización integral de eventos supone: un total de 42 reuniones, seis de ellas de rango ministerial. De esas 42 reuniones, casi la mitad eran de obligada celebración en suelo español, según la tradición de los grupos técnicos.

Y, en tercer lugar, un bloque invisible pero ineludible de tareas de coordinación de la postura de los 27 Estados Miembros, e intervención en nombre de la UE, en organismos internacionales, fundamentalmente la Organización Mundial de la Salud y la Comisión de Desarrollo Social.

Mención aparte merece el llamado Programa Trío o Programa de 18 meses, de elaboración conjunta entre España y las dos Presidencias siguientes, Bélgica y Hungría, con vistas a dotar a Europa de un programa de trabajo más estable, no sujeto a vaivenes semestrales. Su elaboración en los ámbitos de Sanidad y Política Social había sido un bonito ejercicio de negociación con los socios belgas y húngaros, donde lo más importante había sido el clima de colaboración leal y sincera entre compañeros de aventura presidencial. La solidaridad entre los tres equipos fue palpable desde el primer momento, y en aquellas reuniones se fraguaron valiosas relaciones de trabajo y amistad que tan útiles resultaron durante el semestre.

### 3. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Un programa complejo y ambicioso, pues, que había que poner en marcha. Para ello resultaba imprescindible forjar un sistema de coordinación operativo y eficaz, tarea difícil no solo por la diversidad de partes implicadas en el seno del propio Ministerio, sino especialmente por la pléyade de mecanismos de coordinación *ad extra*, que costaba un poco entender y situar, pero que, una vez identificados, sirvieron de base para diseñar la organización *ad intra*.

A grandes rasgos, el esquema se basaba en dos niveles de coordinación:

1. *Coordinación externa*, en una doble vertiente:
  - a) Con instituciones comunitarias: Comisión Europea, Parlamento Europeo y Secretaría del Consejo.
  - b) Con otros Ministerios y órganos, especialmente el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), la Comisión Delegada de Gobierno para la Presidencia española UE, el Comité Organizador de la Presidencia española de la UE, la Secretaría de Estado de Comunicación y la

Unidad de Apoyo del Alto Representante para la Presidencia UE (con rango de Secretaría de Estado y adscrita a Presidencia del Gobierno).

Se identificaron dos personas en el seno del MSPS para asumir esta coordinación externa:

- Subsecretaria de Sanidad y Política Social (vocal del Comité Organizador de la Presidencia 2010, presidido por la Vicepresidenta Primera del Gobierno).
- Subdirectora General de Relaciones Internacionales (designada punto de contacto ante todas las instancias de coordinación interministeriales y exteriores).

2. *Coordinación interna* entre centros directivos y organismos del Departamento, partiendo de la premisa de que la Presidencia era objetivo de todo el Departamento, y no de una unidad concreta:

Se articuló en torno al Grupo Presidencia, creado en octubre 2008 por la Comisión de Coordinación de Relaciones Internacionales (COCORI), órgano colegiado presidido por la Subsecretaria e integrado por todos los altos cargos del Departamento, en cuyo pleno de octubre de 2008 acordó dos mecanismos de coordinación para la Presidencia:

- Coordinación general de la Presidencia en el Ministerio: *Subdirectora General de Relaciones Internacionales*.
- Equipo de coordinación ministerial: *Grupo Presidencia*, grupo operativo de funcionamiento «en racimo», en el que cada miembro coordinaba a su vez a las unidades dependientes del centro que representa. Lo presidía la Secretaría General de RRII, y lo integraba un representante de la Subsecretaría, otro de la Secretaría General de Sanidad, otro de la Secretaría General de Política Social y Consumo, otro de la Agencia Estatal de Seguridad Alimentaria y Nutrición, otro del IMSERSO y los Consejeros REPER. El Grupo Presidencia se reunía los lunes, al principio alternos y paulatinamente semanales, conectando con Bruselas por teleconferencia. En las reuniones participaba asimismo el equipo coordinador de Internacionales (llamado «Grupo Presidencia en la sombra»).

Ante la carga de trabajo que suponía la coordinación de dos Consejos Ejecutivos y la Asamblea Mundial de la Organización Mundial de la Salud, se creó un *Grupo Presidencia-OMS*, circunscrito al ámbito sanitario, y que se reunía los jueves, vía teleconferencia con Ginebra.

La dinámica de reuniones periódicas de coordinación resultó positiva. Al principio eran reuniones muy largas en las que todos querían hablar sobre todos los temas, aunque no estuvieran incluidos en el orden del día. Pero para cuando el semestre echó a andar, las reuniones venían durando poco más de una hora, y tenían una estructura similar: repaso de lo acontecido desde la última reunión del Grupo Presidencia, informe y previsiones de avance desde Bruselas y uno o

dos temas concretos que exigieran puesta en común (tales como criterios comunes para entrega de obsequios –las famosas corbatas y pañuelos de Presidencia–, publicaciones de la Presidencia, logística, contratación, comunicación). Se levantaba acta de cada reunión, con un apartado de compromisos adquiridos.

Otro instrumento de coordinación fue la creación de un *e-room*, espacio virtual compartido por los miembros del Grupo Presidencia y personas autorizadas por estos, para compartir información diversa: actas de las reuniones del Grupo Presidencia, versiones actualizadas de programas (semestral, Trío, MSPS...), calendarios de reuniones, órdenes del día de las mismas, informes de los Grupos de Trabajo, fichas presupuestarias, pliegos de contratación, tarifas de hoteles y restaurantes, cronogramas de eventos... Se dio un curso de formación para conocer su funcionamiento y poder sacarle el máximo provecho. Se designó a una persona para su gestión y mantenimiento, y se establecieron pautas de recogida y archivo de la información, de modo que todo lo que se colgara en el *e-room* tuviera la garantía de haber sido previamente validado y poder ser utilizado por los miembros.

Otra iniciativa fue la elaboración de un Manual de Apoyo destinado a uso interno del MSPS. Dicho Manual recopilaba las directrices sobre método de trabajo, listas de puntos de contacto de responsables por temas y por reuniones, identificación de flujos de comunicación y procesos, normalización de documentos internos y externos, y materiales de apoyo (glosario normalizado de órganos y cargos del MSPS, quién es quién en los Ministerios homólogos de los 27 Estados Miembros, explicación pormenorizada del procedimiento de codecisión, fichas de contextualización y seguimiento de los asuntos, etc.). El Manual de apoyo se distribuyó entre todas las unidades del Ministerio en octubre 2009.

Dentro del mismo afán de coordinación y preparación para el semestre de Presidencia, a principios de diciembre 2009 se organizó un Seminario de dos días de duración, de participación obligatoria para todas las personas implicadas de una u otra manera en labores de Presidencia. El Seminario reunió a unas sesenta personas, a quienes se entregó un certificado de asistencia. El contenido fue eminentemente práctico, puesto que tenía por objetivo capacitar y poner en común dudas, miedos y consejos de cara a la Presidencia. Se invitó a personas allegadas conocedoras del Parlamento Europeo, la Comisión y la Secretaría del Consejo.

Naturalmente, se fomentó la participación del mayor número posible de funcionarios en cursos que el INAP y otros organismos ofertaban para preparación de la Presidencia (técnicas de negociación, presidencia de grupos de trabajo, experiencias de anteriores Presidencias...).

Se trataba, en definitiva, de que cada individuo implicado en el proceso tuviera claro el conjunto del engranaje y se sintiera respaldado y capacitado para abordar la tarea que le correspondiera.

#### 4. EL EQUIPO

Una vez diseñado el programa y el esquema organizativo, era imprescindible medirse las fuerzas: ¿Quién ejecutaría lo planificado? ¿Con qué recursos?

Identificar los equipos humanos responsables suponía identificar las tareas concretas a ejecutar. Había dos tipos de funciones: normativas y organizativas. Las primeras se correspondían con las tareas de presidencia de grupos de trabajo y negociación de textos de Resoluciones, Conclusiones, Directivas, Reglamentos, etc. En la mayoría de los casos, se trataba de tareas que ya venían desempeñándose por funcionarios del Ministerio, pero con cargas de trabajo y responsabilidad duplicadas. Una vez identificada la tarea, era preciso definir el perfil de la persona que en última instancia la asumiría. Por regla general, el perfil exigía conocimiento técnico, desenvolvura en grupos de trabajo del Consejo (o de la OMS) y capacidad de llevar una reunión en inglés, lengua de trabajo en muchos casos. Puesto que se trataba de reasignar tareas entre funcionarios ya pertenecientes al Departamento, el enfoque tuvo que ser de capacitación y formación, haciendo un «traje a medida» para cada funcionario que tuviera que asumir la responsabilidad de presidir un grupo. El «traje a medida» lo componía documentación, antecedentes, integración en las reuniones del grupo antes de iniciar su presidencia, asistencia a cursos de formación del INAP y otras instituciones...

Para las funciones organizativas, en cambio, enseguida se constató que las plantillas existentes no iban a resultar suficiente. Por una parte, había nada menos que 42 eventos que organizar, tarea totalmente inasumible con el personal ya existente, que de por sí vería incrementadas sus tareas cotidianas por el paso de la Presidencia. Por otra, había tareas como la traducción de textos que necesariamente iban a irrumpir con fuerza en los trabajos, y que, por no contar con traductores en la RPT, habría que contratar con terceros, con el consiguiente derroche de tiempo y dinero. Por ello, se adoptó la decisión de encuadrar dichas tareas en el Proyecto Presidencia UE y encomendarlo a una Fundación adscrita al Ministerio. De este modo se consiguieron algunos contratos temporales de apoyo, cuya selección se realizó de modo muy minucioso, desde la definición del perfil hasta la criba por currículum y posterior entrevista conductual.

Así, se incorporaron al equipo de Relaciones Internacionales una traductora, tres técnicos organizadores de eventos y una documentalista. Junto con el equipo de coordinación de la Subdirección, formaron el «Grupo Presidencia en la sombra», que se reunía todas las semanas para hacer seguimiento de la preparación de la Presidencia en el Ministerio y preparar las reuniones del Grupo Presidencia.

#### 5. LOS DINEROS

Un asunto de lógica preocupación desde el primer momento fue la financiación de la Presidencia.

Había que partir de una realidad poco favorable: la falta de presupuesto adicional para Presidencia, ni tampoco la localización de un concepto presupuestario para tal fin en los presupuestos del Departamento. Ello significaba que cada centro directivo debía asumir la financiación de las reuniones que recayeran en su ámbito.

Una de las tareas más arduas del segundo semestre de 2009 fue la elaboración de fichas estimativas del coste de las actividades de la Presidencia. A través del Grupo Presidencia se definió un formato y una forma de recogida de datos. También se hicieron prospecciones aleatorias de mercado para averiguar precios de alojamiento, restauración, interpretación, alquiler de salas, etc., que facilitaran el cálculo de los gastos.

En paralelo, se mantuvieron reuniones con la Comisión Europea para solicitar todas las ayudas posibles, de diversa índole, conforme diferentes reglas sobre tipo de gastos sufragables, límites, etc. Si bien la Comisión concedió varias ayudas, el pago de las mismas se realizaría tras la ejecución de la actividad, por lo que el Grupo Presidencia tuvo que trabajar intensamente en que cuadraran las cuentas internas, de modo que el Ministerio adelantara el total del gasto y posteriormente mediante generación de crédito recuperara del Tesoro Público la cantidad que la Comisión hubiera reembolsado.

La nueva Ley de Contratos del Sector Público obligaba a unos plazos y condiciones estrictos, por lo que en julio de 2009 se licitaron dos contratos: uno, por lotes, para las reuniones organizadas por los servicios centrales, y otro, también por lotes, para las numerosas reuniones que correspondían a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. Las reuniones correspondientes al ámbito de política social tenían la peculiaridad de tener que financiarse inicialmente con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación, puesto que presupuestariamente la Política Social seguía dependiendo de dicho Departamento hasta 2010.

La elaboración de los pliegos de contratación fue laboriosa, y no exenta de inseguridades. Ningún otro Ministerio parecía estar pensando en la contratación con tanta antelación, y por tanto no había fuentes en las que inspirarse. Seguramente la razón era que ningún otro Ministerio tenía tantas reuniones que organizar como el MSPS, ni tenían un mecanismo interno de coordinación de Presidencia que les obligara a anticiparse. Lo cierto es que hubo largos debates sobre el planteamiento idóneo de la contratación, si licitarla íntegramente o por lotes, si tratar todas las reuniones como un todo y por tanto adjudicarlas a una única empresa o parcelarlas.

La Unidad de Apoyo del Alto Representante para la Presidencia UE se haría cargo de los dos Consejos Informales (Sanidad y Discapacidad). Sin embargo, el agravamiento de la crisis económica condujo a sucesivos recortes, por lo que el Ministerio (todos los Ministerios) tuvo que hacer frente a paulatinos incrementos de gastos imprevistos a lo largo del semestre, con su correspondiente ingeniería de gestión económica-financiera.

A pesar de todo ello, el Grupo Presidencia siempre mantuvo el criterio de no aceptar ofrecimientos de patrocinadores no institucionales de sponsorizar reuniones.

## 6. ... Y EL VOLCÁN ISLANDÉS

En fin, todo esto pesaba en las mentes del equipo de trabajo el viernes 16 de abril de 2010, cuando el famoso volcán islandés amenazaba la continuidad de la Presidencia. El proceso de planificación y preparación había sido minucioso, y la experiencia acumulada en los casi cuatro meses de Presidencia transcurridos les había preparado para afrontar imprevistos, pero ciertamente nadie se esperaba ¡un volcán! ¡islandés!

Sobre la mesa, las seis reuniones programadas para la semana próxima:

- La *Conferencia de Salud Mental y Mayores* (Madrid, 19-20 abril) sería la tercera conferencia temática de las cinco que propone el Pacto Europeo por la Salud mental y el Bienestar, que la Comisión Europea venía organizando con las sucesivas Presidencias rotatorias. Se trataba de una reunión que suscitaba gran interés entre la comunidad científica, por el alto nivel de los ponentes. Para el MSPS, suponía una oportunidad única de visibilizar el *continuum* sociosanitario. Contaba con una subvención de la Comisión Europea que suponía el 80% de los gastos.
- A la *reunión del Grupo de Inspección (WGEO)* (Madrid, 19-21 abril) se invitaba a los expertos de las agencias de medicamentos de los Estados miembros. Se trataba, por tanto, de una de la quincena de reuniones de carácter marcadamente técnico que cada Presidencia debe celebrar en el ámbito de la Agencia Europea del Medicamento.
- Por otra parte, estaba prevista una *reunión de attachés de sanidad de las Representaciones Permanentes ante las instituciones UE* (Madrid, 20-22 abril), que en realidad venía a ser un «viaje de estudios» que los consejeros de sanidad de las REPER de los 27 Estados miembros en Bruselas hacen durante cada Presidencia, generalmente en fechas cercanas al Consejo Informal, con el objetivo de fortalecer redes informales de trabajo y conocer en mayor detalle algún aspecto del sistema sanitario del Estado anfitrión.
- En la *Conferencia de Expertos «Hacia la equidad en salud»* (Madrid, 21 abril), a modo de reunión preparatoria del Consejo Informal, se presentaría y debatiría un informe encargado a expertos independientes sobre determinantes sociales de la salud y la reducción de inequidades. Se había invitado a unos 100 expertos de todos los Estados miembros y del entorno de la OMS.
- El *Panel Ministerial sobre determinantes sociales y disminución de las desigualdades* (Madrid, 22 abril) suponía la dimensión política de la an-



terior Conferencia de Expertos, en forma de mesa redonda con participación de varios Ministros, para situar en clave política las conclusiones de los expertos. Es decir, el nivel era ministerial, si bien no estaban invitados todos los ministros de la UE como ponentes.

- Finalmente, el *Consejo Informal de Ministros de Salud de la UE* (Madrid, 22-23 abril) venía a ser la reunión más importante del ámbito sanitario de la Presidencia española, puesto que suponía la oportunidad de someter a consideración informal de los ministros, sin la presión de los procesos decisorios, prioridades de la Presidencia como la reducción de inequidades en salud, o debate político a puerta cerrada sobre directivas en trámite. Estaban invitados no solo los titulares de la cartera de los restantes 26 Estados miembros, sino también sus homólogos de los países candidatos y los del AELC, el Comisario de Salud y Consumidores de la Comisión Europea y la Directora General de la OMS. La Comisión Europea sufragaba un monto de 100.000 euros para la organización de este Consejo.

¿Qué hacer? ¿Cancelar las seis reuniones sin más? ¿Seguir adelante, asumiendo como escenario más probable que solo acudieran delegados españoles, portugueses y, con suerte, italianos y griegos? ¿Ir cancelando poco a poco, en función de la evolución de la crisis? ¿Buscar alternativas? ¿Cómo identificar el momento de tomar la decisión de seguir o no seguir adelante? ¿Qué consecuencias tendría sobre los resultados que se esperaba obtener de la reunión como base para terceros actos, o delegaciones ya en camino, o sobre los servicios contratados y no prestados?



## CASO 7

### EL CAMBIO DE JERÓNIMO

*Enrique Cortés de Abajo*

Salvo que a uno le guste el fútbol, los domingos, y especialmente por la tarde, son días de sosiego, tranquilidad y descanso. Sin embargo, aquel domingo del mes de noviembre Jerónimo se encontraba inquieto e intranquilo. El lunes debía dar su respuesta al ofrecimiento de puesto de trabajo que le habían hecho: la Subdirección General de Regulación y Relaciones Internacionales de la Dirección General de Aviación Civil. A pesar de haber sopesado las ventajas e inconvenientes del cambio de trabajo, lejos de haberle ayudado a despejar el campo para tomar su decisión, ese ejercicio le había generado una sensación poco agradable: inseguridad. La noche anterior había descansado mal por sus dudas a la hora de tomar esta decisión, pero estaba dispuesto a no dilatarla más. Esta noche debía irse a descansar con la decisión tomada. Así que se sentó en el salón de su casa, una vez que hubo leído el cuento de rigor a los niños, puso el disco que más le gustaba de Bruce Springsteen y repasó mentalmente su carrera profesional y los esquemas mentales que había prefijado para aceptar o rechazar la oferta que le habían hecho.

#### 1. UN POCO DE LA CARRERA PROFESIONAL DE JERÓNIMO

Jerónimo decidió opositar por convicción, a pesar de que el sistema de oposiciones no encajaba del todo en su forma de ser, más bien impaciente, dinámica y dirigida a la acción. Recién acabada la carrera de Derecho y la de Empresariales, comenzó su preparación para uno de los Cuerpos Superiores de la Administración. Tras tres años que le parecieron tres siglos, consiguió ganar las oposiciones y se aprestaba para lo que él consideraba una larga y fructífera carrera profesional.

A los dos meses de aprobar la oposición, tomó posesión en su primer destino como Jefe de Servicio de Asuntos Generales de la Secretaría General de Aviación Civil, donde inició sus primeros pasos en su carrera administrativa más como observador que como protagonista. El sitio era agradable, la gente cordial

y el trabajo no excesivamente exigente. Desde luego, nada parecido a lo que él pensaba que iba a ser su inicio profesional. Empezó a intuir que la Administración tenía unos ritmos distintos a los que él llevaba. Sin embargo, su estado de completa felicidad y su disposición a disfrutar de este periodo le hizo aprovechar los pocos espacios que veía para innovar, aprender del resto y participar en todas las actividades que requiriesen de la voluntariedad y de tiempo.

Poco después de un año, Jerónimo accedió a ocupar la Jefatura de Área de Asuntos Jurídicos en el ámbito de esa Secretaría General. Se trataba de un campo completamente nuevo para él; ni en la carrera ni en la oposición había tenido ocasión de estudiar nada referente al Derecho Aeronáutico. A pesar de ello, se empeñó en dedicarse con esmero, y no solo le pareció interesante y ameno sino que le incitó a matricularse en los cursos de Doctorado de la Universidad donde había una especialidad, precisamente, referente a esta modalidad. Además, tenía un fuerte componente internacional que implicaba viajar y asistir a reuniones internacionales, que era algo que a él le resultaba especialmente atractivo.

Año y medio después, el Secretario General de quien dependía, un tipo jovial, alegre y cercano y con quien mantenía una excelente relación, cesó fulminantemente y fue sustituido por una persona con un carácter difícil, un trato distante y una forma de trabajar que no acababa de gustarle a Jerónimo. Aunque el trabajo le gustaba mucho, sin embargo, el entorno laboral se había enrarecido y comenzó a ver si existían opciones de cambiar de puesto de trabajo.

Apenas dos meses después de iniciar su búsqueda, un compañero suyo de promoción, le habló de un puesto de Vocal Asesor en el Gabinete de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, donde estaban buscando a alguien para llevar cuestiones relativas a las relaciones internacionales. Tras una breve entrevista con la Jefa de Gabinete y con la propia Subsecretaria en la que no vio elementos negativos, decidió aceptar trabajar en el Gabinete. En el peor de los casos, puede que el clima de trabajo sea tan complicado como el lugar donde estaba, pensó, pero al menos el incremento retributivo era bastante importante y ahora que acababa de comprarse una casa y tenía una hipoteca bastante exigente esto le daría cierta holgura económica. En los dos años que pasó en ese Gabinete desarrolló una actividad muy variada de la que recuerda con especial cariño la preparación y celebración en Madrid de la Cumbre de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento. Y no la recordaba solamente porque le permitiese conocer la mecánica de la toma de decisión y preparación de reuniones de una organización como la ONU y, por supuesto, disfrutar de la ciudad de los rascacielos, sino porque a pesar de la presión y lo frenético de la actividad, le permitió conocer a gente muy interesante, trabajar con personas cuyo criterio le merecía mayor consideración que el suyo propio y trabar relaciones personales que aún hoy conservaba.

Sin embargo, una vez la cumbre de Naciones Unidas se celebró y cambió la titular de la Subsecretaría, la intensidad de trabajo bajó ostensiblemente y aunque la relación con el nuevo equipo del Ministerio era buena y la situación có-

moda, él comenzó a impacientarse y, de nuevo, hizo algunas llamadas a algunos compañeros para decirles que si se enteraban de alguna plaza vacante se lo dijeran. Al primero que llamó fue a su compañero y amigo de promoción Roque, que se encontraba destinado como Asesor en el Gabinete del Secretario de Estado de Transportes en el Ministerio de Fomento, y casualmente había una vacante en el Gabinete, aunque desconocía si el Secretario de Estado o el Jefe de Gabinete tenían pensado en cubrirla con alguna persona con un perfil determinado. En cualquier caso, les pasó el currículum, les habló de él convenientemente y les pareció estupendo que se incorporase. En fin, no hubo mucho más que hablar; al mes siguiente se encontraba metido en una vorágine de horarios atroz, mil urgencias de hoy para ayer y una intensidad de trabajo muy relevante. Durante el año y medio que transcurrió desde la llamada de su amigo, su actividad no había cesado ni una semana en intensidad: viajes institucionales, comparecencias parlamentarias, elaboraciones de notas, coordinación de órganos, preparación de discursos, etc. Una de las experiencias más enriquecedoras de esta época, desde el punto de vista profesional, había sido, sin duda, la posibilidad de trabajar directamente con el estamento político. Conocer las reglas, las claves y la forma de trabajar de los políticos había sido una faceta que desconocía y que, creía, le sería muy útil para su futuro profesional. Su visión, sus tiempos, la forma de enfocar las cosas y su criterio estaban basados en parámetros muy lejanos de los que él entendía naturales, pero, a fin de cuentas su trabajo y profesionalidad estribaban, precisamente, en su capacidad de aprender a leer esas claves y traducirlas a la realidad administrativa, y, desde ese punto de vista, el resultado había sido muy positivo. Si tuviera que calificar ese periodo, Jerónimo utilizaría el adjetivo «divertido».

Algo ocurrió, sin embargo, en el transcurso de ese tiempo: había nacido su primer hijo, Lucas. El tiempo inmediatamente posterior al parto fue de una especial tensión, los horarios de trabajo seguían siendo anárquicos y caprichosos, su mujer pronto se reincorporaría a su puesto de trabajo y Jerónimo comenzaba a calibrar la posibilidad de buscar algo que le permitiese tener unos horarios más razonables y ordenados y una tensión laboral menos intensa. Supondría una renuncia a una dinámica en la que se encontraba muy cómodo pero compensada, creía, por su nueva etapa familiar.

No tuvo que buscar mucho; dos meses después de que su mujer se reincorporase, el Secretario de Estado cesó por cambio de Gobierno y Jerónimo se quedó a la espera de ser reubicado en un puesto de trabajo. En este espacio de tiempo recibió la oferta de incorporarse como Subdirector General de Normativa y Relaciones Institucionales de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento. Jerónimo aceptó sin pensárselo demasiado, su situación estaba en un limbo administrativo que le incomodaba, tenía buenas sensaciones de su entrevista con la Secretaria General Técnica y creía que había llegado la hora de responsabilizarse al máximo nivel de su carrera profesional, de un área dentro de una estructura ministerial, de tener la experiencia de dirigir a un grupo amplio de personas y de tratar de ordenar sus horarios para dedicar mucho más tiempo a su familia.

## 2. LA SITUACIÓN ACTUAL

Así las cosas, ya hace más de 6 años que Jerónimo aceptó el puesto de Subdirector General de Normativa y Relaciones Institucionales. Un periodo de tiempo suficiente para valorar medítadamente las propuestas de cambio que se le presenten.

Su periplo en la Unidad ha pasado por diferentes etapas. Al principio, el hecho de asumir por primera vez la responsabilidad de una Subdirección General y su forma de ser le hizo implicarse de lleno en cambiar muchas de las cosas que se había encontrado. La Subdirección estaba compuesta por 71 personas y estructurada en 8 Áreas de Trabajo, unas destinadas a un trabajo de reflexión, análisis y estudio (Informes, Elaboración de Normativa, Publicaciones y Estudios, Estadística), otras más propias de una Unidad de Gestión (Atención al Ciudadano, Registro y Archivo) y finalmente otras dos destinadas a las Relaciones Institucionales con las Comunidades Autónomas y con las Asociaciones Empresariales y de Usuarios de los sectores de competencia del Departamento. Se trataba, en consecuencia, de una Subdirección atípica, con Áreas de Trabajo aparentemente inconexas, todas ellas con un personal muy diferente, poco cohesionado y con un sistema de trabajo poco unificado. Todo ello fruto de las diferentes reestructuraciones Ministeriales en las que, parecía ser, se había encontrado en esa Unidad un cajón de sastre donde insertar todas las Áreas sin peso suficiente para conformar una Subdirección propia. Sin embargo, el propio perfil de la Subdirección hizo que Jerónimo se sintiese especialmente cómodo, saltando de unos temas a otros y evitando así la rutina.

Durante los dos primeros años, sus objetivos principales se circunscribieron a mejorar los procedimientos en las Áreas de Gestión, con especial énfasis en la introducción de nuevas tecnologías, a pesar de las resistencias iniciales del personal. Luego, a reordenar los procedimientos y reequilibrar las cargas de trabajo. Y, finalmente, a mejorar las relaciones con las Asociaciones del Sector del Transporte y de Construcción Civil.

Fue un trabajo duro, especialmente porque los Jefes de Área de cada Unidad eran muy veteranos y observaban con gran escepticismo, cuando no con cierta socarronería, las iniciativas de mejora, empezando por la reunión semanal, el lunes por la mañana, de fijación de objetivos de cada una de las áreas y de seguimiento de proyectos de mejora. Le llevó mucho tiempo y esfuerzo, al margen de alguna jubilación anticipada de algún Jefe de Área muy esperada, conseguir implicar a gran parte de la subdirección, nunca a toda, en la nueva forma de gestionar. Pero al final, creía haber conseguido una mejora muy sustancial en los métodos de trabajo y crear un clima de confianza tanto entre sus Jefes de Área como en el resto del personal. Para ello fue clave contar con el apoyo de una Subdirectora Adjunta, amiga suya personal, de carácter completamente opuesto y que le servía de contrapunto y de filtro a la hora de tratar los temas espinosos con los Jefes de Área.

Una vez ordenada la gestión de la Subdirección, dejando el día a día en manos de la Subdirectora Adjunta, mucho más ordenada y meticulosa que él, pudo volcarse en aspectos de Relaciones Institucionales y seguir planteando proyectos de mejora, especialmente en materia de Atención al Ciudadano, Archivo y Registro, donde contaba con dos Jefas de Área que había podido incorporar durante los últimos meses y con las que mantenía una excelente relación profesional y sintonía personal.

Así las cosas, dos hechos vinieron a modular un poco su modo de vida: el nacimiento de su segunda hija, Tea, y la llegada de una nueva Secretaria General Técnica. Esta había llegado al cargo tres meses antes del nacimiento de su hija y, a pesar de que la relación no era mala del todo, no era tan buena como la que había mantenido con la anterior, especialmente por su especial tendencia a limitar su libertad de acción, las llamadas a deshoras y su inclinación hacia la desconfianza. Aun así, Jerónimo creía que eran problemas que se podrían solucionar con el tiempo tras un periodo de ajuste. Sin embargo, una circunstancia cambió el color de la situación: Jerónimo habló con su Jefa (Natalia) para comunicarle que quería disfrutar de parte del permiso de maternidad que la legislación le permitía. Ante la negativa de ella a concedérselo, Jerónimo, sin pensárselo dos veces, le dijo que no le estaba pidiendo permiso sino comunicándole el ejercicio de un derecho. Ella le contestó advirtiéndole de que adoptaría medidas... Jerónimo, con la conciencia tranquila pero con un profundo desasosiego, decidió tramitar el permiso e irse a casa a disfrutar de su hija, sabiendo que a la vuelta debería irse de la Subdirección.

En ese escaso periodo de tiempo, una crisis ministerial quiso que su Jefa fuese sustituida por una nueva persona mientras él se encontraba aún disfrutando del permiso. Él se acercó a su toma de posesión, aunque le quedaban tres días para reincorporarse oficialmente. Ella misma fue la que le dijo que se tomase los días que le quedasen y que disfrutase de ese tiempo con su hija. En fin, la primera impresión solo hizo confirmarse con el tiempo. En los tres años y medio que habían transcurrido desde ese día, su actual jefa no solo le había demostrado un respeto absoluto al disfrute del tiempo libre sin llamadas ni urgencias desmedidas, salvo excepciones plenamente justificadas, sino que le había dado algo importante para Jerónimo, muy importante dada su personalidad: autonomía de gestión. La relación profesional y personal era excelente y con el tiempo se había generado un clima de respeto mutuo, sinceridad y profunda lealtad.

Pero siendo cierto que el clima de trabajo era muy bueno, sin embargo, Jerónimo sentía en ocasiones que ya llevaba demasiado tiempo en ese sitio, que se había acomodado a las rutinas y que se había generado una falsa creencia de control sobre lo que hacía, por lo que se sentía menos innovador y creativo. A veces sentía que se aburría con el trabajo, otras que la monotonía le hacía empeorar profesional e intelectualmente. Y a pesar de que había rechazado un par de ofertas de cambio, en muchas ocasiones pensaba que el cambio en sí podría

ser bueno. Se preguntaba si no estaría sufriendo el denominado síndrome del «quemado» y si no debería buscar nuevos aires, un nuevo impulso, un ámbito con una cultura administrativa diferente o, tal vez, tratar de tener una experiencia internacional, que era algo que le había atraído especialmente.

Pero también era verdad que el trabajo ordenado, con un nivel de estrés y presión muy asumible, los horarios muy racionales y una jefa muy confortable, le habían permitido seguir con su tesis doctoral, colaborar esporádicamente con la Universidad en la realización de cursos y másters, y, sobre todo, lo más importante, le estaba permitiendo disfrutar de sus hijos en estos primeros años.

### 3. LA OFERTA DE CAMBIO

Así estaban las cosas cuando Jerónimo recibió la llamada del nuevo Director General de Aviación Civil quien, según le comentaba, había recibido muy buenas referencias de él y quería saber si estaba dispuesto a tener una entrevista para ocupar la Subdirección General de Regulación y Relaciones Internacionales de la Dirección General. Jerónimo accedió a hacer la entrevista, sin más compromiso que analizar la oferta con más detenimiento.

La entrevista con el Director General fue cordial. Se trataba de una persona ajena a la Administración Pública, muy emprendedora y con muchos proyectos. Dos de ellos eran, precisamente, mejorar la representación de España en los Organismos Internacionales con competencias en Navegación Aérea y acometer una modernización de la regulación del Sector Aéreo, aprovechando las nuevas Directivas Comunitarias. Por otra parte, se acercaba la Presidencia Española de la Unión Europea y quería cambiar el enfoque, a dos meses vista, del planteamiento del Director anterior. Para ello quería una persona joven pero con cierta experiencia, con ganas de innovar y con una mentalidad «poco funcionarial». Un detalle era importante conocer: ahora alguien que carecía de la confianza del Director estaba al frente de la Subdirección, alguien al que el Director estaba decidido a relevar de su cargo, aceptara él o no. Esta situación había enrarecido el ambiente entre el personal de la Unidad.

Aun halagado y correspondiendo con cortesía, no dejó, sin embargo, de plantearle al Director la importancia que él daba a gestionar con cierta autonomía los horarios y a trabajar en base a objetivos. Asimismo, le planteó la posibilidad de contar con alguien de confianza para trabajar con él. El Director pareció comprometido a respetar los horarios, salvo urgencias, y a trabajar sobre la base de un plan de objetivos. Aunque él mismo reconocía ser muy anárquico en los horarios y poco ordenado en la forma de trabajar. Respecto a la segunda cuestión, la Subdirección contaba con 23 puestos de trabajo, de los cuales 4 eran niveles 28 y solo uno de ellos estaba vacante. Aunque podrían ver en el futuro una petición de reforma de la Relación de Puestos de Trabajo, si él lo estimaba oportuno.



Al salir de la reunión se quedó mirando al edificio; se trataba de un edificio nuevo, moderno y con mucha luz. Tenía una cafetería/restaurante propia y buenas plazas de garaje. El edificio estaba situado en un polígono industrial, en una zona cercana al aeropuerto de Madrid. Calculó que desde el colegio de los niños, a los que le gustaba llevar por la mañana, tardaría aproximadamente 45 minutos. Esto significaba 30 minutos más de lo que tardaba ahora en llegar a su actual trabajo, mucho más céntrico y mejor comunicado.

De vuelta al Ministerio fue directamente a ver a su Jefa a comentarle el ofrecimiento. Ella le dijo que aunque prefería que no se fuera, si Jerónimo entendía que ese puesto le podía ofrecer nuevas perspectivas profesionales, ella no se opondría en absoluto. Salió del despacho de su Jefa con la conciencia tranquila y con el compromiso de que antes de aceptar hablaría con ella para comunicarle su decisión.

Una vez en casa consultó con su mujer, que tenía un puesto de trabajo con una responsabilidad similar a Jerónimo y solo le dijo una cosa: «Haz aquello que te apetezca, coge el puesto si crees que vas a estar más contento. Ya nos organizaremos.»

Poco en claro había sacado de la conversación mantenida con su mujer y con su Jefa, las dos personas cuyo criterio a favor o en contra hubiesen sido determinantes para su decisión...

Solo hizo dos gestiones adicionales: preguntó a personas cercanas y cargos relevantes del Ministerio sobre la personalidad del Director: de fácil acceso, con mucha iniciativa, directo y sincero y un poco malhumorado cuando funciona bajo presión. Esas eran las pocas referencias con las que contaba.

Asimismo, pidió a un amigo de la Subdirección General de Costes que le dijese cuál era el complemento específico del puesto ofertado: el mismo que tenía en la actualidad. Pero por lo que sabía, la productividad era algo mejor que la que Jerónimo disfrutaba ahora.

En fin, eran las 10 de la noche, en un par de horas Jerónimo se iría a dormir y tenía claro que la decisión debía estar tomada para comunicárselo al Director General de Aviación Civil, no sin antes mantener el compromiso que había adquirido con su Jefa. Su mujer lo miró fijamente y lo vio sonriendo: ella ya sabía qué había decidido.



## CASO 8

### PARTIDO DE FÚTBOL DE ALTO RIESGO

*Ana Isabel Criado Contreras*

#### 1. OTRO FIN DE SEMANA DE PARTIDO

La Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte había declarado el partido de fútbol de alto riesgo nueve días antes de la fecha prevista para la celebración del mismo. Este dato era de gran importancia para Eufemiano Santaolaya, coordinador de seguridad del Valvanera, S.A.D., club de fútbol de primera división. Como coordinador de seguridad de un club de fútbol, es el responsable del dispositivo de seguridad que se establece siempre que este club juega en casa. De ahí que su misión sea coordinar la actuación de todos los agentes, públicos y privados, que intervienen para garantizar la seguridad pública en esta clase de espectáculos.

Eufemiano había tenido conocimiento de la declaración de alto riesgo el mismo día de producirse, pues tras la reunión de la Comisión, la Oficina Nacional de Deportes le había comunicado este extremo por fax. Ese mismo día, la comunicación fue enviada por el Secretario de la Comisión a la Delegación del Gobierno de Valvanera, S.A.D., con lo que las autoridades públicas implicadas conocían esta cuestión.

Así las cosas, y como lo viene haciendo habitualmente, Eufemiano convocó una reunión previa en la Comisaría Provincial el jueves anterior al sábado del partido. En esta ocasión, prefirió hacerlo así y no ser él quien se trasladase a la sede del club, ya que debía atender otras obligaciones en su lugar habitual de trabajo.

A esta reunión convocó y asistieron todas aquellas personas que, a su juicio, tenían un papel relevante en el mantenimiento de la seguridad y el orden público con ocasión del inminente partido de fútbol. Así, además de él mismo, estuvieron presentes el inspector de la Unidad de Intervención Policial (UIP) local; un intendente de Policía Local; un representante del Valvanera, S.A.D., a la sazón Jefe de Personal de este club y Director de Seguridad Privada del mismo; un responsable de bomberos y protección civil, y el responsable de la Cruz Roja.

Los datos que Eufemiano obtuvo de esta reunión fueron de gran importancia a la hora de establecer el dispositivo que habría de ponerse en marcha. Así, fue informado de que el aforo previsto en el estadio estaría en torno a los 50.000 espectadores, 5.000 menos del aforo total; además, una buena noticia, y es que no se tenía conocimiento del desplazamiento de seguidores de riesgo del Alarcía C.F., equipo visitante que se enfrentaría al Valvanera, S.A.D. Este extremo era importante, pues entre los seguidores de este club se encuentra el grupo radical Alaricarras, tristemente conocido en toda España por su ideología de extrema derecha y los desórdenes públicos de diversa índole que viene causando.

En esta ocasión, tampoco se tenía conocimiento de la llegada de aficionados, digamos, pacíficos, ni de aquellos grupos de seguidores que, aún siéndolo, en determinadas circunstancias podrían ocasionar disturbios. Esto es, no se esperaba a los habituales grupos organizados de peñas que fletan autobuses y se lo comunican al club, grupos a los que el club ha cedido entradas, etc. Sin embargo, Eufemiano es muy consciente de que hay factores que no se pueden controlar. Sabe que no está en su mano impedir que una peña, un grupo, etc. compre un número significativo de entradas en taquilla sin comunicárselo al club, con lo que es imposible controlar su ubicación dentro del estadio. Claro está que ello no reviste demasiada importancia si se trata de seguidores pacíficos; ahora bien, si estos compradores anónimos son componentes de algún grupo violento, la seguridad del partido puede estar en peligro. En base a todo ello, se acordó que el número de policías actuantes sería de 350.

Por todo ello y porque la separación de aficiones rivales en distintas partes del estadio cuando existe una declaración de partido de alto riesgo es un mandato legal, en la reunión previa se acordó, a instancias de Eufemiano, que en caso de que algunos de estos grupos de seguidores aparecieran, a pesar de que en ese momento no se tenía conocimiento de su desplazamiento, su ubicación sería el Gol Alto en el que se ubica siempre a la afición visitante. Estos grupos quedarían separados de la afición del Valvanera, S.A.D., a través de un cordón policial más un bloque de localidades sin vender por cada lado, y ello porque en el estadio El Carrascal no existe valla de separación de aficiones. Esta decisión no fue del agrado del representante del club organizador que sabía que ello suponía reducir el número de entradas que podía poner a la venta en taquilla; sin embargo, quizá por miedo a una sanción más que por otra cosa, accedió a los requerimientos de Eufemiano.

Además, en la reunión previa se acordó que la apertura de las puertas del estadio tendría lugar una hora y media antes de la hora prevista para el inicio del partido, que comenzaría a las 22.00 horas. En otro orden de cosas, Eufemiano requirió al representante del Valvanera, S.A.D., para que le informara del resultado del reconocimiento del recinto deportivo que debe hacerse antes de la celebración de un partido; más adelante sería el momento de hacer la comprobación in situ. El representante del club le informó del correcto funcionamiento de las puertas antipánico, de los servicios de evacuación y salva-

mento, alarma y extinción de incendios, condiciones de seguridad, higiene y alumbrado, y ventilación; además, le informó de que en el reconocimiento realizado no se había encontrado y, por lo tanto, tenido que retirar, ningún objeto o instrumento peligroso. Igualmente, el club le confirmó que los tornos se encontraban en perfectas condiciones. De esta manera, Eufemiano se aseguraba de que ningún elemento del estadio que pudiera afectar a la seguridad estuviera dañado.

En relación con ello, sabe que el elemento clave es la UCO, esto es, la Unidad de Control Organizativo. Por ello, ese mismo día envió a los dos policías que trabajan en la UCO durante los partidos de fútbol para que comprobaran que funcionaban los monitores, las consolas, los vídeos, la videoimpresora, los ordenadores, las cámaras, el teléfono, la megafonía y los Sistemas de Alimentación Ininterrumpida. Además, mandó avisar al técnico de la empresa encargada del mantenimiento de la UCO para que fuera a revisarlo a más tardar el día siguiente.

Por otra parte, y dado que en la temporada precedente hubo en algún estadio algún grito de carácter racista, Eufemiano da la orden al responsable del club de que hable con los representantes de sus peñas de seguidores a los efectos de que se evite cualquier acto de carácter racista, xenófobo o intolerante. En caso de que estos tuvieran lugar, señaló que debería utilizarse la megafonía del club para acallar estos estallidos.

Ya por último, Eufemiano solicita al representante del club una serie de requerimientos relacionados con el control de acceso al recinto deportivo y con la puesta a disposición del dispositivo de seguridad del número suficiente de guardas privados de seguridad para poder llevar a cabo las previsiones legales en materia de prohibición de introducción de elementos peligrosos. Es consciente de que, aunque estos extremos constituyan una obligación del club, que la desarrolla a través de guardas de la seguridad privada, él debe coordinar la actuación de estos y necesita los efectivos suficientes para llevar a cabo su cometido.

No se olvidó tampoco en la reunión previa de recordar al club organizador, el Valvanera, S.A.D., la prohibición de vender alcohol y bebidas o comida en envases rígidos, así como la atención especial que debe ponerse para evitar la invasión del terreno de juego y evitar la introducción en el estadio de objetos susceptibles de provocar riesgo de incendio y al objeto de garantizar la seguridad de los espectadores.

Todos estos extremos quedaron consignados en el acta que se levantó de esta reunión previa y detallados en el dispositivo de seguridad que fue firmado por el Jefe de la Brigada de Seguridad Ciudadana. De esta manera, quedaba claro cuál sería tanto el despliegue a realizar como las funciones de cada uno.

Ahora bien, Eufemiano no se conformaba con estas previsiones, que, por otra parte, eran habituales ante cada partido de fútbol celebrado en este campo.

Tenía presente la expectación que había levantado este encuentro debido a varias circunstancias y no se quitaba de la cabeza la necesidad de extremar la precaución para garantizar la seguridad. El Alarcia C.F. no era cualquier equipo, sino uno de los más importantes de España y estaba seguro de que la afluencia de público iba a superar con creces lo habitual cada fin de semana. Además, la diferencia de puntos en la clasificación entre el equipo local y el visitante era muy escasa, y ello siempre provoca un estado de ánimo más exaltado. No en vano, pensaba que podrían producirse lanzamientos de objetos al autobús que llevara al estadio al equipo visitante. Es cierto que en los últimos años estos hechos no se habían producido, pero tampoco este era cualquier partido. En este sentido le preocupaba la estrechez física de la calle por la que se accedía habitualmente al estadio y la concentración de bares en esta área, en que se suelen juntar alrededor de 3.000 aficionados.

Esto fue un punto importante de la reunión previa. Se sabía, porque el coordinador de seguridad del Alarcia C.F. se lo había ya comunicado a Eufemiano, el hotel en donde se alojaría la delegación de este equipo. Teniendo en cuenta la ubicación del hotel, y después de analizar diferentes posibilidades, se acordó que el autobús que trasladara al Alarcia C.F. al estadio no debería salir más tarde de una hora determinada para llegar cuando las puertas aún se encontraran cerradas. Además, se acordó que la entrada del autobús del Alarcia C.F. sería por la parte sur, y que llegaría en dirección prohibida ante la dificultad para el autobús de girar en sentido correcto. A los efectos de garantizar su llegada, la Policía Local distribuiría 80 vallas repartidas en cuatro grupos. Todo ello constituía el Plan A.

Ahora bien, Eufemiano valoró la posibilidad de que la expedición no saliera del hotel a la hora tope fijada más un margen de cinco minutos, en cuyo caso debería tenerse previsto un Plan B. Este consistía en que la llegada al estadio del autobús del Alarcia C.F. sería por su lugar habitual, la Avenida de la Gacela.

Y, por lo que se refiere a la directiva del club visitante, se estableció que debía salir junto con el autocar a la hora prevista para entrar por la parte sur según el Plan A. No obstante, y si la citada directiva también se retrasara, el autobús del equipo entraría según el Plan B, esto es, por el lugar habitual de acceso, mientras que la directiva sería igualmente desviada por la parte sur donde sería recibida por el personal del Valvanera, S.A.D., hasta el palco VIP, contando con presencia policial para dar la cobertura necesaria de seguridad.

Terminada la reunión, Eufemiano y el inspector de la UIP se dirigieron al hotel donde se alojaría el Alarcia C.F. para su estudio sobre el terreno, ya que era la primera vez que un equipo visitante utilizaba este alojamiento, así como para calcular el tiempo que les llevaría el traslado hasta el estadio. Una vez allí y tras entrevistarse con el Director del hotel, descartó la entrada y salida por una puerta lateral, ya que impediría la salida de los coches del garaje de los grandes

almacenes que se encuentran en la acera de enfrente. Este extremo fue confirmado por el Jefe de Seguridad de los grandes almacenes con el que se entrevistaron a continuación.

El inspector de la UIP, responsable operativo, después de hacer un examen del lugar, consideró que la mejor opción de entrada y salida era la puerta principal, siendo necesarias vallas que fueron solicitadas a la policía local.

Una vez calculado el tiempo que se podría emplear y teniendo en cuenta que la hora del desplazamiento sería sobre las 20.00 horas de un sábado, así como el tráfico existente, se estimó que el Alarcia C.F. no debería salir más tarde de las 20.10 horas, una hora cincuenta minutos antes del inicio del partido, y a veinte minutos de la apertura de puertas.

Así las cosas, de vuelta en la oficina, Eufemiano remitió un fax al coordinador de seguridad del Alarcia C.F., poniendo en copia a la Oficina Nacional de Deportes, a los efectos de informarle de los extremos tratados en la reunión previa que debía conocer y para que se remitiera al Alarcia C.F. la solicitud de colaboración. De esta manera, Eufemiano podía estar seguro de que la información había llegado al club de fútbol.

El tiempo pasaba y el viernes por la tarde llegó el Alarcia C.F., al que se le dio protección policial a su llegada al aeropuerto, tal y como se había previsto en la reunión del día anterior. Se les trasladó al hotel y el inspector de la UIP aprovechó para recordar al Jefe de Seguridad del Alarcia C.F. la importancia de no salir más tarde de las 20.10 horas al día siguiente.

Ese mismo día, Eufemiano tuvo conocimiento de que un periódico local había publicado que agentes de la UIP iban a hacer huelga de celo durante el partido entre el Valvanera, S.A.D., y el Alarcia C.F. en protesta por el mal estado de unas instalaciones policiales. Si bien él no tenía conocimiento de este hecho, pensó que, de ser cierto, podía influir en que los espectadores se retrasaran en su entrada al estadio, ya que serían objeto de controles exhaustivos.

Y llegó el día del partido. El sábado por la mañana, Eufemiano y el responsable de la UIP se personaron en el hotel donde se encontraba alojado el Alarcia C.F., entrevistándose con el director del hotel y con el Jefe de Seguridad del Alarcia C.F. De nuevo se reiteró en esta ocasión la conveniencia de que la delegación no saliera más tarde de las 20.10 horas para poder acceder al estadio por otro lugar distinto al habitual al objeto de estar en condiciones de proporcionar una mayor seguridad al equipo, advirtiéndole que, de no ser así, se tendría que entrar por el lugar habitual, la avenida de la Gacela y se les explicó los pormenores del desplazamiento de la directiva. La respuesta del Jefe de Seguridad del club fue que a su entrenador «no le gustaba salir tan pronto». En este momento, Eufemiano pensó que el fax y la petición del día anterior realizada por el inspector de la UIP no habían surtido efecto. Solicitó entonces entrevistarse con el director deportivo del Alarcia C.F., quien, buen conocedor de la ciudad al haber pasado en ella algunos años en su etapa deportiva, comprendió

perfectamente la dificultad de acceder al estadio por el lugar habitual, por lo que se comprometió a hablar con el entrenador.

De igual manera, se les pidió que no dieran publicidad a la estrategia para que los aficionados no acudieran a la parte sur y entonces tener el mismo problema que con la ruta ordinaria. Aun con todo, el responsable operativo dejaba un margen de cinco minutos de retraso.

Esa tarde, Eufemiano se encontraba en las inmediaciones del estadio en plena coordinación del dispositivo de seguridad cuando, sobre las 18.00 h, se le informó de que dotaciones de Policía Local habían detectado, al ser avisados por unos vecinos, la presencia no prevista en el centro de la ciudad de un grupo de unas 80 personas jóvenes, seguidoras del Alarcia C.F., que llevaban la cara tapada con bufandas y capuchas, y portaban palos, cadenas y otros objetos contundentes, y se dirigían caminando hacia el estadio en actitud provocadora y agresiva y gritando consignas alusivas a su ciudad de origen y contra la afición local.

De forma inmediata, se pusieron en alerta los servicios policiales de la ciudad (UPR, Unidad de Prevención y Reacción, y UIP, Unidad de Intervención Policial) y Eufemiano ordenó la puesta en marcha del dispositivo específicamente previsto para el encuentro de fútbol que en principio debía desplegarse más tarde.

No obstante lo anterior y a pesar de la rápida actuación policial, el grupo visitante de seguidores se encontró en un barrio de la ciudad con un grupo de unas ciento veinte personas, al parecer seguidores radicales del equipo local, iniciándose inmediatamente una violenta pelea durante la cual los miembros de los dos grupos se golpearon con todo tipo de efectos contundentes, algunos de ellos que ya traían consigo, como palos, cascos de moto, paraguas, etc., y otros recogidos de la vía pública, como piedras y pequeño mobiliario urbano. Durante aproximadamente cinco o seis minutos, tiempo que tardaron los efectivos policiales en reagruparse y dar respuesta a las agresiones, los dos grupos se propinaron todo tipo de golpes y agresiones, a la vez que arrojaban bengalas y petardos.

Fruto de todo lo anterior fueron los daños causados en varios vehículos así como escaparates de establecimientos comerciales de la zona, y la existencia de diversos heridos de distinta consideración.

Los incidentes cesaron ante la presencia de los efectivos policiales reseñados y dispuestos por el dispositivo de seguridad, dándose a la fuga los aficionados locales, quedando desde ese momento controlada la afición visitante; se identificaron todos sus componentes y se la acompañó al estadio. Eufemiano debió ocuparse de informar de todo lo ocurrido y del lugar de los hechos al responsable de la Cruz Roja, quien envió varias ambulancias para auxiliar a algunos de los implicados en los altercados.

Más tarde se sabría que ambos grupos se habían citado por Internet y que los aficionados del Alarcia C. F. habían viajado en varios vehículos monovolumen de alquiler.



Los agentes actuantes procedieron a elevar 65 actas de infracción que Eufemiano remitió a la Oficina Nacional de Deportes en el plazo de las 48 horas siguientes al encuentro. En base a ello, la Comisión Estatal propuso las correspondientes propuestas de sanción por infracciones, en su mayoría muy graves, por lo que las citadas propuestas fueron elevadas al Secretario de Estado de Seguridad. No obstante, y dado que se han tramitado diligencias, el expediente que se abra se tendrá que suspender hasta la terminación de los correspondientes procedimientos judiciales.

Pero la tarde continuaba y parece que las cosas se torcían: a pesar de todas las advertencias, el Alarcia C.F. salió ocho minutos más tarde, a las 20.18 horas, por lo que los responsables operativos tuvieron que improvisar y pasar al Plan B sobre la marcha, quedando un número de efectivos policiales dispersados por la zona sur, lugar por donde se suponía que debían llegar. Una vez llegaron al estadio, las puertas estaban abiertas y con aficionados en su interior, por lo que se tuvieron que desplazar otras unidades de otros puntos para poder garantizar la seguridad del Alarcia C.F.

A su paso por el bar La Paloma, el autocar recibió el impacto de dos vasos de cartón que salieron de la multitud que estaba concentrada en las terrazas, sin que la policía, que se encontraba a escasos metros, lograra identificar a los autores. Tampoco se les pudo identificar en las imágenes recogidas por las cámaras de seguridad.

Afortunadamente, ya no se volvieron a producir más incidentes violentos durante el transcurso del encuentro ni tras la finalización de este. Únicamente durante el partido los policías denunciaron a tres aficionados en diferentes partes del estadio por estar fumando un cigarro tipo «porro». Además, en una entrada, los agentes actuantes observaron a un individuo con claros síntomas de embriaguez, quien, al decirle que no podía acceder en ese estado, mostró en todo momento una actitud chulesca y desafiante con los policías. Lógicamente, estos hechos fueron también objeto de las correspondientes denuncias.

El resto del dispositivo transcurrió con normalidad tanto durante la salida del equipo y de la directiva del estadio en la que fueron protegidos por personal del Valvanera, S.A.D., como durante su posterior acompañamiento al aeropuerto realizado por agentes de la UIP.

En cuanto a la huelga anunciada en un medio de comunicación, no se llevó a cabo, por lo que no tuvo ningún efecto.

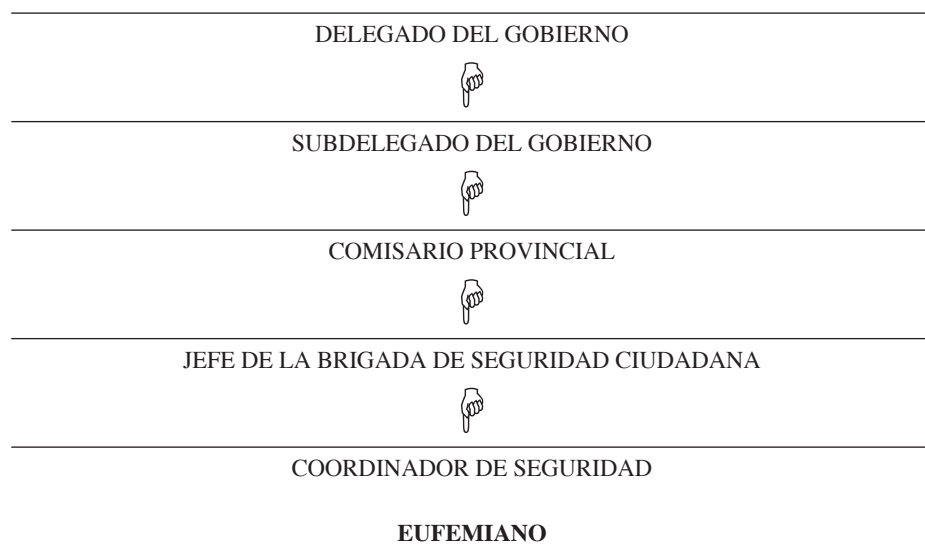
Por lo que se refiere a los Alaricarras que habían entrado al estadio, fueron conducidos por agentes de la UIP hasta el lugar donde tenían los monovolúmenes y, una vez en ellos, acompañados hasta la salida de la ciudad.

El lunes siguiente al partido fue un día de reflexión; como siempre después de cada partido, Eufemiano se reunió con la UIP para analizar el desarrollo del dispositivo policial. Se hizo un juicio crítico acerca de cómo se llevó a cabo la

comunicación sobre la información disponible, si se podía haber conseguido más información, la reacción de todos los agentes implicados, etc. A pesar de la experiencia que dan los 700 dispositivos de seguridad en partidos de fútbol que lleva a sus espaldas, nunca está todo aprendido.

## 2. ANEXO

### **Dependencia Jerárquica de Eufemiano**



## CASO 9

### LOS AMIGOS DE LA COHESIÓN (O LA NEGOCIACIÓN EN LA FASE PRELIMINAR DE ELABORACIÓN DE LAS NUEVAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA UNIÓN EUROPEA)

*Sergio Cuesta Francisco*

#### 1. UNA DIFÍCIL TESITURA

Juan está preocupado. Desde que le nombraron Director Adjunto en el Gabinete del Alto Negociado para la Unión Europea, ha vivido en un tobogán constante de actividades interesantes y complicadas. La preparación de la Presidencia de la Unión Europea está dando mucho trabajo en todos los frentes. El Alto Negociado es un órgano de coordinación transversal donde se tocan (casi) todos los temas de la Presidencia, al objeto de asegurar la necesaria coordinación. Se pone, eso sí, especial énfasis en algunas materias horizontales en las cuales tradicionalmente el Director del Alto Negociado juega un papel importante para fijar la posición de la Administración.

Uno de los temas que ha venido demandando mucha atención desde el principio, y en el que el Alto Negociado juega un papel clave, es en la cuestión presupuestaria. Los Presupuestos Comunitarios son claves para el país de Juan, especialmente en el actual contexto de crisis económica. El Director le otorga una gran importancia a su papel en la materia, y acaba de encargar a Juan la redacción de una nota muy importante que le sirva de «partitura» sobre este tema en los encuentros bilaterales con sus homólogos durante los meses de Presidencia. Los acontecimientos en la materia se han precipitado en los últimos meses, y arrojan un complejo balance que Juan habrá de recoger en la nota.

El Director Adjunto intenta concentrarse y rememorar el curso de los acontecimientos y las nociones básicas que a menudo ha explicado en cursos sobre la Unión Europea, y que tal vez le pueden ayudar a redactar un texto coherente y útil para su jefe de cara a las conversaciones y negociaciones que se sucederán sin tregua a partir del 1 de enero de 2010.

## 2. ANTECEDENTES CONCEPTUALES: UNAS PINCELADAS SOBRE LA UNIÓN EUROPEA Y SOBRE LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA

La Unión Europea es la organización internacional que ha alcanzado mayores cotas de integración y cesión de soberanía de sus Estados Miembros. Su precedente, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, nace para impulsar económica y políticamente el «corazón de Europa», en recuperación tras la Segunda Guerra Mundial. En 1957, los Tratados de Roma dan carta de naturaleza a la Comunidad Económica Europea y a EURATOM, con seis Estados fundacionales. Desde entonces, se han sucedido las modificaciones legales en el derecho primario de la organización a través de Tratados de Adhesión (hasta llegar a los 27 socios actuales) y de Tratados Modificativos del Tratado de Roma (Acta Única Europea, Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa son algunos de los más importantes, aunque no todos). En este proceso, siempre se ha avanzado hacia la transferencia de cada vez mayor número de competencias a la Unión Europea, algo que muchos en la Ciencia Política, desde el neofuncionalismo, han calificado de *spill-over effect* (efecto derrame). Así, en una especie de «espiral», cada nueva competencia asumida por la UE facilitaría y optimizaría la asunción de otra más, conexas con la anterior (es lo que ha sucedido en el tránsito de una Unión Aduanera a una Unión Económica y Monetaria, por ejemplo).

Desde el principio, la Unión se dota de una serie de fondos propios (a través de las exacciones, de los derechos de aduanas, del IVA posteriormente...) y recibe ingresos también, a partir de determinado momento, de transferencias de los Estados Miembros. Como en toda organización que actúe en el ámbito económico, estos ingresos sirven para subvenir a unos gastos que son los propios de los fines de la organización, más los derivados de su funcionamiento interno.

Al igual que los presupuestos estatales entrañan, en casi todos los países, un debate y una negociación política al más alto nivel, así también sucede en la Unión Europea. Por su propia naturaleza, un presupuesto consiste en asignar unos recursos escasos a unos objetivos concretos, priorizando forzosamente unas líneas frente a otras. Para alcanzar un acuerdo en torno a estas asignaciones presupuestarias, y a las prioridades que entrañan, hace falta que los distintos actores dentro de una organización (el poder legislativo y el ejecutivo en un Estado; los distintos departamentos si se trata de una empresa) alcancen un acuerdo, a través de la negociación, sobre las prioridades de gasto. Ese acuerdo proporciona la oportunidad de llegar a consensos, pero entraña también un juego de poder y de alianzas.

En el caso de la Unión Europea, esta complejidad consustancial a cualquier negociación presupuestaria tiene, además de las especificidades técnicas y jurídicas que le son inherentes, dos características muy relevantes.

En primer lugar, supone una negociación a varios niveles (un ejemplo claro de la *multi-level governance*). Ello se debe, en primer término, a que cada Go-

bierno debe decidir internamente su posición, para lo que a menudo entran en juego los mismos agentes que interactúan en la configuración de su presupuesto estatal. En segundo lugar, los 27 Gobiernos negocian en el Consejo, intentando, lógicamente, hacer prevalecer sus intereses o su perspectiva. En tercer lugar, a la negociación intergubernamental hay que sumar la participación fundamental del Parlamento Europeo, que con el Tratado de Lisboa tiene la última palabra tanto sobre gastos obligatorios (los derivados de compromisos jurídicos ineludibles) como sobre gastos no obligatorios (antes era el Consejo quien tenía la última palabra sobre los gastos no obligatorios). Por último, en el conjunto del proceso inciden, indirectamente, múltiples agentes económicos y sociales, desde sectores empresariales hasta ONG.

En segundo lugar, al margen de la negociación del presupuesto anual, que tiene lugar en unos plazos determinados, son determinantes para el «techo» de gasto (medido en porcentaje del PIB agregado comunitario) y para las líneas básicas de ingresos y gastos unas Perspectivas Financieras (en adelante, PPF) plurianuales. Es decir, en el ámbito comunitario las grandes discusiones presupuestarias no se repiten anualmente, sino en un marco cronológico más amplio. Estas Perspectivas Financieras, en inglés *Financial Framework* o *Financial Perspective*, se extienden actualmente por un plazo de 7 años.

Económicamente, las PPF fijan un techo anual de gasto en las principales rúbricas de gasto y un techo global. Jurídicamente, adoptan la forma de un acuerdo interinstitucional que se reajusta anualmente en función de las rentas nacionales (de ahí que pueda oscilar el «saldo financiero» de cada país con la Unión Europea) y que puede reformarse si se hace necesario por un cambio en las circunstancias económicas generales o un acuerdo entre los Estados Miembros. El Tratado de Lisboa consagra estas PPF como la base insoslayable del presupuesto anual.

### 3. ANTECEDENTES DEL SUPUESTO PRÁCTICO: LA PRESIDENCIA Y LA *MID-TERM REVIEW*

Las PPF han de aprobarse por unanimidad de los Estados Miembros en una reunión del Consejo Europeo. El 17 de mayo de 2006, mediante el acuerdo interinstitucional requerido, se aprobaron las PPF actualmente en vigor, para el período 2007-2013. Se decidió entonces, como medida de compromiso, llevar a cabo una revisión presupuestaria a mitad de la ejecución de las citadas perspectivas, es decir, una reforma en profundidad de las que permite el marco jurídico vigente. En inglés recibió el nombre de *Mid-Term Review*. El objetivo, cuando se pactó en 2006, era lograr que algunos Estados se avinieran al marco financiero 2007-2013, concediéndoles implícitamente que se podrían revisar ciertas partidas especialmente polémicas, como la importante cuota presupuestaria que recibe la Política Agraria Común, a mitad de la ejecución de dichas

Perspectivas, en torno al año 2010. Ello permitiría dar satisfacción, en el futuro a medio plazo, a algunas de sus reivindicaciones.

Por otro lado, en mayo de 2008, comienza la preparación de la Presidencia de la Unión Europea en el país del que Juan es funcionario; dicha Presidencia correspondía al primer semestre de 2010. La unidad encargada de la coordinación interministerial, y de las relaciones más directas con la mayoría de las instituciones comunitarias, es el Alto Negociado para la Unión Europea (en adelante, AN). El Alto Negociado tiene una importante autonomía, y se divide en los altos cargos y funcionarios asignados a servicios centrales y los que integran la Representación Permanente en Bruselas, a la que están asignados no solo diplomáticos, sino Consejeros de cada uno de los Ministerios. Ambas unidades trabajan en estrecha coordinación bajo la dirección de su Director, en comunicación continua con el resto de órganos de la Administración, y en constante diálogo con las instituciones comunitarias.

En el reparto interno de competencias de la Administración para la que trabaja Juan, es el AN el principal encargado, junto con el Ministerio de Economía, de planificar y negociar los Presupuestos comunitarios, con la colaboración técnica de otras unidades como la Subdirección de Asuntos Económicos y Financieros.

Obviamente, una de las líneas sobre las que debía pronunciarse el borrador de programa de Presidencia que comenzó a elaborarse a partir de mayo de 2008, era sobre el ámbito presupuestario y la *Mid-Term Review* a la que antes nos hemos referido. El compromiso sobre la revisión acordado en 2006 se concretaba en que la Comisión habría de realizar un análisis sobre el balance provisional de las PPF. Esta revisión tendría que incluir un estudio de las áreas más polémicas: la Política Agraria Común y las fuentes de ingresos, incluyendo el llamado «cheque británico». La Comisión había respondido a este mandato lanzando una «consulta pública» en 2007, es decir, una petición abierta de ideas, evaluaciones y opiniones a los actores implicados. Se recibieron más de 300 contribuciones. El calendario previsto pasaba porque la Comisión lanzara a lo largo del año 2009 su informe. En 2010, una nueva Comisión (se produciría un cambio de la misma en 2009) habría de comenzar a abordar ya un estudio sobre las siguientes PPF.

#### 4. PRIMERA FASE: NEGOCIACIÓN INTERNA

En este estado de cosas, se discute internamente en la Administración a la que pertenece Juan qué redacción puede darse al Programa de Presidencia. Ello ya origina una negociación, a nivel interno, en el que de entre la multiplicidad de actores intervinientes sobresalen dos: el Alto Negociado para la Unión Europea y la Secretaría General de Presupuestos y Gastos (y su Dirección General de Fondos Comunitarios) del Ministerio de Economía. Mientras que desde el

Alto Negociado se propugna una aproximación proactiva, anticipándose a la negociación y tomando posiciones, desde el Ministerio de Economía se prefiere la técnica de eludir y retrasar el debate, demorándolo. Lógicamente, en materia presupuestaria es el Ministerio de Economía quien, en última instancia, debe tener la palabra. Ante el desacuerdo, se plantea la cuestión al Ministro de Economía, quien opta por seguir el criterio de su Secretaría General y no plantear el tema en el programa ni «agitar» la cuestión en los contactos bilaterales que está manteniendo el Director del AN con las principales capitales europeas. Así, la redacción del programa de Presidencia en materia de futuras PPF es muy escueta. De 50 páginas de Programa de Presidencia que se ha preparado, se refiere a los presupuestos solo el siguiente párrafo breve: «La Comisión Europea debe presentar un informe sobre la posible revisión de las políticas de gasto y recursos del presupuesto de la Unión Europea para que el Consejo dé orientaciones al respecto en 2010. Nuestra Presidencia abordará los trabajos que se deriven de dicho informe, a partir del momento en que este sea presentado por la Comisión».

No obstante, el Ministerio de Economía cedió en algunos aspectos para que el AN pudiera ejecutar algunas de sus propuestas. Así, de forma preliminar y a la espera de que la Comisión publicara su informe sobre la revisión del presupuesto (que se esperaba para la primavera de 2009) se permitió al AN establecer contactos preliminares con homólogos de países que, potencialmente, pudieran tener una posición semejante a la de su Gobierno en cuestiones claves de la reforma (PAC, Investigación y Desarrollo, Fondos de Desarrollo Regional, etc.). Se acordó iniciar estas conversaciones con Arcadia y Navigalia, países mediterráneos y socios «históricos», frente a los nuevos Estados Miembros que, aunque coinciden en algunos aspectos con el país de Juan, suelen actuar de forma homogénea y en muchos ámbitos contraria a los intereses de los países del Sur. Se contaba con poder sumar a Pizzalia al proyecto, pero en esta fase preliminar no se incluye a su Gobierno en la ronda de consultas. Ello se debe a una consideración estratégica: el país de Juan quiere liderar el proceso, para poder diseñar la agenda de los encuentros y orientar las discusiones. Esto es menos factible si se suma a Pizzalia a las discusiones, ya que es un país con una economía y un volumen demográfico significativos. En cambio, si Pizzalia se «suma» al proceso una vez cerrados los principales puntos, se contará con la ventaja de tener su respaldo sin el inconveniente de que sea el Ministerio de Asuntos Exteriores pizzaliano quien dirija el proceso y lo condicione a sus ritmos y prioridades.

La interlocución del Director del AN con Arcadia y Navigalia arroja, tras una sucesión de encuentros de altos cargos a distintos niveles y en las distintas áreas temáticas, un balance en forma de «posición común». Este documento común se refiere a la posición de los tres países en materia de I+D+i, en la definición de las fuentes de ingreso de la UE, y en la PAC. Sin embargo, el texto acordado se mantiene «latente» y en relativo secreto, a la espera del desenvolverse de los acontecimientos.

En noviembre de 2008, en paralelo a la celebración de estos contactos con Arcadia y Navigalia, la Comisión Europea celebra una conferencia temática, a la que invita a los responsables presupuestarios de los Estados Miembros con el título «Reformar el presupuesto. Cambiar Europa». La Comisaria entonces responsable, Sra. Grybauskaite (actual Presidenta de Lituania), adelanta las osadas líneas que la Comisión va a proponer. Suponen un revulsivo del Presupuesto tradicional, y arrojan un balance centrado en la I+D+i, pero enfocado a la «excelencia», que puede redundar en un premio a aquellos países que ya están en la vanguardia tecnológica, y en un menoscabo de las transferencias netas a los países mediterráneos. Mientras tanto, internamente proseguían en el país de Juan los debates acerca de la posición a adoptar, y se intensificaban los contactos con Arcadia y Navigalia para cerrar el documento referido en el párrafo anterior.

## 5. LAS CIRCUNSTANCIAS ENDÓGENAS: LA INCERTIDUMBRE Y EL AZAR

El ejercicio de negociación y tanteo previo llevado a cabo por el AN quedó «congelado, debido a que la presentación de la Comunicación de la Comisión sobre la mid-term review» se fue retrasando paulatinamente. Ello dio alas a la visión del Ministerio de Economía. En efecto, de una fecha inicialmente prevista para febrero-marzo de 2009, se pasó a hablar de «la primavera» de 2009. Posteriormente, el ejercicio se retrasó hasta después del verano. Se esperaba que la Comunicación, finalmente, se hiciera pública en octubre. No fue así. Pocas fechas antes de que se hiciera pública, fue «filtrada» a algunos Gobiernos, aún no se sabe si intencionadamente (a modo de globo-sonda) o inintencionadamente. Hubo reacciones enfrentadas y enconadas. Se suscitó una gran polémica con el hecho de que se hubiera producido la filtración.

El resultado final de esta filtración del mes de octubre de 2009 fue sorprendente e inesperado para Juan y para todos los responsables políticos de su país. Se decidió retrasar el ejercicio una vez más, y esperar ya a la nueva Comisión para hacerlo. Esta nueva Comisión debía ser nombrada en diciembre o enero de 2010, aunque también en este caso, merced a la recusación de la Comisaria búlgara de Cooperación al Desarrollo, lo fue con retraso en el mes de febrero.

A resultas de ello, seguía «congelado» el proceso de prenegociación con Navigalia y Arcadia. Y, de alguna manera, seguía cobrando fuerza la tesis del Ministerio de Economía de que era preferible «dejar pasar» el tema de la revisión presupuestaria sin suscitarlo en ningún foro, puesto que se estaba dilatando el análisis previo de la Comisión y el *statu quo* favorecía a los intereses de la Presidencia.

De esta manera, una circunstancia exógena y azarosa se erigió en determinante para dar alas a una de las posiciones internas respecto a la gestión del «dossier» presupuestario en la Presidencia de la que habría de ocuparse la unidad de Juan.



## 6. PLANTEAMIENTO DEL SUPUESTO PRÁCTICO

En estas circunstancias, comenzó nuestra Presidencia, y con ella los constantes contactos bilaterales entre el Alto Negociado y los altos cargos análogos (Secretarios de Estado y Directores Generales para la Europa de los 27). Siempre que se produce uno de estos encuentros, el Director del AN acude al mismo con una «carpeta» elaborada por su Gabinete y por las Subdirecciones competentes. En ella constan informes de fondo sobre las distintas materias para su consulta, pero también breves «fichas» con las líneas fundamentales de posición y negociación del Gobierno sobre los distintos puntos que pueden surgir en la conversación, bien a petición propia, bien por iniciativa de la otra parte.

En este contexto de retraso de la Comunicación de la Comisión sobre revisión del presupuesto (que previsiblemente se hará pública en otoño de 2010), había que preparar una línea argumental sobre las futuras PPF para los encuentros internacionales del Director. Esta línea argumental, levemente diferente según el interlocutor, habría de ser sólida y sostenible en el tiempo. Debía servir para apoyar la posición del Gobierno en futuras negociaciones tan pronto se hiciera pública la Comunicación de la Comisión. Se pretendía que no delatara el debate interno, o al menos no de forma que pudiera resultarnos perjudicial. Y, evidentemente, pretendía mantener a los amigos, atraer a los Estados que potencialmente pudieran sumarse a las posiciones defendidas, y manifestar las intenciones a los Estados con intereses contrapuestos.

A esta tarea se enfrentaba Juan. Después de la larga capitulación, allí seguía, frente a la pantalla parpadeante de su ordenador. Había reflexionado lo suficiente, ahora había que ponerse ya a elaborar el documento que serviría al Director de la AN de «ficha base» para la interlocución con sus homólogos. Juan pensó en los elementos esenciales de la nota que tenía que redactar.

En primer lugar, sabía que debía manifestar cuál era la posición de su país respecto de la negociación de las futuras PPF, pues era un punto de partida básico en la conversación sobre la materia. Habría que considerar, además, la respuesta que se daba a posibles preguntas sobre si hubo discrepancias internas en el Gobierno para acordar la posición. Definir bien este primer aspecto era fundamental.

En segundo lugar, había que indicarle al Director, de forma clara y sintética, las «líneas rojas» del país en una negociación presupuestaria, así como las conclusiones que el país sacó de las atrevidas propuestas expuestas por la Comisaria Grybauskaite en la Conferencia sobre el Futuro de las PPF de noviembre de 2008, tan hostil a nuestros intereses tradicionales.

Juan tendría que considerar asimismo en su ficha la línea que el Director debía mantener sobre la *Mid-Term Review*: ¿debía manifestar que el Gobierno estaba interesado en este ejercicio de revisión, o bien que prefería directamente

proceder a negociar las PP.FF. 2014-2020, ignorando el mandato del Acuerdo Interinstitucional de 2006? ¿O confesar que había división de opiniones?

Otro de los puntos de mayor calado, que el Director Adjunto sabía que tenía que estudiar con detenimiento, fue la postura que el país debía adoptar si finalmente en la *Mid-Term Review*, o en las nuevas PPF, se daba un salto adelante cuantitativo y cualitativo en I+D+i. El Director necesitaba ofrecer una propuesta coherente para articular la concesión de fondos y ayudas en este ámbito si se multiplicaban las partidas presupuestarias. La disyuntiva principal estaba en mantener el sistema de asignación de recursos existente, que se basaba en la excelencia acreditada del solicitante (grupo de investigación, empresa, universidad, etc.) o defender uno diferente. Había de tenerse en cuenta que el objetivo del AN era, lógicamente, intentar compensar el descenso de ingresos netos de los países del Sur, fruto del creciente «impacto estadístico» de la ampliación al Este y de la espada de Damocles que pende sobre la Política Agraria Común.

Por último, habría que indicar al Director otro factor que podía surgir en la conversación y sobre el que el Gobierno en principio no tenía opinión firme. Según el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, las PPF deben tener una duración «de al menos 5 años». Eso deja en el aire si las futuras PPF abarcarán un lustro, siete años como hasta la fecha o incluso diez como ha propuesto en algún momento el Presidente de la Comisión. Habría que justificar nuestra posición y ponderar su relevancia para el resto de la negociación.

Todos estos temas han de tratarse con rigor, lanzando, eso sí, los mensajes adecuados para «sembrar», de forma coherente, las líneas rojas del país de Juan y las principales prioridades del Gobierno.

## CASO 10

### SUPERVIVENCIA O MEJORA, ¿UNA ELECCIÓN?

Calidad del Servicio como  
estrategia de gestión integral

*Olga Fernández López.*

#### **AÑO 0. FEBRERO**

##### 1. LA SITUACIÓN

Marta cerró los ojos, e intentó tranquilizarse. Al Subdelegado –en el cargo desde hacía un año– no le había gustado una referencia al Servicio de Sanciones y Autorizaciones que recogía la prensa local, y acababa de plantearle que quería un plan de mejora, una perspectiva o propuesta de solución a la situación, en un plazo de quince días. Miró distraídamente por la ventana y pensó que aún era de día. ¡Uf! Pues se sentía como si llevase 18 horas en el despacho. Decidió irse a casa, apagó el ordenador y las luces, y salió.

Al maniobrar con el coche, estuvo a punto de rozar otro vehículo. Se dijo que tenía que desconectar ya mismo; era una persona adulta, una profesional preparada... pero las palabras del Subdelegado del Gobierno esa tarde le habían parecido un velado ultimátum, y se sentía angustiada y confusa. ¡Con lo que le había costado dar el paso de cambiar de trabajo, de ciudad, de vida! Se preguntaba si había tomado la decisión correcta. ¡Venga, a casa! A casa... Marta sonrió de medio lado; los problemas del Servicio que habían motivado que el Subdelegado la llamase, no eran nada... al lado del laberinto burocrático que aparejaba instalarse en su nueva vivienda que, además, aportaba interesantes misterios de fontanería.

Marta Cuesta desempeñaba el puesto de Secretaria General en la Subdelegación del Gobierno desde hacía menos de siete meses. Hasta entonces, había trabajado en los Servicios Centrales de un Ministerio, por lo que no estaba muy familiarizada con las realidades de la Administración Periférica. Pese al nebli-

noso día de febrero que la aplastaba un poco, se sentía menos atribulada que la tarde anterior. Al fin y al cabo, resolver problemas de gestión era lo normal en su trabajo. Sin embargo, ese Servicio... parecía que todo el mundo se había puesto de acuerdo para llamar la atención sobre la situación de la Unidad. El Jefe del Servicio y el Vicesecretario también se sentían preocupados por la situación, pero tal vez eran más capaces de distanciarse del día a día del departamento.

Por supuesto, el ámbito laboral tanto de Marta como de Siro Maldonado, el Vicesecretario General, trascendía al Servicio con problemas, pero –en esta concreta coyuntura– la situación que más les ocupaba era la del mencionado Servicio que, de forma un tanto eufemística, se llamaba de Derechos Ciudadanos y Autorizaciones Administrativas pero que, en la realidad, se dedicaba fundamentalmente a Sanciones y, esto sí, Autorizaciones.

Marta trató de ordenar sus ideas; el problema o, para ser más exactos, sus manifestaciones más evidentes eran:

- Retrasos en la tramitación que ocasionan quejas de los ciudadanos, mala prensa –apenas un par de sueltos en un diario regional, pero... importantísimos a juicio del Subdelegado–; presiones por parte de la Inspección de Servicios del Ministerio de Presidencia (sobre todo por las quejas), del Ministerio del Interior y del Subdelegado del Gobierno por el elevado número de expedientes que caducan o que no llegan a iniciarse por prescribir las faltas (en el caso de las sanciones); las resoluciones impugnadas en vía jurisdiccional son anuladas frecuentemente por los tribunales, incluso con condena en costas...
- Notable mal clima laboral, con enfrentamientos continuos entre los trabajadores del Servicio, protestas ante el Jefe del Servicio –que intenta inhibirse, y no tomar partido– y que acaban por presentarse directamente ante la Secretaria General, y –en algún caso– denuncias ante los Sindicatos de un compañero a otro.
- Mala reputación del Servicio y de sus integrantes entre el resto del personal de la Subdelegación, ya que son considerados ineficaces y conflictivos. Ello conduce a que la rotación sea baja, ya que –aunque los trabajadores del Servicio intentan salir de él– no tienen adónde ir dentro de la Subdelegación y a duras penas fuera de la misma.

## 2. LOS RECURSOS MATERIALES Y TECNOLÓGICOS

El espacio físico donde se ubica el Servicio era un motivo recurrente de queja entre los funcionarios que trabajaban en el mismo: había tres despachos individuales (para los Jefes de Sección y Servicio, y para un administrativo) que no habían sido objeto de reforma en, al menos, 30 años y un pequeño espa-

cio común en el que se situaban las mesas del resto del personal. Los funcionarios solían aludir a la mala imagen que se daba al público y a lo incómodo del espacio para los ciudadanos.

Los recursos tecnológicos del Servicio no eran espectacularmente buenos, pero parecían suficientes: todo el mundo contaba con ordenador y manejaba el tratamiento de textos, aunque no todos sabían usar la base de datos; por ello, había un par de personas «xentas» de grabar datos en la base y que se dedicaban a teclear escritos y registrar los documentos. Un motivo de gran preocupación para Marta era el hecho de que no se había instaurado la Administración electrónica, ni sabía por dónde empezar a este respecto.

No todos los funcionarios percibían el complemento de productividad, pues el monto del mismo en la Subdelegación no permitía asignarlo a todos los trabajadores, incluso siendo muy bajo dicho complemento para la mayoría de quienes lo percibían, y aun existiendo personas que no deseaban trabajar por las tardes y, en consecuencia, no lo habían solicitado nunca.

### 3. EL PERSONAL

El Servicio lo componen 11 personas y el Jefe, Manuel Sastre. Entre los 11 integrantes hay 1 Jefa de Sección, 6 administrativos y 4 auxiliares. La Jefa de Sección –Lola Jiménez–, dos auxiliares y un administrativo trabajan exclusivamente en Autorizaciones. Si la Jefa se ausenta, su tarea la cubren las otras tres personas de la Sección, con el apoyo esporádico de Manuel. El resto del personal se dedica solo a Sanciones, con el Jefe de Servicio al frente.

Los administrativos y los auxiliares hacen prácticamente el mismo trabajo, salvo dos de los administrativos y un auxiliar que, de manera voluntaria, cooperan con Manuel Sastre en tareas más cualificadas del ámbito de Sanciones como atender al público, responder a alegaciones o elaborar propuestas de resolución. El resto del personal transcribe textos, archiva, registra, da número a los expedientes y, en definitiva, realiza tareas de apoyo administrativo. El reparto de tareas está muy compartimentado, hasta el extremo de que cuando alguien está de vacaciones o ausente por cualquier circunstancia «su parte» se acumula sobre la mesa, hasta que, a su regreso, se ponga al día. La mayoría de los trabajadores lleva muchos años en el mismo puesto y, de hecho, en los últimos cuatro solo ha habido una incorporación: una funcionaria de nuevo ingreso. Uno de los administrativos y el auxiliar que mantienen esa actitud cooperativa perciben el complemento de productividad, así como los Jefes de Servicio y Sección, y tres administrativos y un auxiliar más. Manuel reconoce que necesitaría que todo el personal viniera por las tardes para intentar ponerse al día con el trabajo pendiente pero, al negárselo sus jefes aduciendo lo reducido de la asignación ministerial, hace años que decidió que se asignaría «por orden de llegada».

Siro Maldonado lleva cinco años en el puesto, y anteriormente en otros de la misma Subdelegación. Tiene buena sintonía con la Secretaria y esta, con frecuencia, delega en él los asuntos relativos al Servicio, pues Marta tiene algún problema de ajuste con el Jefe de Servicio: trabajan a ritmos distintos, no comparten cultura administrativa y, casi siempre, la Secretaria acaba impacientándose con Manuel y este sintiéndose presionado innecesariamente. Tanto Marta como Siro tienen formación en técnicas gerenciales, aunque raramente han tenido oportunidad (o eso consideran ellos) de aplicar tales conocimientos.

Manuel es un hombre hecho a sí mismo, cumplidor y obediente —él mismo se define así—, pero carente de iniciativa, por lo general. En la práctica, parece concebir la Jefatura como una consecuencia normal de la carrera administrativa (está en su tope de nivel), pero se siente y se comporta como un *primus inter pares*, procurando mantenerse al margen de los numerosos conflictos interpersonales —e intergrupales— del Servicio. Por otra parte, quiere abrirse a la participación y organiza numerosas reuniones *democráticas* con los integrantes del Servicio. No suele llegarse, sin embargo, a decisión alguna pues las diferencias entre los participantes impiden a menudo el consenso que busca el Jefe, quien tampoco quiere usar un voto de calidad o imponer criterios, salvo cuando se limita a transmitir una directriz de sus superiores.

#### 4. EL PLANTEAMIENTO

La Secretaria llamó al Vicesecretario y le transmitió la conversación del día anterior con el Subdelegado. Siro le cuenta que tres años atrás intentó introducir algunas variaciones en el Servicio, en la idea de mejorar o atenuar las disfunciones que ya entonces eran evidentes, pero sus propuestas fueron desestimadas. Lo cierto es que las ideas que presentó eran sencillas modificaciones en la gestión del Servicio, pero los funcionarios consideraron que la eventual mejora de la prestación al ciudadano suponía un coste inasumible para ellos y aumentaba su carga de trabajo. El anterior ocupante de la Secretaría General entendió que era mejor dejarlo correr que abrir un nuevo frente de conflicto, y el trabajo de Siro se fue al cajón. Este propone a Marta recuperarlo ahora y partir de ahí para *hacer algo*.

Marta lee atentamente la propuesta del Vicesecretario; concluye que, básicamente, se trata de un proyecto enfocado a disminuir el número de expedientes caducados y, en general, mejorar los tiempos de tramitación. El instrumento para ello era una organización del trabajo diferente, con objetivos concretos y cuantificados, y un reparto de tareas basado en la polivalencia de los miembros del servicio. En ese momento comprendió por qué los funcionarios habían rechazado el plan: en esencia, se trataba de mejorar la productividad «por decreto», asignando objetivos individuales que casi quintuplicaban la productividad actual, y sin prever incentivos de ningún género ni medios específicos. En definitiva, se partía de un contexto vacío, en orden a

salir del paso, y sin perspectivas de futuro. El documento aumentó su preocupación, al tomar conciencia de que la única vía para abordar los problemas inmediatos (tramitaciones excesivamente largas, quejas de los ciudadanos, mala prensa...) pasaba por modificar todo el enfoque de gestión, incluyendo la introducción de rasgos de cultura distintos. Ella era perfectamente consciente de que ese proceso no era rápido ni fácil. También sabía que lo que el Subdelegado esperaba era un plan del tipo del que en su día había pergeñado el Vicesecretario. ¿Por dónde empezar? Decidió comenzar por hablar con Siro, al que citó para el día siguiente.

## 5. ¿QUÉ HACER?

La reunión empezó de manera complicada, pues el Vicesecretario quiso saber qué le había parecido su propuesta. Marta se había preparado para ese momento, y le dijo tan diplomáticamente como pudo que en otro contexto –por ejemplo, en una organización donde se trabajase con un enfoque de mejora continua– podría ser viable, pero que no le parecía que fuese aplicable en la situación actual. Ante su sorpresa, su interlocutor se mostró de acuerdo, señalando que él tampoco aplicaría *ahora* esa receta, y le manifestó su interés en cooperar en la búsqueda de alternativas. Así pues, comenzaron por esbozar un primer análisis descriptivo de la situación, tratando de llegar a las causas de cada problema. ¡Al menos conocían bien a las personas implicadas y el trabajo del Servicio!

Su primera conclusión fue que el problema podía enunciarse como falta de productividad, pero, puesto que las causas eran muchas y complejas, había que centrarse en ellas:

- Falta de la formación adecuada.
- Ausencia de liderazgo en el Servicio.
- Carencia de cualquier modelo racional y deliberado de gestión.
- Escasez de sentido de pertenencia, de equipo, de orientación del trabajo.

Y su primera decisión fue validar lo anterior. En esta idea, pidieron al Jefe del Servicio que se uniese a ellos, y le expusieron sus conclusiones provisionales. Manuel, como siempre, se mostró dispuesto a cooperar, pero desde el convencimiento manifiesto de que nada o casi nada se podía hacer, al menos sin incentivos económicos. Los otros dos, al unísono, repusieron que *siempre* se podía mejorar... y que, además, era imperativo hacerlo. Acordaron recabar la opinión de todos los miembros del Servicio, y prepararon un sencillo cuestionario, siguiendo un modelo de encuesta de satisfacción en el trabajo, que sería completamente anónimo.

Dos días después tenían las respuestas. La primera sorpresa fue que –salvo dos– todos los integrantes del Servicio habían respondido. Querían hacerse oír.

Aún más sorprendente fue el contenido de las respuestas: en su mayoría, los integrantes del Servicio decían estar bastante satisfechos en el trabajo, sentir orgullo de pertenencia, creer que su trabajo era importante, disfrutar de suficiente autonomía y capacidad de autoorganización, percibir que eran parte de un equipo... Los aspectos peor valorados eran el retributivo –sobre todo, respecto al complemento de productividad–, el de reconocimiento social, el relativo a la formación (la práctica totalidad declaraba tener necesidades no satisfechas en este sentido), la falta de un sentido o propósito de su trabajo, y el alejamiento respecto a las estrategias de planificación y diseño de objetivos. Respecto a su Jefe directo, afirmaban que sabía escuchar, que era justo en sus evaluaciones, que daba buen ejemplo y que organizaba y comunicaba eficazmente. Las peores valoraciones se registraron en su capacidad para liderar y para motivar, y su eficacia en la toma de decisiones.

Este rápido vistazo al sentir de los funcionarios les llevó a considerar lo siguiente: aunque un no despreciable tercio de quienes respondieron fueron casi absolutamente negativos en las valoraciones, las personas estaban, por lo general, interesadas en participar y bastante satisfechas en el trabajo, pero compartían la percepción de que había carencias en la formación, en el reconocimiento por la organización –no por su Jefe directo– especialmente en los aspectos de retribución variable, en la fijación de objetivos, en la toma de decisiones, en la motivación y en la búsqueda de un sentido a su labor profesional, así como en el reconocimiento social. En consecuencia, su análisis de las causas de la situación podía validarse, salvo en el aspecto de la falta de sentido de pertenencia. Sin embargo, la predisposición de las personas era mucho mejor de lo que suponía cualquiera de los tres (Secretaria, Vicesecretario y Jefe de Servicio) antes de llevar a cabo la encuesta. No obstante, Siro recordó que había que moderar el optimismo: la satisfacción por estar en esa organización no equivalía a la motivación para trabajar y mucho menos a un buen nivel de productividad.

Los tres habían aprovechado esos dos días para trazarse un plan: con las respuestas tratarían de ordenar y jerarquizar las opiniones que reflejaban el sentir de los miembros del Servicio y hacer una puesta en común con ellos, orientada a hacer patentes el o los problemas, y hacerles partícipes de las posibles vías de acción. Se acordó que sería el Vicesecretario el encargado de transmitir lo anterior, en presencia del Jefe, y de dirigir la sesión. Marta quería hacer una Técnica de Grupo Nominal, pero Siro adujo que era mejor evitar denominaciones que podían distanciar a la gente y plantearlo como un medio organizado de analizar problemas y tomar decisiones grupales, pero sin hablar de TGN. El Jefe se mostró de acuerdo y decidió el momento adecuado para llevarlo a cabo, fuera del horario de atención al público.

Al día siguiente, se llevó a cabo la sesión en una pequeña sala de Juntas adyacente al despacho de Marta, quien no acudió a la misma. Estaban presentes todos los integrantes del Servicio. Se les expuso las reglas del juego: sin debate, responderían brevemente por escrito a tres preguntas referentes al mayor pro-



blema del Servicio, a su principal necesidad como trabajadores del mismo, y a una propuesta de vía de acción, con el compromiso de aceptar el resultado. De inmediato, tres personas manifestaron sus reservas tanto acerca de la utilidad de la sesión como sobre el compromiso que podía resultar de la misma. El Vicesecretario se dispuso a explicar la justificación de la reunión, pero intervino Manuel y otros compañeros que convencieron a los más reticentes a participar y, de hecho, se entabló una viva discusión sobre los problemas del Servicio que fue zanjada por Siro, precisamente con el argumento de que «ordenar» esas ideas era el propósito de la sesión.

El resultado de la misma fue que emergió como problema principal la falta de organización del trabajo y como necesidades –empatadas– una mayor justicia en el reparto de la productividad y formación en nuevas tecnologías. Sin embargo, las propuestas fueron tan variopintas que no fue posible llegar a conclusión alguna.

Marta se desanimó bastante con el resultado de la reunión... realmente, no sabía qué hacer con el mismo. El Vicesecretario veía aspectos positivos: la participación era más importante que el resultado en sí, nadie se había descolgado del grupo y, además, cualquier vía de acción pasaba por la aquiescencia más o menos entusiasta de los funcionarios y por la formación de un equipo de trabajo. Ambos convinieron en que una cuestión a abordar era el papel del Jefe del Servicio. Esta vez no podía limitarse a transmitir órdenes, sino que había que implicarle en la toma de decisiones. Por otra parte, era necesario articular un plan para presentárselo al Subdelegado. Y había que actuar rápido.

Esa misma tarde se reunieron Manuel, Marta y Siro. La Secretaria propuso impartir un curso ofrecido por el INAP sobre Calidad del Servicio Público. Estaba convencida de que sin impulsar un cambio en la cultura del Centro, nada se conseguiría. Naturalmente, el curso no se dirigiría únicamente a los miembros del Servicio. Manuel sugirió una puesta al día en las herramientas informáticas más empleadas y una relación de los procedimientos administrativos que se llevaban a cabo en el Servicio. Por su parte, Siro pensaba que lo que había que hacer era motivar, hacer crecer la autoestima de los integrantes del Servicio, demostrando que se podía obtener resultados trabajando mejor –no necesariamente más–, explicitando «quiénes somos, qué hacemos y para qué lo hacemos».

## **AÑO 0. ABRIL**

### **1. EL PLAN**

La Secretaria comenzó esa misma tarde a redactar un plan de acción. Se marcó objetivos: que ese grupo de personas funcionase como equipo, que tuvieran horizontes operativos concretos y evaluables, en un marco de gestión

explícitamente orientado al usuario, que diese sentido a la tarea diaria. Decidió medios: el curso de Calidad, poner en marcha por fin la nueva base de datos que el Ministerio hacía casi cuatro años que había creado –con el correspondiente curso de adiestramiento en su manejo y explotación–, renovar algunos de los equipos informáticos, realizar un inventario de procesos y utilizar la Carta de Servicios –meramente teórica– para fijar objetivos de gestión. También pensaba plantear al Subdelegado la necesidad de distribuir de otra forma el complemento de productividad. Poco a poco, fue animándose; en realidad, la situación actual era tan pobre que nada había que perder y cualquier mejora se notaría. A lo mejor el «peor Servicio» podía ser el motor de cambio en la Subdelegación.

Dos días después, antes de hablar con el Subdelegado, vio al Vicesecretario para contrastar con él el Plan que había esbozado. Siro estuvo de acuerdo con las líneas maestras, pero sugirió que hiciese un par de llamadas para determinar la viabilidad de las propuestas antes de exponérselo al Subdelegado. Marta descubrió así que la implantación de la base de datos y el curso sobre la misma podía orquestarse casi de inmediato, pero que la formación en Calidad no se podía ofrecer antes de cinco meses, si bien le ofrecieron la posibilidad de hacerlo enseguida si ella encontraba quien lo impartiese. También averiguó que era posible renovar hasta cinco de los equipos, cuestión imprescindible para manejar la nueva base, con lo que solo dos funcionarios quedaban a la espera del nuevo equipamiento, ya que los demás equipos eran adecuados.

Finalmente, fue a hablar con el Subdelegado. Este se mostró más receptivo de lo que esperaba la Secretaria, si bien insistió en que quería resultados en la gestión y en que el coste había de ser 0 para el Centro. Por otra parte, quería una propuesta concreta acerca del reparto de la bolsa de productividad en el Servicio.

Tras esto, Marta llamó de nuevo a Siro y a Manuel, que se hizo acompañar en esta ocasión de Lola. Acordaron poner en marcha las propuestas, incluido el curso de Calidad. El Vicesecretario había acudido a uno que impartió el Secretario General de la Confederación Hidrográfica, a quien conocía, y se ofreció para proponérselo. El paso siguiente era comunicar estos planes a los integrantes del Servicio. Todo ello se abordó como respuestas activas a los requerimientos y conclusiones de los propios funcionarios, sin ocultar que el Subdelegado quería mejoras en la actuación. Aunque recibidas con cierto escepticismo, nadie se opuso expresamente a ninguna de las actuaciones previstas. El espinoso asunto de la productividad quedó en suspenso.

## 2. LOS PREPARATIVOS

La implantación de la base de datos y la formación que aparejaba se ofreció enseguida. La asistencia de todos los miembros del Servicio se presentó como obligatoria, incluidas las dos personas que estaban «exentas» del manejo de la

base aún en uso. La renovación de equipos tardó un poco más, ya que fue progresiva, pero —a cambio de instalar solo dos impresoras para el uso de todo el Servicio— se pudo renovar un sexto ordenador.

El curso de Calidad se celebró dos semanas después. Aunque apenas fueron quince horas, casi todos los asistentes se mostraron receptivos e interesados. La prueba del éxito fue que surgió un grupo o círculo de calidad en la Subdelegación, del que formaron parte tres integrantes del Servicio, además de cinco funcionarios más del Centro. Y su primera tarea fue preparar una propuesta para el reparto de la productividad. Marta estaba muy agradecida al formador; no solo había conseguido acercar a los alumnos a los enfoques de gestión por mejora continua, sino que había motivado a un grupo de personas (¡un tercio de los asistentes!) a trabajar en un grupo de calidad.

Es cierto que la acogida en el Centro fue desigual, y surgieron rumores y comentarios de todo tipo. Al cabo de tres semanas, dos funcionarios habían abandonado el grupo, y los demás no lograban ponerse de acuerdo en una propuesta para todo el Centro. Los sindicatos manifestaron su desconfianza ante la posibilidad de «hacer inventos» con la productividad. El grupo respondió invitando a los representantes sindicales a unirse a ellos, como trabajadores del Centro, no en su calidad de representantes. Uno aceptó la oferta. Al final, decidieron circunscribirse a la distribución del complemento en el Servicio, a modo de piloto o prueba, y al ser el único departamento con algo parecido a un proyecto de mejora. Su propuesta era simple: la bolsa se ligaría al 70% a la consecución de objetivos pactados con los trabajadores del Servicio. Cada 10% menos de logro, se reduciría el monto variable en un 5%, y el éxito al 100% la incrementaría en un 60%. Todos los participantes percibirían el mismo complemento, salvo el Jefe de Servicio y la Jefa de Sección.

La Secretaria matizó que el proyecto tendría una duración de un año, y se revisaría trimestralmente, ligando dicha revisión a la percepción de la parte de la productividad ligada a objetivos.

Tuvo que explicar, sin embargo, que para la consecución de objetivos era necesario implicar a todos los integrantes del Servicio, es decir, abrir a las 12 personas del Servicio la posibilidad de participar y, lógicamente, de percibir productividad. La participación sería voluntaria y la asignación de objetivos y tareas individuales sería cuestión del Jefe del Servicio, apoyado por el Vicesecretario.

Si todos los integrantes del Servicio se sumaban, Marta podía asumir el compromiso de incrementar en un 60% la bolsa actual de la Unidad, pero no un incremento de un 60% para cada uno de los trabajadores que, en ese momento, estaban en alta en la percepción del complemento. Su contrapropuesta fue: aumento lineal del 33%, con la posibilidad de que los 12 participasen, y un 60% de incremento en la bolsa anual de la Unidad, de alcanzarse plenamente los objetivos.

El grupo de trabajo aceptó la explicación y modificó su propuesta. Al presentarla al Subdelegado, este preguntó preocupado si podían permitirselo, pero la Secretaria le aseguró que sí; ya que su antecesor guardaba siempre un fondo para las nuevas incorporaciones a la productividad o por si era necesario para algún trabajo extraordinario y, en cualquier caso, el montante extraordinario era equivalente a la productividad anual de un administrativo. Se calló que no todos los integrantes del Servicio cobraban productividad y que, en consecuencia, el incremento de la bolsa de la Unidad sería mayor. Pero había hecho sus cuentas y aunque agotaba la práctica totalidad de su exigua reserva, podía correr el riesgo.

En paralelo al trabajo del Grupo, Marta había encargado a Manuel y a Lola que hiciesen un inventario de los procesos operativos del Servicio (¡después del curso de Calidad, ya sabían lo que eran los procesos operativos!) que ella misma ayudó a depurar con el concurso de Siro. El inventario de procesos fue muy bien acogido por los trabajadores del Servicio.

Finalmente, se reunieron todos los miembros del Servicio, el Vicesecretario y la Secretaria, y pasaron revista a las estadísticas de actuación. Era evidente que el mayor retraso en la tramitación se producía —en tiempo y en volumen— en el proceso sancionador en materia de drogas. En el campo de autorizaciones, en general no se registraban retrasos de consideración, pero había numerosas protestas —e incluso algún procedimiento judicial perdido— en relación con la materia de Derecho de Reunión, cuyos plazos eran sumamente perentorios, y también en lo relativo al Auxilio de Fuerza; los peticionarios se lamentaban de lo confuso del procedimiento y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado habían manifestado su incomodidad por lo numeroso e indiscriminado de los servicios que se les pedían; la mayoría de los Ayuntamientos de la provincia no contaban con policía local y había muchas asociaciones, empresas e incluso particulares que solicitaban su concurso para todo tipo de actos y actividades. Marta propuso centrarse en esos tres procesos: drogas, derecho de reunión y auxilio de fuerza.

### 3. LA PUESTA EN MARCHA

Siro redactó los tres planes de mejora, con la ayuda de Manuel, que aceptó exponerlos a los miembros de la unidad. En paralelo, el grupo de trabajo se dedicó a revisar la Carta de Servicios y sus compromisos, y esta tarea se reflejó en los planes de mejora que, a su vez, retroalimentaron los compromisos de la Carta, pues en la misma se introdujeron como tales algunos de los objetivos operativos de los planes, algo «suavizados», con una exigencia menor, para tratar de asegurar su cumplimiento.

Los miembros del Servicio aceptaron los planes, si bien con entusiasmo desigual. No obstante, el Vicesecretario entendió que era necesario buscar

hueco en otra unidad a uno de los auxiliares, en la seguridad de que su presencia en el Servicio era gravemente dañosa para el cambio diseñado, y dificultaba la consecución de un clima laboral menos hostil. Este trabajador era sumamente influyente en el resto de las personas que conformaban el Servicio, incluidos los Jefes. En realidad, no tenía una buena relación con sus compañeros, pero era una persona inteligente, persuasiva y dura, a la que a nadie apetecía enfrentarse. Su reacción ante los cambios, la mayoría de las veces, no era de oposición abiertamente expresada, sino más bien de resistencia pasiva y labor de zapa. Él era uno de los más firmes defensores de la estricta compartimentación de tareas, de que «cada cual haga lo suyo»... y también quien más se quejaba de lo rutinario y desmotivador de su trabajo. La consecuencia más negativa de su comportamiento laboral era una especie de movimiento centrífugo en el Servicio, una «fuerza» que impedía que las personas se acercasen entre sí y cooperasen.

La única compañera con la que tenía un trato cercano solía apoyarle siempre, pero solo alguien que no les conociera podría pensar que sus perfiles personales y profesionales eran coincidentes. Después de tantos años de trabajar juntos y seguir las mismas rutinas, nadie se planteaba cambios. Siro estaba convencido de que si se lograba encontrar un puesto en otro Servicio al auxiliar, la actitud del resto sería más abierta y cohesionada.

Manuel Sastre no se pronunciaba claramente al respecto, intentaba mantener una posición equidistante de todos. Aunque Marta tampoco lo veía muy claro, surgió una oportunidad del todo adecuada, que satisfacía los intereses de todos, y el auxiliar pasó a trabajar en el Área de Industria donde, por cierto, estaban encantados con él. Su puesto en el Servicio no podía cubrirse por el momento.

La nueva base de datos exigía un reparto de tareas distinto, no era posible compartimentar tan estrechamente las tareas de cada cual como en el pasado. Esto ayudó a que los cambios fueran mejor aceptados, al presentarse como inevitables, asociados al uso del sistema. Una de las personas a las que antes se eximía de picar datos y manejar la antigua base, se incorporó al resto en estas tareas, pero la otra persona en la misma situación fue incapaz de llegar a manejarse con un mínimo de soltura. Se le facilitó un curso on line sobre tratamiento de textos, que era lo que había disponible, pero la situación no mejoró demasiado.

Cada plan incluía la revisión del proceso y su depuración, una puesta al día en normativa y nuevos modelos documentales –asociados a la base de datos–. En la revisión de procesos participaron todos los miembros del Servicio, y la actualización normativa corrió a cargo del Vicesecretario. Este formó un equipo, con la Secretaria, los Jefes de Servicio y Sección, y uno de los administrativos, para acometer también la elaboración de nuevos modelos documentales. Durante el proceso, Siro propuso tener en cuenta que en algunos de los procedimientos, especialmente los de Autorizaciones, los usuarios podían optar por el soporte electrónico. Marta era consciente de esta posibilidad, pero no veía

cómo abordarlo en ese momento, y decidió posponer cualquier actuación a instrucciones más claras desde Servicios Centrales. Al fin y al cabo, en las Subdelegaciones nadie había hecho gran cosa en este sentido...

## AÑO 1. JULIO

### 1. LOS RESULTADOS

Los proyectos en materia de Derecho de Reunión y de Auxilio de Fuerza alcanzaron sus objetivos, y además de modo más fácil y rápido de lo previsto. La gestión de los procedimientos respectivos, plasmada en los correspondientes diagramas de proceso, acompañada de los nuevos modelos documentales, y un reparto de tareas distinto, bastó para disminuir radicalmente las quejas y los procedimientos judiciales perdidos, así como para mejorar el ajuste con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las relaciones con los usuarios de Autorizaciones. El Subdelegado estaba especialmente satisfecho del resultado de estos proyectos. El equipo que los había sacado adelante, y el resto de los integrantes del Servicio, percibieron que era posible –e incluso sencillo– conseguir mejoras, percibidas por el público y por otras entidades colaboradoras, que redundaban en su propio beneficio laboral.

Sin embargo, el proceso sancionador en materia de drogas resultó un hueso más duro de roer. Los últimos modelos se introdujeron en la base cuando apenas quedaban tres meses para finalizar el año que se le dio al proyecto.

La remodelación del espacio físico donde se ubicaba el Servicio era algo que todos deseaban, pero apenas se pudo hacer una reforma menor por falta de presupuesto. No obstante, hubo algunos cambios: se eliminaron dos de los despachos para ampliar la zona común: ahora solo Manuel tenía despacho individual, y se cambiaron algunas mesas y sillas del mobiliario.

Por otro lado, se llevó a cabo una reestructuración del Servicio. Lola se implicó más en Sanciones, y Manuel y ella podían sustituirse ahora mutuamente en las ausencias respectivas. Los dos administrativos y el auxiliar que trabajaban en Autorizaciones pasaron a reforzar Sanciones, y el auxiliar de esta Sección, menos diestro en informática, comenzó a trabajar con la Jefa de Sección en Autorizaciones, cuyos procedimientos entrañaban menor exigencia en el uso de herramientas informáticas. Este auxiliar se convirtió en la única persona del Servicio que se dedicaba exclusivamente a una de las dos Secciones, en este caso, a la de Autorizaciones.

Lola estaba próxima a jubilarse, y uno de los administrativos lo había hecho justo al acabar el año del «experimento». Al tiempo, se había producido la incorporación de un funcionario de nuevo ingreso, que se acopló sin mayores

problemas al Servicio. Marta, con la aquiescencia del Jefe del Servicio, quería promocionar a uno de los administrativos –que trabajaba en la otra Sección, la de Sanciones, entre otras cosas, precisamente por ello– a la Jefatura de Sección, pero no podía asegurarle que la plaza fuese finalmente suya. Le propuso trabajar más próxima a la Sección de Autorizaciones y preparar el relevo de Lola, dejando claro que no había una certeza absoluta en «la sucesión». La funcionaria aceptó. Los puestos de los dos administrativos que antes trabajaban directamente con Manuel, apoyándole en trabajos más cualificados, se situaron en la batería general del personal de Sanciones.

## 2. ¿Y QUÉ HACER DESPUÉS?

Ha pasado un año y medio. Los dos proyectos de mejora de la Sección de Autorizaciones han finalizado de manera plenamente exitosa, y con un éxito más moderado en el caso del proyecto de Sanciones.

Lo cierto, sin embargo, era que los resultados en Sanciones por drogas habían sido espectaculares al cabo del año del proceso de mejora: se había más que duplicado la productividad y la no consecución del 100% de los objetivos, tras el correspondiente estudio, se atribuyó a algo que escapaba del control de la Sección. El proceso no empezaba con el procedimiento sancionador sino con la denuncia y el análisis que el Área de Sanidad efectuaba de las substancias aprehendidas. El tiempo que tardaba Sanidad en enviar los resultados de la analítica llegaba a ser de nueve meses, y había un margen más bien escaso para iniciar el expediente, ya que las faltas prescribían al año.

La Secretaria habló con el Director del Área de Sanidad, quien le aseguró que el problema radicaba en que solo había un cromatógrafo de gases y estaba en bastante mal estado. Uf, conseguir un nuevo cromatógrafo... Se puso inmediatamente a la tarea, a ver si era posible encontrar dinero (¿unos 60.000 o 70.000 euros?) para el aparato.

Marta se siente mucho más segura en el puesto, tras el rodaje de dos años. Por otra parte, ha empezado a echar raíces en su nueva ciudad y cree que entiende mejor a las personas con las que trabaja y sus realidades. Siro y ella han venido trabajado en una Memoria –que el Subdelegado ha pedido que sea anual– sobre los procesos de mejora en marcha, que, por otra parte, estaban convenientemente documentados. El Subdelegado había convocado una rueda de prensa para dar a conocer los procesos de mejora y los compromisos de gestión, y estaba razonablemente satisfecho de los resultados de los proyectos y su repercusión, particularmente de la externa o pública. Marta teme, sin embargo, que la rutina se instale en todos de nuevo; no está segura de si ha gestionado un proceso de cambio o ha puesto un parche, si bien adornado.

Al culminar los proyectos, el círculo hacía tiempo que se había disuelto. Nadie se ocupó de mantenerlo en marcha con nuevos encargos y los integrantes

del grupo no tenían la experiencia suficiente como para continuar trabajando con autonomía. Algunos —entre los que se encontraba Siro, aunque nunca lo dijo— atribuían la disolución del círculo a la falta de impulso del Subdelegado y de la Secretaria, de la dirección del Centro en general; esta carencia restó credibilidad al grupo ante sus compañeros, con la subsiguiente desmotivación de los voluntarios.

Pero también se pusieron cimientos a una manera de trabajar, con más confianza, con una orientación mejor definida hacia el ciudadano y a la tarea. Desde luego, Marta no había alcanzado uno de sus objetivos iniciales, cual era conseguir que Manuel asumiese un papel más proactivo, potenciar su liderazgo. En el transcurso del último año, se había dado cuenta de que no podía hacer más en esa dirección. Pero había muchas maneras de hacer las cosas, y el rol del Jefe de Servicio tenía su parte buena: dejaba un montón de espacio a las iniciativas del personal.

De hecho, tal vez el mayor cambio fue que las personas que trabajaban en el Servicio funcionaban de facto como una especie de equipo autoadministrado, con la aparente asunción de una dinámica de reto-cambio-mejora. ¿Duraría, estaba garantizada la sostenibilidad de esa forma de trabajo? Un elemento positivo era, si no la desaparición de los conflictos, por lo menos una gestión mucho más razonable de los mismos por los implicados. Y lo cierto era que la propuesta de abordar a continuación otros procedimientos —el de revocación de licencias de armas, varios relativos a medidas de seguridad en establecimientos obligados a tenerlas— había surgido de la iniciativa de los funcionarios.

Marta les sugirió hacer algún análisis para jerarquizar las demandas de los usuarios, y seleccionar nuevos objetivos teniendo presente esta óptica. ¡Al menos los modelos documentales estaban revisados y la normativa puesta al día! Sin embargo, no se había revisado y diagramado ningún procedimiento, salvo los tres objeto de los proyectos de mejora. Decidió esperar a los resultados de la detección de necesidades entre los usuarios del Servicio.

Por otra parte, sabía que no habría muchos más fondos para incentivar la participación en proyectos de mejora, y no podía evaluar si la experiencia hasta el momento había sido lo bastante motivadora como para continuar sin ninguna clase de recompensa material. ¿Podía ofrecer otra cosa, además de productividad? ¿Tiempo libre, por trabajos extraordinarios? ¿Presentar un proyecto a un premio de calidad? ¿Difundir la Memoria en el ámbito de la comunidad de buenas prácticas? Tendría que hablarlo con mucha gente, para empezar le daría dos vueltas a las ideas con el Vicesecretario.

En el resto de la Subdelegación, se había venido observando todo con cierta desconfianza. Lo que caló entre el personal fue la idea de que se premiaba ser el peor. ¿Qué había que hacer, ser muy malo en el trabajo, y así te ofrecen incentivos para mejorar? Marta y Siro comprendieron que debían encontrar caminos para comunicar con el resto del Centro. Habían llegado a un punto en el que no se podía continuar el proceso emprendido sin hacer partícipes al resto de la



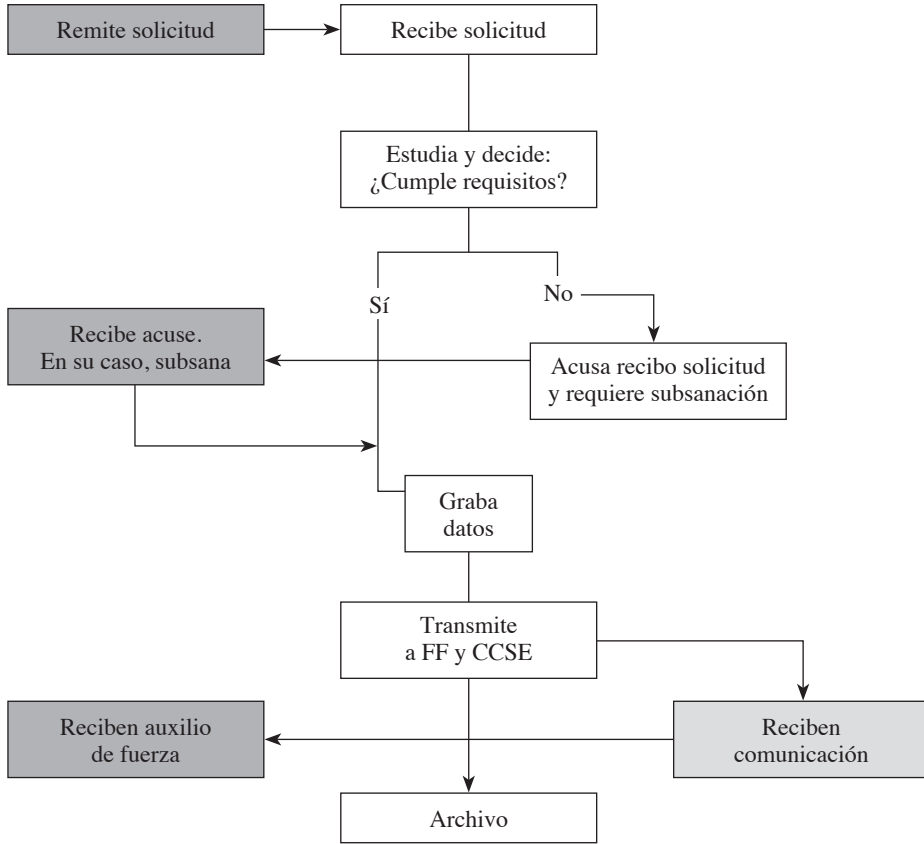
Subdelegación. La Secretaria pensó que era una pena que el grupo de trabajo, el círculo de calidad, se hubiera disuelto, pues en él participaban personas de varios servicios. Se preguntaba si había hecho lo suficiente para apoyarlos. Tal vez podría recuperarse la idea. Cuando estaba a punto de comentarlo con el Vicesecretario, recibió una llamada del Subdelegado.

Quería saber por qué llevaban tanto retraso en la implantación de la Administración electrónica.

ANEXOS

**Proceso del procedimiento de auxilio de fuerza**

*Proceso*



- Solicitantes
- SDG
- FF y CCSE

### *Unidades y actividades*

#### *Solicitante:*

Remite solicitud de auxilio de fuerza a la Subdelegación.

Si solo es un acompañamiento para custodia, bastará con la solicitud –indicando los datos del servicio a realizar–.

Si se trata de otro tipo de servicio, por ejemplo, ejecución de actos y de acuerdos, el solicitante habrá de justificar el motivo de la solicitud y el cumplimiento de los trámites previos:

- que dichos datos o acuerdos hayan sido notificados a los destinatarios.
- que los destinatarios no hayan ejecutado el acto o acuerdo en el plazo señalado.
- que los destinatarios hayan sido advertidos de que, en su caso, se procederá a la ejecución forzosa –que se presente a la SDG la solicitud de colaboración de las FF y CCSE en la ejecución de tales actos o acuerdos, incluyendo una certificación de la resolución o acuerdo adoptado por la autoridad competente e incumplido por sus destinatarios, así como una certificación de haber cumplido con todos los trámites previos a la ejecución forzosa previstos en la L. 30/1992.
- que se designe un agente o persona de la Administración solicitante encargado de llevar a cabo la ejecución material del acuerdo o resolución, indicando lugar, fecha y hora.

#### *SDG:*

Recibe la comunicación y analiza si cumple los requisitos.

Si no los cumple, acusa recibo y requiere subsanación.

Si los cumple, graba datos y transmite la solicitud a las FF y CCSE.

#### *Solicitante:*

En su caso, subsana según lo requerido.

#### *FF y CCSE:*

Reciben la comunicación

Llevan a cabo el auxilio.

#### *Solicitante:*

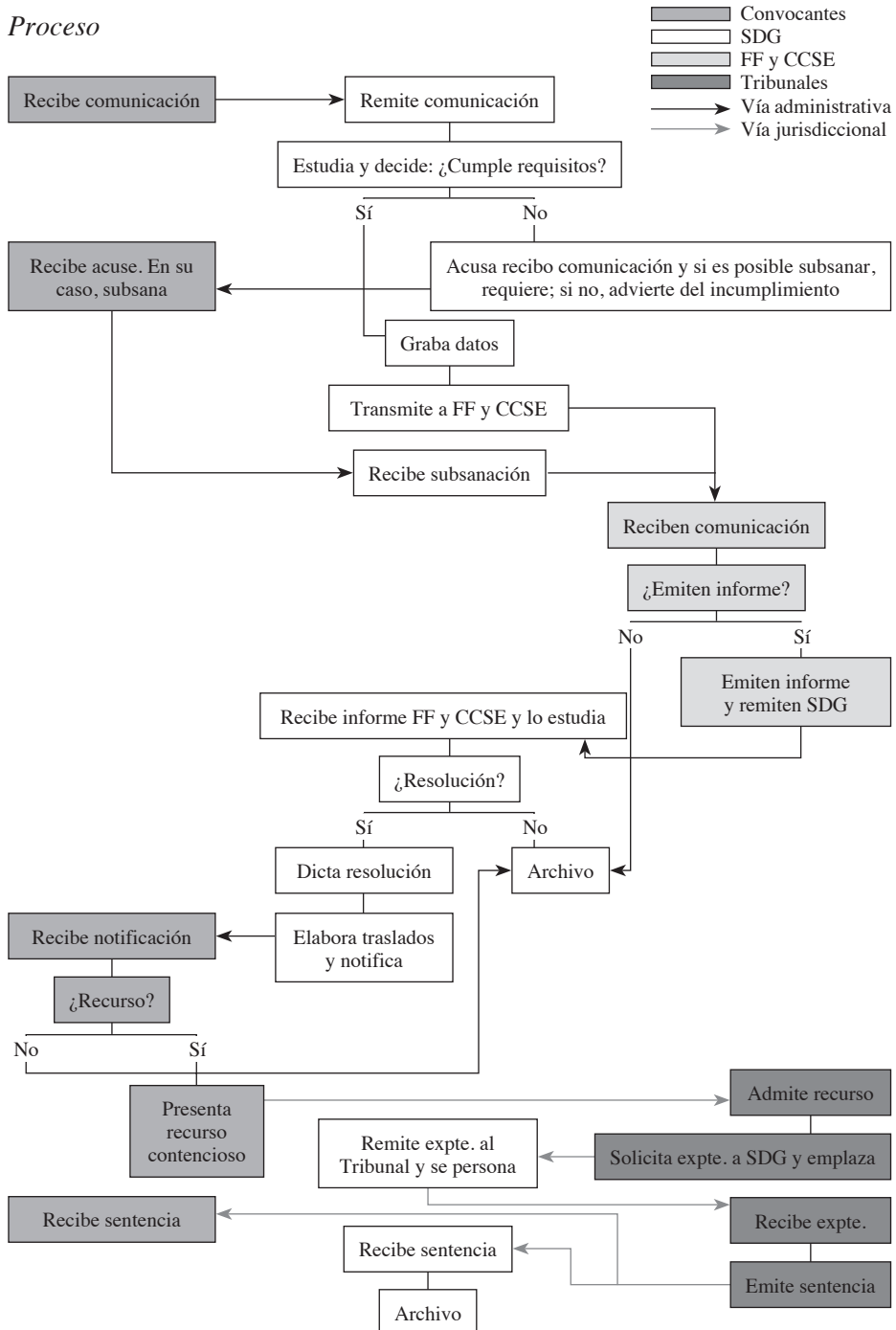
Ejecuta el acto.

#### *SDG:*

Procede al archivo.

## Proceso del procedimiento de derecho de reunión

Proceso



### *Unidades y actividades*

#### *Convocantes:*

Remiten comunicación de la manifestación o concentración a la Subdelegación

#### *SDG:*

Recibe la comunicación y analiza si cumple los requisitos. Si no lo cumple, lo hace constar en el acuse y, si es del caso, requiere subsanación.

Graba datos.

Transmite la comunicación a las FF y CCSE, solitando informe.

#### *Convocantes:*

En su caso, subsanan según lo requerido.

#### *FF y CCSE:*

Reciben la comunicación y valoran la necesidad u oportunidad de emitir informe.

Si no lo emiten, el procedimiento se cierra ahí.

Si emiten informe, lo remiten a la SDG.

#### *SDG:*

Recibe el informe y valora si, sobre esa base, ha de emitir resolución en orden a modificar o prohibir el acto comunicado.

Si decide no emitir resolución, el procedimiento finaliza ahí. Archivo.

Si dicta resolución, ha de elaborar los traslados y notificar la resolución.

#### *Convocantes:*

Reciben notificación y deciden si recurren o no.

Si no recurren, el procedimiento se cierra ahí. Archivo.

Si recurren, presentan recurso en vía jurisdiccional.

#### *Tribunales:*

Admitido el recurso, solicita el expediente a la SDG, y efectúa los emplazamientos.

#### *SDG:*

Remite al Tribunal el expediente y se persona.

#### *Tribunales:*

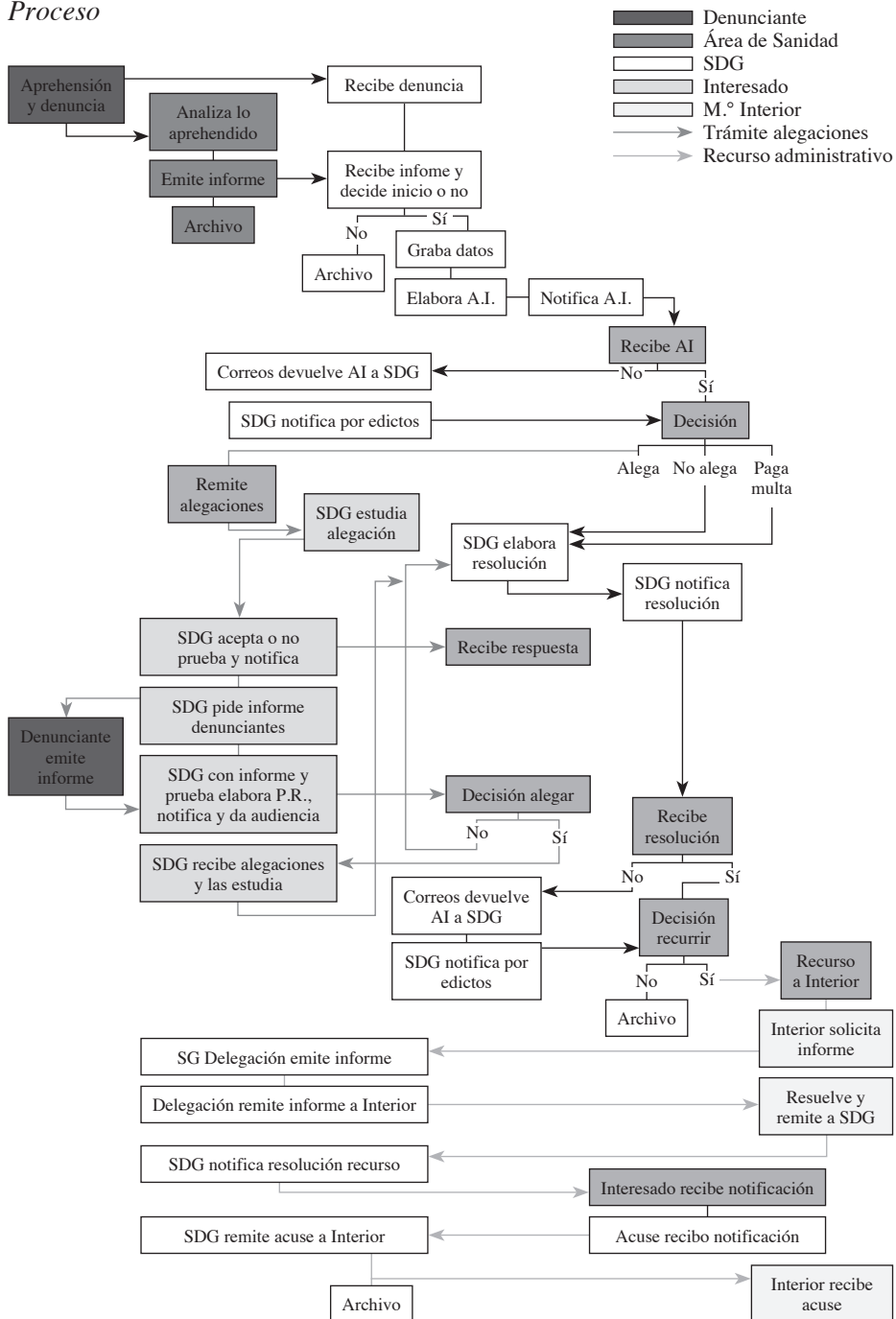
Dictan sentencia y notifican a las partes.

#### *SDG:*

Recibe la sentencia, si es necesario ejecuta lo dispuesto, y archiva.

## Proceso del procedimiento sancionador drogas

### Proceso



## *Unidades y actividades*

*FF y CCSE:* Denuncia a SDG y aprehensión a Sanidad.

*Sanidad:* Recibe lo aprehendido, lo analiza y emite informe

*SDG:*

Recibe denuncia; espera informe Sanidad.

Recibe informe y decide si se inicia o no: A.I. o archivo Si no se inicia, archivo. Si se inicia, graba datos; elabora A.I.; notifica a inculpado. Expedientado: Recibe A.I. y decide: paga multa; no alega; alega. No recibe A.I. y Correos lo devuelve a SDG.

*SDG:*

No recibido A.I. culmina notificación por edictos.

- Si ha pagado o no alega, se resuelve el expediente, firma el Delegado del Gobierno y se notifica al expedientado.
- Si alega, se estudian las alegaciones. Si no hay negativa hechos ni pide prueba, se resuelve y notifica.
- Si hay negativa hechos o pide prueba, se responde al expedientado con admisión o no de la prueba, y se solicita informe a denunciante.

*FF y CCSE:* Emite informe y lo remite a SDG.

*SDG:* Con el informe y la prueba realizada, en su caso, valora y elabora propuesta de resolución, que se notifica al expedientado, dándole audiencia.

*Expedientado:*

Recibe P.R. y decide: alega o no alega.

Si alega, envía escrito a SDG.

*SDG:* Si expedientado no alega, elabora resolución para firma del Delegado del Gobierno y notifica. Si alega, estudia alegaciones, elabora resolución, se firma y notifica.

*Expedientado:* Si no recibe la resolución. Correos devuelve a SDG.

*SDG:* No recibida resolución, culmina notificación por edictos.

*Expedientado:*

Recibida la resolución, decide: recurrir o no. Si recurre, remite recurso al Ministro del Interior. SDG:

Si no recurre, finaliza el procedimiento, envía a H<sup>o</sup> para cobro, y archivo (al margen del cobro de la sanción, o la posible suspensión, o eventual recurso extraordinario o jurisdiccional).

*Ministerio del Interior:*

Solicita a la Delegación del Gobierno informe sobre el recurso. SDG:

Elabora informe sobre recurso y remite a Delegación para firma del Secretario general, y se remite al Ministerio

*Ministerio del Interior:* Resuelve el recurso y remite a SDG para notificar.

*SDG:* Notifica el recurso, acusa recibo al M<sup>o</sup>, envía a Hacienda para cobro, y archivo definitivo (al margen del proceso de cobro de la sanción, o la posible suspensión, o eventual recurso extraordinario o jurisdiccional).





## CASO 11

### EL VOTO ACCESIBLE PARA LAS PERSONAS CIEGAS

*Lucas García Guirao*

«Siento una gran emoción porque he votado por primera vez solo, sin ayuda. Hasta ahora siempre tenía que ir acompañado para que cogieran la papeleta que yo quería, hoy ya lo he podido hacer solo.»

José Ángel Carrey, Presidente de la Asociación Catalana para la Integración del Ciego (ACIC), 9 de marzo de 2008.

El 15 de abril de 2008, Fermín Mendoza se encontraba en su despacho ordenando sus papeles, cuando encontró un recorte de prensa que contenía el siguiente texto:

«Las Elecciones Generales de 2008 han sido las primeras en la historia de la democracia española en las que las personas ciegas han podido votar con autonomía y sin necesidad de recurrir a una tercera persona. Esto ha sido posible gracias a un novedoso procedimiento de voto accesible que garantiza el secreto del sufragio mediante la utilización de material complementario en braille.»

Fermín guardó el recorte en una carpeta y esbozó una ligera sonrisa. Como Jefe de Área de Cooperación Electoral, y coordinador del voto accesible, estaba especialmente contento con el resultado de la primera experiencia del «voto braille». El nuevo procedimiento se había desarrollado de forma satisfactoria y había obtenido el reconocimiento de las Asociaciones de Ciegos y de los medios de comunicación.

El camino no había sido fácil y Fermín sabía que el procedimiento era susceptible de mejora. Además, después del éxito de la primera experiencia, era previsible que, en las próximas elecciones, el número de usuarios aumentase considerablemente; cosa que complicaría en gran medida la logística. Por otra parte, no estaba claro que el modelo sirviese para las elecciones locales: unos comicios de gran complejidad técnica, con más de ocho mil circunscripciones electorales.

Fermín miró la hora en su teléfono móvil y vio que quedaban cinco minutos para su primera reunión con el nuevo jefe de su unidad: la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales, dependiente de la Dirección General de Política Interior. El Subdirector anterior y la Subdirectora General Adjunta habían cambiado de puesto de trabajo justo después de las elecciones.

La reunión transcurrió con normalidad y Fermín se llevó una buena impresión del nuevo Subdirector. Le dijo que la mejora de la accesibilidad en los procesos electorales constituía un objetivo prioritario para los próximos años y que se quería profundizar en la línea marcada por «el voto braille». Como primera tarea, le encargó un informe sobre procedimiento de votación accesible que incluyera:

1. Una evaluación de la primera experiencia del voto braille.
2. Posibles medidas que se podrían adoptar para mejorar el procedimiento a largo y medio plazo.
3. Análisis de la viabilidad del nuevo procedimiento en las elecciones locales y posibles alternativas para esta clase de proceso electoral.

Fermín Mendoza volvió a su despacho, se sentó en su mesa y tecleó en la pantalla del ordenador: «Informe sobre la imple...» Antes de completar el título del documento Word que había abierto, se quedó paralizado mientras miraba una foto que colgaba del corcho de su despacho. Alguien había realizado la instantánea el día de las elecciones, a última hora de la tarde, y en ella aparecía el antiguo equipo de la Subdirección, con rostros de felicidad y fatiga.

Fermín empezó a recordar las diferentes vivencias que había experimentado en el intenso año y medio que llevaba en la Subdirección. También se acordó de las primeras noticias que tuvo del *voto accesible*, cuando la Subdirectora General Adjunta le explicó los orígenes de aquella historia...

## 1. EL INICIO MODESTO DE LA HISTORIA

«Aunque te parezca increíble, Fermín, el origen del voto accesible no parte de una reivindicación histórica de la ONCE, sino de las acciones emprendidas por un ciego que vivía en Cataluña», le comentó en su día la Subdirectora General Adjunta.

En efecto, en esta ocasión la iniciativa no tuvo su origen en una gran Asociación sino en las protestas de un individuo: José Angel Carrey. En el 2004, este invidente acababa de cambiar su domicilio a Barcelona, y cuando llegaron las elecciones se dio cuenta de que en su nueva ciudad no tenía una persona de confianza que le ayudara a votar.

«Cuando llegaron las elecciones de marzo de 2004, yo ya no tenía la posibilidad de votar en Zaragoza y en Barcelona no tenía una persona de confianza

como exige la ley para ir a votar. En ese momento me planteé que si el voto es secreto para todos, ¿por qué yo no puedo?».».

El día de las elecciones José Ángel organizó una protesta en su mesa electoral y al día siguiente su foto salió en el periódico *El País*. Fue este el inicio de un movimiento que se articuló, primero, como *Plataforma de Voto Accesible* y, posteriormente, como Asociación Catalana para la Integración del Ciego (ACIC).

Este movimiento desarrolló una intensa actividad con la idea de difundir su reivindicación: protestas, manifestaciones, recursos contra la junta electoral, contra el Tribunal Constitucional, escritos dirigidos a grupos parlamentarios, al Defensor del Pueblo, contactos con medios de comunicación...<sup>1</sup>

Finalmente, el problema entró en la Agenda Pública y pasó a formar parte de los debates parlamentarios en las Cortes Generales y en el Parlamento de Cataluña.

## 2. LAS PRIMERAS ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A partir de 2005, la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales empezó a recibir las primeras consultas y propuestas relacionadas con la implementación del voto accesible.

En principio, la idea tuvo una buena acogida en la Administración; si bien las diferentes consultas y preguntas parlamentarias se contestaron con precaución: no se conocían las complejidades técnicas que podía tener el proyecto.

Las primeras acciones en torno al voto accesible coincidieron con la llegada de un nuevo Subdirector de Política Interior y Procesos Electorales, Jorge López. Se trataba de un Administrador Civil del Estado que ya tenía experiencia en la materia porque había trabajado anteriormente como Jefe de Área de Gestión Económica de la Unidad.

«Cuando yo me hice cargo de la Subdirección, no se había avanzado demasiado en la materia de voto accesible. Es cierto que existían muchas consultas, preguntas, y algún que otro informe; pero no había nada firme. La Directora General me dijo que existía la voluntad política de impulsar este tema y nos pusimos a trabajar en ello. Pero al principio había mucha confusión, la mayor parte de iniciativas y presiones venían de una asociación pequeña de Cataluña; pero ni siquiera se sabía cuál era la posición de la ONCE.» (Declaraciones de Jorge López.)

Lo primero que hizo la Directora General en esta materia fue constituir un Grupo de Trabajo, liderado por el Ministerio del Interior e integrado por representantes de los ministerios que tenían competencias en materia electoral y de accesibilidad, así como por el Comité Español de Representantes de Personas con

---

<sup>1</sup> Se puede consultar las iniciativas planteadas por ACIC en la página web: <http://www.votoaccesible.com/presentacion/presentacion.asp#3>

Discapacidad (CERMI) y la ONCE. La ACIC no fue incluida en el Grupo de Trabajo aunque se le mantuvo informada de las acciones y estudios emprendidos.

### 3. EL GRUPO DE TRABAJO Y SUS OBJETIVOS

La primera reunión del grupo se celebró en el Ministerio del Interior, en un despacho que todo el mundo conocía como *la Sala Barco* por su forma ovalada.

En la primera reunión los integrantes del grupo acordaron que lo más importante era fijarse unos objetivos. De esta forma, el grupo estableció la meta de perfilar un procedimiento innovador que cumpliera los siguientes requisitos:

- Que permitiera que los invidentes pudieran votar con autonomía.
- Que se garantizara que el voto fuera secreto.
- Que se ajustara al principio de proporcionalidad en la utilización de los medios públicos.
- Que el procedimiento se pudiera desarrollar dentro de los plazos del proceso electoral que marca la ley.

Los dos últimos objetivos fueron fijados a instancias de Jorge López, con la clara intención de limitar las posibles opciones. El procedimiento no debía ser excesivamente caro y además debía acomodarse a los exigentes plazos del calendario electoral.

El Grupo no se planteó una fecha para terminar los trabajos ni tampoco se comentó cuándo, hipotéticamente, podría implementarse por primera vez el voto accesible. En la Subdirección tenían claro que el nuevo procedimiento no llegaría para las elecciones locales de 2007.

### 4. LAS DIFERENTES ALTERNATIVAS

Las primeras reuniones del grupo mostraron que el desarrollo del voto accesible iba a ser más complicado de lo hubiera podido parecer en un primer momento. Muchas de las propuestas no garantizaban los requisitos más básicos. Por ejemplo, la idea de imprimir algunas papeletas en braille, exclusivamente para los invidentes, aseguraba la autonomía del ciego a la hora de seleccionar su papeleta pero no garantizaba el secreto del voto: en el escrutinio se sabría que la papeleta braille era la del invidente.

El Grupo decidió encargar un estudio comparativo, que se realizó en la Subdirección, sobre el voto de las personas ciegas. La primera conclusión del trabajo fue que la mayoría de países democráticos en esta materia se rigen por el voto asistido (ayuda de una tercera persona) y no contemplan la figura del voto accesible. La aprobación de este procedimiento en España supondría, por lo tanto, un salto cualitativo en la accesibilidad de sus procesos electorales.

Los países más avanzados más en esta materia se podían agrupar en dos modelos:

1. Voto electrónico. Mediante la instalación de dispositivos electrónicos en los colegios electorales que tenía adaptaciones táctiles o/y auditivas para los invidentes, los discapacitados podían votar con autonomía.
2. Sistema braille. Se introduce el sistema braille en el proceso de votación de forma que el invidente pueda elegir el sentido de su voto.

Las Asociaciones de Discapacitados apostaron, desde el primer momento, por introducir el braille en todas las papeletas; aunque también se mostraron receptivas para estudiar el sistema del voto electrónico.

## 5. LA ELECCIÓN Y SUS INCONVENIENTES

En el Ministerio del Interior estuvieron sopesando los dos modelos y ninguno de ellos les terminaba de convencer. Se hicieron diversos estudios y se analizaron los dos sistemas. Finalmente, y tras un gran trabajo de la Vocal Asesora de la Directora General, se encontró una posible solución.

El voto electrónico suponía una reforma de gran calado que trascendía la cuestión del voto accesible. La implantación plena de este modelo requería la modificación de varios apartados de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) y una serie de medidas sobre las que no existía un consenso claro. Era previsible que la Junta Central Electoral (Órgano garante de la pureza de las elecciones) mostrara muchas reticencias y además existían experiencias en las que el voto electrónico había sido un fracaso.

«El voto electrónico no era una opción realista. Quizás en un futuro, a medio o largo plazo, se implante, pero no en ese momento. Estudiamos el tema, e incluso llegamos a ver los dispositivos electrónicos de varias empresas pero finalmente rechazamos esta opción por sus diversas implicaciones.» (Declaraciones de Jorge López.)

La otra opción de imprimir todas las papeletas en braille tenía un coste muy elevado. España es un país en el que, en cada elección, se elaboran cientos de millones de papeletas y sobres de votación. Además, el braille multiplicaría el tamaño de las papeletas, porque este sistema necesita mucho más espacio que la tinta.

Sin embargo, «la opción braille» tenía una variante más económica y eficaz, que ya se había utilizado en algunos países. En este sistema los ciegos votaban con papeletas normales (sin braille) y utilizaban material complementario en braille para poder identificar el voto con autonomía.

La opción era viable pero tenía dos inconvenientes:

1. La adaptación al sistema español, caracterizado por el gran número de candidaturas existentes, era compleja, especialmente en las elecciones locales.

2. No estaba claro que se pudiera aplicar esta medida en la elección del Senado, en las que rigen listas abiertas y existe una papeleta en la que se debe marcar el candidato seleccionado.

Otra incertidumbre residía en el desconocimiento del número de potenciales usuarios. La ONCE contaba con 65.000 afiliados, aproximadamente, pero un gran número de ellos tenía algún tipo de visión, con lo que podían votar utilizando mecanismos de visión amplificada. Por otra parte, muchos afiliados no tenían el suficiente dominio del lenguaje braille que exigiría el procedimiento.

## 6. NEGOCIACIONES CON LAS ASOCIACIONES DE DISCAPACITADOS

Faltaba dos días para la próxima reunión del Grupo, cuando Jorge López decidió la siguiente estrategia de negociación. La Subdirección apoyaría el voto accesible y daría informes positivos sobre la viabilidad del proyecto. A cambio, las asociaciones de discapacitados (CERMI y, especialmente, la ONCE) deberían apoyar la solución del «material braille complementario» y volcarse, en colaboración con el Ministerio, en la implementación del voto accesible.

Las Asociaciones reconocieron que la única opción realista era la del «material braille complementario»; pero en cambio, en un primer momento, se mostraron distantes a la hora de aceptar su papel protagonista en la implementación del voto accesible. La ONCE apoyaba decididamente el procedimiento pero señalaba que era el Ministerio quien debía asumir la responsabilidad de su desarrollo. Plantearon dudas y comentaron que su organización no disponía de la logística necesaria para asumir por sí sola la elaboración y el control del material braille. En todo caso, la ONCE animaba al Ministerio del Interior a desarrollar el proyecto.

«La plena implicación de la ONCE era fundamental para nosotros; debían asumir el proyecto como propio, y volcarse en la implementación. Ellos eran los grandes especialistas. El proyecto tenía que ser un éxito de la ONCE y del Ministerio del Interior, o bien sería un fracaso del Ministerio del Interior.» (Declaraciones de Jorge López.)

## 7. EL PROYECTO SE PARALIZA

Los primeros meses de 2007 no fueron una buena época para el voto accesible. Después de una cierta agitación en torno al proyecto, este se había enfriado con la llegada del invierno y se encontraba paralizado. En el Ministerio del Interior se consideraba que la ONCE apoyaba el procedimiento pero al mismo tiempo mantenía una cierta prudencia y no quería tomar la iniciativa. Por otra parte, la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales estaba inmersa en la organización de las Elecciones locales que se celebrarían el 27 de mayo de 2007.

## 8. LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y PROCESOS ELECTORALES

«Las elecciones son, probablemente, el mayor proceso logístico de un país en tiempos de Paz.» Jesús Gil Ortega, Director de Procesos Electorales de la Empresa Indra.

La Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales es la unidad en la Administración del Estado que se encarga de la organización logística de las elecciones a Cortes Generales, las elecciones locales, de las elecciones al Parlamento Europeo y de las consultas populares.

Esta Subdirección es la responsable de que el día de las elecciones todo esté a punto para que el ciudadano pueda ejercer su derecho a voto: que haya papeletas suficientes, sobres de votación, cabinas y urnas, que los miembros de mesa tengan las instrucciones oportunas, que el colegio electoral cuente con el dispositivo de seguridad correspondiente, que asistan representantes de la Administración... Además, la Subdirección centraliza toda la información que proviene de los colegios electorales y organiza la transmisión de resultados electorales, de forma que el ciudadano pueda saber quién ha ganado las elecciones noventa minutos después del cierre de los colegios electorales<sup>2</sup>.

Lo más importante para la Subdirección es que la jornada electoral transcurre con normalidad, que no se produzcan incidencias graves y que el sistema de transmisión de resultados funcione correctamente. Como grandes novedades, además del «voto accesible», la Subdirección estaba trabajando en otros dos proyectos importantes:

- Mejora de la agilización de los procesos electorales mediante la incorporación de nuevas tecnologías. En las elecciones generales de 2008 los resultados electorales se transmitirían por PDA (en vez de por teléfono). Asimismo, se desarrollaría la prueba piloto del colegio administrado electrónicamente.
- Procedimiento de votación para las personas que se encuentran temporalmente ausentes. Esto es, españoles que no tienen la residencia oficial en el extranjero, pero que en el momento de las elecciones se encuentran fuera (por ejemplo, «los erasmus»).

## 9. CUANDO YA NO HAY VUELTA ATRÁS

Después de las elecciones locales, el proyecto se desbloqueó y volvió a coger fuerza. La principal razón fue la clara voluntad política que existía en torno

---

<sup>2</sup> Se puede consultar las funciones y estructura de la Dirección y de la Subdirección: <<http://www.boe.es/boe/dias/2004/07/03/pdfs/A24646-24657.pdf>>

a la medida. Ya se habían planteado muchas proposiciones parlamentarias, diputados de distintas adscripción ideológica habían formulado preguntas sobre el procedimiento y el Gobierno había adquirido el compromiso de facilitar el voto autónomo y secreto de los ciegos.

La Subdirección General empezó a trabajar en el borrador de Real Decreto que previsiblemente desarrollaría el procedimiento.

«En un gran proyecto, aunque siempre trabajas con la idea de que va a salir adelante, en el fondo sabes que se puede caer en cualquier momento o meter en un cajón. También sabes que a partir de un cierto momento ya no hay marcha atrás. En este caso, atravesamos el punto de no retorno en septiembre 2007, cuando me llamó la Directora General, y me dijo: "Jorge, acabo de hablar con el Ministro, la reforma de la LOREG se aprueba la semana que viene".» (Declaraciones de Jorge López.)

La reforma de la Ley Electoral, tal y como se había recomendado desde la Subdirección, fue sencilla y minimalista. Se limitó a introducir un segundo apartado en el artículo 87 de la Ley, señalando: «El Gobierno regulará un procedimiento de votación para los discapacitados visuales que les permita ejercer su derecho a sufragio, garantizando el secreto de voto».

## 10. PLENA IMPLICACIÓN DE LOS ACTORES

El claro apoyo político y la reforma de la ley actuaron como motores que impulsaron definitivamente el procedimiento, reforzando la labor coordinadora de la Subdirección y cambiando «el estado anímico» de los diferentes actores intervinientes.

La ONCE cambió su rol de «actor que apoya desde fuera» a «protagonista responsable de la aplicación del procedimiento». De esta forma, asumió un papel decisivo en búsqueda de soluciones concretas en la elaboración y control del material braille. Por otra parte, en octubre de 2007 se produjo un relevo en la unidad de la ONCE que se encargaba del voto accesible, y aterrizó un nuevo responsable que se volcó decididamente en el proyecto.

## 11. EL CONTENIDO DEL PROCEDIMIENTO: ¿EN QUÉ ELECCIONES SE UTILIZARÍA?

El núcleo duro del procedimiento ya estaba acordado y no planteaba grandes discusiones. Se utilizaría el modelo del «material braille complementario». El Ministerio del Interior se encargaría de habilitar la inscripción, y de elaborar, de forma centralizada, los kits de votación accesible. Las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno distribuirían el material entre los colegios electorales.



El interesado para utilizar el procedimiento tendría que llamar a un teléfono gratuito, inscribirse, y la Administración Electoral le facilitaría, el día de la elección, «un kit de votación accesible» con el material braille complementario que le permitiría votar.

Ahora bien, el Real Decreto debía abordar una cuestión que todavía estaba por resolver. ¿Cuáles serían las elecciones en las que se aplicaría el nuevo procedimiento? ¿Qué pasaría con las elecciones locales y con el Senado?

En el Ministerio del Interior se adoptó la decisión de excluir las elecciones locales pues las dudas sobre la viabilidad técnica del proyecto en este ámbito eran muy grandes. Eran unas elecciones con más 8.000 circunscripciones; un número demasiado alto para la elaboración centralizada del material braille. Se pensó que lo mejor era ganar tiempo, aplazar la decisión y esperar a ver cómo funcionaba el sistema. De esta forma, en el Real Decreto se incluyó una Disposición Adicional con el siguiente contenido:

«El Gobierno evaluará los resultados de la aplicación del procedimiento regulado en esta norma y estudiará las necesarias adaptaciones para las Elecciones Locales.»

En las elecciones al Senado el problema residía en la gran dificultad técnica que existía para adaptar el material braille a una papeleta «de listas abiertas», dentro de los plazos electorales. En la Subdirección se escucharon voces que propusieron excluir estas elecciones del ámbito de aplicación del Real Decreto.

«Pero no se podía excluir al Senado, este proceso electoral formaba parte de las elecciones generales, y no tenía sentido que los ciegos pudieran votar autónomamente al Congreso y no al Senado. Una exclusión de ese tipo hubiese puesto en entredicho el procedimiento.» (Declaración de Jorge López.)

Finalmente, se decidió adaptar el modelo braille a la papeleta del Senado con una plantilla que permitiría a la persona ciega identificar a los partidos y a los candidatos, y votar marcando una X sobre el agujero de la plantilla.

«El sistema es una adaptación del sistema braille al modelo español; una combinación del modelo sueco, dónde se utilizan sobres en braille, y del modelo alemán, cuyo método es a través de plantillas dónde se hace una marca.» (Declaración de José Angel Carrey.)

El Real Decreto se tramitó con una gran celeridad, gracias a la labor que realizó la Subdirectora General Adjunta en coordinación con la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Se puede consultar el Real Decreto 1612/2007 de 7 de diciembre (BOE del 8 de diciembre) por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho al sufragio. <<http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/08/pdfs/A50615-50617.pdf>>

## 12. TRANSMISIÓN DE LA INFORMACIÓN

Una gran parte del trabajo de la Subdirección en la implementación del voto accesible consistía en coordinar los diferentes actores que intervendrían en la implementación del voto accesible: Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno, Asociaciones de Discapacitados, Subdirección de Atención al Ciudadano, Junta Electoral, Empresas...

Por eso una de las mayores preocupaciones de Jorge era que la información y las instrucciones fluyeran correctamente:

«Era un procedimiento nuevo, nadie sabía qué es lo que tenía que hacer. No existía algo tan socorrido en la Administración como es el precedente administrativo. Todos los actores nos iban a machacar con preguntas; por lo tanto, era muy importante elaborar unas instrucciones precisas y que existiera un punto centralizado de comunicación en la Subdirección; un "Mr. Braille" que fuera el responsable de la coordinación y que agilizara la comunicación con todos los actores. Alguien con el que los actores involucrados tuvieran fácil acceso.» (Declaraciones de Jorge López.)

De todas formas, dejar a una persona dedicada, casi en exclusiva, al voto braille también entrañaba sus riesgos. Durante el proceso electoral la Subdirección vive instalada en una urgencia constante, los frentes se multiplican y los Recursos Humanos son más bien escasos.

Finalmente, Jorge decidió que fuera Fermín Mendoza, Jefe de Área de la Cooperación Electoral, quien asumiera la coordinación del proyecto.

## 13. EL AMBIENTE DE TRABAJO

Como sucede en la mayor parte de unidades de la Administración, el ambiente en la Subdirección General tenía sus claroscuros. Los trabajadores de la Subdirección tenían algunos motivos de queja pero también razones para estar satisfechos.

Al poco tiempo de incorporarse al frente de la unidad, Jorge impulsó una modificación de la RPT de la Subdirección con el propósito de aumentar los complementos específicos de los puestos que tenían más carga de trabajo. Jorge aprovechó su experiencia laboral previa en Recursos Humanos y sus contactos en la CECIR para justificar adecuadamente la necesidad de modificar la RPT. Finalmente, la nueva estructura salió adelante y una buena parte del equipo de trabajo experimentó un notable aumento de su nómina.

Por otra parte, existía un descontento generalizado por la evolución que había experimentado recientemente «la productividad» con la que se pagaba el trabajo extraordinario de las elecciones. Los procesos electorales implicaban una carga elevada de trabajo, que muchas veces se extendía fuera del

horario habitual. Además, el fin de semana de las elecciones se trabajaba, y algunas personas no finalizaban hasta la una de la mañana. Estas horas extras se pagaban con una «productividad» que se abonaba después de las elecciones. Este dinero fue aumentando año tras año, elección tras elección. Llegó un momento en que la fama de importantes «gratificaciones» tuvo un efecto negativo en la productividad; y de esta forma, se produjo un punto de inflexión en el 2004, que coincidió con la llegada de la nueva Directora General. Desde entonces, el dinero «extra» había disminuido progresivamente, medida que había provocado un cierto malestar no solo en la unidad, sino también en las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, actores principales en la gestión electoral que también habían conocido un descenso de sus productividades.

#### 14. COMUNICACIÓN EXTERNA

En el proyecto de voto accesible la obligación de informar sobre el servicio público y de comunicar con eficacia a los ciudadanos no era una frase comodín con la que se completaba el informe de turno o el discurso del alto cargo. Era una necesidad imperiosa de la que dependía buena parte del éxito del proyecto.

No resulta extraño, por lo tanto, que la comunicación externa constituyera uno de los pilares fundamentales del voto accesible. Se trataba de un procedimiento nuevo y por tanto la mayor parte de los potenciales usuarios lo desconocían. Era necesario, pues, seguir una estrategia de comunicación con el objetivo de informar a las personas ciegas tanto de la existencia del nuevo sistema como de las características del mismo. A su vez, la campaña debía informar a la sociedad en general, y a los discapacitados en particular, del esfuerzo que estaba realizando el Gobierno y la Administración en materia de accesibilidad.

La estrategia de comunicación diseñada contemplaba la utilización de las herramientas que se enumeran a continuación.

1. Rueda de Prensa en el Ministerio del Interior. La idea era citar a medios de comunicación e informarles del nuevo procedimiento, con el objetivo de que ellos difundieran la noticia.
2. Campaña Institucional en la Radio y Televisión Públicas. Se contrató la elaboración de un anuncio con un mensaje sencillo que informaba sobre la existencia del procedimiento y sobre sus rasgos generales, y remitía al teléfono y a la página web para una mayor información.
3. El Teléfono gratuito en el que los interesados se podían informar e inscribirse como usuarios.
4. Página Web con información pormenorizada sobre el procedimiento, todo ello en formato accesible.

5. Sesiones de información con agrupaciones de invidentes. Estas sesiones se realizarían en los locales de las asociaciones de ciegos con el objetivo de que se familiarizaran con el material braille.

## 15. LO QUE IMPORTA ES EL ANUNCIO

La rueda de prensa finalizó y Fermín se dirigió, con el ceño fruncido y malas sensaciones, a su despacho. El acto no había salido como se esperaba, o, al menos, como se había diseñado. En su momento se pensó que asistiera el Ministro del Interior, pues su presencia tenía un gran poder de convocatoria y de difusión, pero finalmente no pudo estar presente. Sí estuvieron el Subsecretario, la Directora General, un representante de la ONCE, el presidente de CERMI y un ciego con gran conocimiento del sistema braille que hizo una demostración sobre cómo utilizar el kit de votación accesible.

En la presentación se ofrecieron demasiados datos, demasiada información, y los mensajes no fueron claros y nítidos.

Cuando Fermín apareció por los pasillos de la Subdirección y le preguntaron por la rueda de prensa, contestó: «Digamos que el pistoletazo de salida de la campaña de comunicación no ha sido muy afortunado».

Sin embargo, unas horas más tarde, su estado de ánimo cambió tras recibir un sms de un amigo con el siguiente contenido: «Fermín, tú estabas en eso del voto braille, ¿verdad? Acaba de salir la noticia en el telediario y la imagen que se ha dado ha sido muy buena. Enhorabuena».

En efecto, los medios de comunicación reflejaron la noticia del voto accesible. No sacaron la rueda de prensa; simplemente informaron sobre la novedad del procedimiento y pusieron un fragmento del anuncio informativo<sup>4</sup>.

El *spot* y las cuñas se emitieron en la Televisión y Radio públicas, aprovechando el espacio gratuito que se reserva para informar sobre las elecciones. Los anuncios se concentraron en los primeros y últimos días del plazo de inscripción abierto para utilizar el «voto braille».

## 16. ELEMENTOS DE COORDINACIÓN

Fermín se encargó de canalizar la información entre los diversos actores que intervenían en la implementación del «voto accesible». Su teléfono era el que tenían que marcar las diferentes organizaciones para cualquier cosa relacionada con el proyecto.

---

<sup>4</sup> Se puede observar el reflejo en los medios en los siguientes enlaces: <<http://www.youtube.com/watch?v=gNNtGNUtJ70>>, <[http://www.youtube.com/watch?v=o\\_c5tx7VIbM](http://www.youtube.com/watch?v=o_c5tx7VIbM)>

Entre los actores involucrados destacaban: las empresas contratadas para la elaboración del material braille; la Subdirección General de Atención al Ciudadano que coordinaba el teléfono de información gratuito; la Oficina del Censo Electoral cuyo papel era fundamental en la identificación de los colegios electorales de las personas inscritas, la Administración Electoral, que debía tener instrucciones precisas sobre el procedimiento, la Junta Electoral Central que debía dar su conformidad al modelo de kit de votación accesible, las Asociaciones de Discapacitados que coordinaban el trabajo de control con la Comisión Braille, y las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, que eran actores fundamentales en la elaboración del material.

«Lo más importante era hacer un seguimiento del proceso, velar por que se cumpliesen los plazos, hacer frente a los problemas que aparecían y responder a las dudas que surgían, que no fueron pocas. Con la Junta Electoral Central, la comunicación se hacía a través de los Altos Cargos del Ministerio. Con el resto de actores, seguimos la misma estrategia. Primero celebramos con cada uno de ellos una reunión en la que se les explicaba su papel en el procedimiento. En la reunión les dábamos las instrucciones y además les pedíamos un contacto *técnico*, que se responsabilizara del voto braille. Luego yo me comunicaba con estos contactos, por teléfono y por mail. Cada vez que alguien planteaba una duda, yo respondía y ponía en copia al resto de puntos de contacto; de esta forma, no solo se evitaba la repetición de las preguntas, sino que también se creaba una especie de foro, en el que se daban muestras de solidaridad, ilusión y también humor. ¡Cómo me hubiese gustado "ponerles rostro" a todas esas personas cuyas voces y correos terminaron por hacerseme familiares! Por otra parte, uno se animaba observando el esfuerzo de los demás, como por ejemplo, el fantástico trabajo que realizaron las Asociaciones de Discapacitados, especialmente la ONCE.» (Declaraciones de Fermín Mendoza.)

## 17. EL TELÉFONO DE INFORMACIÓN

El 15 de enero de 2008 Fermín Mendoza comenzó su jornada laboral con una mala noticia: el teléfono de información gratuita llevaba una hora funcionando y ya se había colapsado. Dos ideas pasaron por su cabeza mientras se dirigía al despacho de Jorge:

1. La imagen que se estaba dando en ese momento no era nada buena.
2. Existía una gran expectación y el número de usuarios podía alcanzar una cifra demasiado elevada.

El problema se solucionó en 20 minutos; y después de un par de días de gran intensidad de llamadas, la inscripción alcanzó un ritmo moderado. De hecho, cuando había transcurrido una semana desde el inicio del plazo, ya se sabía que el número de personas que utilizaría el «voto accesible» no sería excesivamente alto.

En todo caso, Fermín, durante el plazo de inscripción, cumplió cada mañana con el ritual de leer el informe con el número de inscritos que mandaba la Subdirección General de Atención al Ciudadano.

Finalmente la cifra se situó en 1.623 personas.

## 18. LA PLANIFICACIÓN TEMPORAL

Cuando comienza el proceso electoral, la Subdirección General se convierte en una especie de redacción de periódico con continuas llamadas de teléfono, faxes que entran sin cesar y personas que piden cita para hablar con el Subdirector. Pero sin duda alguna, el protagonista del proceso no es el jefe de la unidad, ni la Junta Electoral Central, ni tan siquiera los partidos o fuerzas políticas... El protagonista es el calendario electoral que cuelga de las paredes de todos los despachos de la Subdirección; un gran póster con colorines que refleja las diferentes fases que marca la normativa.

«En la Subdirección sabemos que empieza la fiesta cuando llega el mensajero con los calendarios electorales», se suele comentar en la unidad.

Esta obsesión por los plazos y las fechas también estuvo presente en la implementación del voto accesible, pues prácticamente no había margen temporal para hacer frente a posibles retrasos en la producción y distribución de los kits de votación accesible.

El problema residía en elaborar 54 modelos de kits de votación accesible (uno por circunscripción electoral) y 1.623 unidades en el estrecho margen temporal del proceso electoral. En concreto, la gran complicación provenía de la plantilla del Senado, que exigía unificar el tamaño de las papeletas y elaborar un material braille altamente cualificado.

## 19. LA ELABORACIÓN DE LOS KITS DE VOTACIÓN ACCESIBLE

El proceso de elaboración de los kits de votación accesible se organizó en tres etapas:

1. Las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno tenían que elaborar y enviar a Madrid las papeletas y sobres de votación, con las indicaciones establecidas por el Ministerio del Interior.
2. La empresa contratada elaboraría los kits de votación accesible y se encargaría de distribuirlos, después de pasar los pertinentes controles, entre las Delegaciones/Subdelegaciones.
3. Las Delegaciones de Gobierno distribuirían los kits de votación accesible entre las correspondientes mesas electorales.

Todas las unidades hicieron un gran esfuerzo para ajustarse a los plazos marcados pero desde el principio se empezaron a acumular retrasos que situaron el proyecto cerca de la línea roja marcada en la planificación temporal.

«Llegó un momento en el que yo veía que si todo seguía igual, el material no iba a estar a tiempo. Las empresas nos daban largas y justificaban las demoras amparándose en el retraso con el que habían recibido las papeletas. Finalmente decidí mandarles un fax en el que les recordaba sus obligaciones contractuales, y les comunicaba que el incumplimiento del contrato llevaba aparejado la no retribución y el establecimiento de penalidades, tal y como establece la Ley. Después de ese comunicado, y también tras la mediación de la ONCE, las empresas redoblaron sus esfuerzos para concluir el trabajo en plazo.» (Declaraciones de Jorge López.)

El seis de marzo de 2008 se envió, por correo urgente certificado, la última remesa de kits de votación accesible y en la Subdirección se expandió una sensación generalizada de alivio. Faltaban tres días para las elecciones, un tiempo justo, pero suficiente, para que las Delegaciones/Subdelegaciones supervisaran y entregaran el material de los colegios electorales.

Lo único que impidió el retraso fue que las Asociaciones de Invidentes contaran con material braille «real» en sus sesiones informativas. Los interesados no pudieron familiarizarse con kits de votación reales y tuvieron que contentarse con material de prueba.

«En la fase de implementación, las Delegaciones se llevaron la peor parte del pastel: tuvieron que elaborar las papeletas, enviarlas, supervisar los kits de votación accesible, distribuirlos... Alguna Subdelegación se quejó, especialmente en la cuestión de la distribución, porque decía que no tenía medios para repartir el material por los diferentes pueblos, pero todas cumplieron con su cometido con gran profesionalidad y eficacia.» (Declaraciones de Fermín Mendoza.)

## 20. DESPUÉS DE LA TORMENTA VIENE... ¡LA ALARMA!

Quedaban dos días para las elecciones y la maquinaria ya estaba a punto para la gran cita electoral. Después de unos días de gran preocupación en torno al voto braille, por fin se respiraba una cierta calma en esta materia... hasta que se produjo una llamada urgente...

«Recuerdo que acaba de salir de una reunión en el Palacio de Congresos, cuando me pasaron una llamada urgente al móvil. Era el Secretario General de la Delegación de Gobierno de Sevilla. Acababan de analizar los kits de votación accesible y habían detectado errores en cinco ejemplares. En principio eran errores menores pero si se habían producido fallos en el modelo de Sevilla,

quizás también podía haber errores en otros lugares.» (Declaraciones de Jorge López.)

El material braille había pasado por todos los controles establecidos: la Junta Electoral, comprobaciones del Ministerio del Interior, certificaciones de calidad de la Comisión Braille Española; pero la llamada de Sevilla hizo saltar la voz de Alarma.

Jorge salió del Palacio de Congresos, se dirigió directamente hacia el despacho de la Directora General y explicó la situación. Acordaron llamar a todos los Delegados y Subdelegados del Gobierno para que estuvieran pendientes del control de los kits de votación accesible. En concreto, les dijeron que:

1. Tal y como estaba previsto, el control debía cubrir la totalidad de las unidades.
2. Que debía realizarse con representantes de la ONCE con conocimiento del sistema braille.

A su vez, la Directora llamó al responsable de la ONCE y le pidió que movilizará a su organización para enviar representantes a todas las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. La ONCE respondió volcándose plenamente en el control, y mostrando una total disponibilidad.

«Al final la cosa se quedó en un susto, pues los errores eran de carácter menor, y subsanables. Tuvimos que utilizar los "kits de emergencia" que habíamos previsto para la ocasión. En todo caso, contamos con la magnífica ayuda de la ONCE que fue muy útil en ese momento, y en todo el proceso en general». (Declaraciones de Jorge López.)

## 21. 9 DE MARZO DE 2008: POR FIN LLEGA EL GRAN DÍA

Durante la jornada electoral, la Subdirección General tiene montado su cuartel general en el Palacio de Congresos. La Subdirección centraliza todos los informes que provienen de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno y elabora los resúmenes correspondientes para los responsables del Gobierno. Por la noche, el Palacio se convierte en una especie de fiesta en la que los empleados públicos e invitados especiales asisten a la transmisión de los resultados electorales y a la rueda de prensa de la Vicepresidenta del Gobierno y del Ministro del Interior.

En la Subdirección, la jornada electoral se vive con una gran tensión. Se han de recoger todas las incidencias y resolver, en su caso, los problemas que se produzcan. Además, en el nivel político la intranquilidad todavía es mayor, pues los Ministros y Altos Cargos esperan con expectación los resultados que marcarán el futuro de su vida política y administrativa. Ese día, el trabajo se desarrolla en un clima de gran estrés.



Fermín Mendoza se pasó la mayor parte del día acompañando a una Delegación de Representantes Internacionales: fueron a un colegio electoral, a un Centro de Recogida de Información, vieron cómo se transmitía información por el nuevo sistema de PDA... En todo momento, Fermín estuvo pendiente de su móvil corporativo, deseando que no se produjera ningún problema relacionado con el voto braille. En estos casos, la ausencia de noticias era una buena señal.

Por eso, cuando sonó su móvil, a eso de las 14:00, no dudó en cortar la explicación que estaba dando a los representantes internacionales y apartarse unos metros de la comitiva.

«Era la Subdirectora Adjunta, me llamaba para interesarse por mí, y para preguntarme por el programa de los invitados internacionales. Me dijo que por el momento, todo iba bien, que no se había producido ningún problema significativo.»

Finalmente, la jornada electoral transcurrió con normalidad, los colegios electorales se cerraron y comenzó el escrutinio sin que se produjera ninguna incidencia relevante.

La jornada electoral monopolizaba la información de los medios de comunicación; y entre las noticias relacionadas con «la gran fiesta de la democracia», casi todos los medios destacaban la gran novedad del voto accesible. Los telediarios y programas especiales sacaron la imagen de la felicidad de los ciegos que habían votado por primera vez sin necesidad de recurrir a una tercera persona de confianza.

Las Asociaciones de Discapacitados, por su parte, no dudaron de calificar la primera experiencia del voto braille como un éxito en materia de accesibilidad.

## 22. EL INFORME

Por la mente de Fermín Mendoza pasaba ahora la imagen de todo el equipo de la Subdirección en el Palacio de Congreso de Madrid. La alegría de todos, los rostros de cansancio, los brindis... Apenas había transcurrido un mes desde aquel día y la situación en la Subdirección ya había experimentado importantes transformaciones. Jorge y la Subdirectora General Adjunta habían cambiado de puesto de trabajo, y ahora él tenía que informar al nuevo subdirector sobre el procedimiento de voto accesible.

Fermín pensó en cómo las personas dejan su impronta en los proyectos y cómo, al mismo tiempo, y aunque parezca una paradoja, los proyectos continuaban aunque cambien las personas. Acto seguido, movió la ruedecilla del ratón, quitó el salvapantallas de su ordenador y comenzó a escribir el informe, siguiendo las indicaciones del nuevo Subdirector.



## CASO 12

### RENDICIÓN DE CUENTAS

*Ignacio Gutiérrez Gilsanz*

#### 1. UNA NUEVA DIRECTORA

La nueva Directora llegó un junio de 2008 a su futuro Centro de trabajo, sin conocer de antemano prácticamente nada de la organización interna del mismo. En ocasiones, había estado allí recibiendo o impartiendo formación, por lo que había tratado a las personas que gestionaban el Centro al que ahora iba destinada.

Su nuevo trabajo se iba a desarrollar como Directora de la parte de Formación de un Centro que, según sus Estatutos, se ocupa de la formación de los funcionarios y otro personal, y la investigación, estudio y asesoramiento económico y jurídico.

El Centro en cuestión se creó hace más de 25 años y cuenta con una plantilla cercana a los 250 trabajadores. Su Organigrama está bien definido, aunque a lo largo del tiempo ha sufrido algunas variaciones muy relevantes.

Dado que el Centro realiza tareas de formación e investigación, tiene dos programas presupuestarios diferenciados, que permiten conocer la disponibilidad de recursos de cada actuación y planificar las actividades a corto, medio y largo plazo.

El Centro de Formación, la parte de la que se iba a ocupar, había sufrido cambios importantes de personal en un intervalo de fechas muy corto. Recientemente, había llegado un nuevo Director del Centro, su futuro jefe, con el que no había tenido relación hasta que se puso en contacto para ofrecerle el puesto. Su antecesor se había marchado después de varios años en el puesto. También cambiaba un Jefe de Estudios con categoría similar a Subdirector Adjunto, que llevaba casi cuatro años de experiencia en la gestión.

No acabó en este punto el movimiento de funcionarios, ya que el Centro en cuestión se caracteriza por una alta rotación en los niveles de dirección, de manera que muy poco tiempo después de llegar, también se marchó un vocal ase-

sor que realizaba, entre otras, tareas de planificación financiera de la parte de formación.

Con este escenario se puso a estudiar y analizar el organigrama del Centro en la parte del trabajo que le correspondía y que estaba relacionada con la formación, para conocer la estructura organizativa, el trabajo que se realizaba y las personas que trabajaban en su ámbito de competencias. Mantuvo reuniones con todos y cada uno de los funcionarios que desarrollaban su actividad en su ámbito de trabajo para conocer sus inquietudes, su experiencia en el Centro, sus intenciones a corto plazo y su capacidad de esfuerzo e implicación con respecto a las posibles iniciativas que fuera a tomar.

Como se dejó traslucir en esos primeros meses y conocía de antemano, el Centro donde iba a iniciar su nueva etapa de trabajo es, ha sido y será un referente de formación de carácter técnico, y como tal debe intentar estar siempre a la cabeza de las innovaciones y la modernización de la Administración Pública. En concreto, en el momento en el que se producen estos relevos, en el Centro existe la conciencia de que debe ser un referente en la implantación de la Administración electrónica en el Ministerio de adscripción.

## 2. PROYECTOS PARA UNA NUEVA ETAPA

Dentro de este contexto, y tras hacerse una idea de la situación y de los objetivos que se podría plantear, estableció unas metas y las puso en conocimiento de su Jefe. Elaboró un documento resumen en mayo de 2009, que incluía posibles mejoras y un documento más extenso en el que recogía detalladamente sus ideas, propuestas, iniciativas, líneas de estudio e intenciones, e incluso estableció fechas y unidades implicadas en los cambios. Lógicamente, y aunque venía con ideas propias para la elaboración del citado documento, mantuvo reuniones previas con el personal directivo que trabajaba en su ámbito de competencias para conocer la situación y las posibilidades de mejora y para escuchar las propuestas que podrían realizarle.

Tras la reunión con su Jefe, en la que le mostró sus ideas, y después de la aquiescencia del mismo a la mayoría de ellas, se puso en marcha para su implementación paulatina y continua. Por su parte, su jefe aceptó el envite y trasladó las propuestas de mejora hacia arriba, asumiendo como propios los compromisos recogidos en el documento que le remitió la Directora, así como otros planteados por él mismo.

Entre los objetivos propuestos, se planteó la modernización del sistema de formación, la adaptación de la formación al entorno del Espacio Europeo de Enseñanza Superior, el fortalecimiento de las vías de cooperación internacional del centro, la generación de redes de intercambio de conocimiento y la adaptación de los objetivos del Centro a la nueva realidad institucional y a las políticas sociales y de igualdad de género; incluso, dado que llegó en una época de res-

tricciones presupuestarias, se embarcó en propuestas para la obtención de nuevas formas de financiación de la formación no exploradas hasta entonces por dicho Centro y en analizar las propuestas formativas que se estaban desarrollando para conseguir una reorientación hacia actividades que cumplieran los principios de buena gestión financiera que deben presidir todas las actuaciones de un gestor público: eficacia, eficiencia y economía.

El documento que recogía sus planes incluía propuestas desglosadas, de manera que las mismas se desarrollaban en actuaciones específicas, algunas de las cuales implicaban cambios concretos y con fecha de implementación.

En diversas reuniones posteriores con el personal directivo que trabajaba en su unidad, les fue poniendo de manifiesto sus ideas, sus compromisos y lo que esperaba de ellos. En principio conocía la capacidad de respuesta de sus directivos ya que en parte solicitó de los mismos ideas, propuestas, valoraciones, en definitiva, conocimientos previos, para elaborar el documento. Sin embargo debía ser meticulosa en este sentido, dado que cada propuesta debía ser puesta en marcha en momentos concretos y precisos para que surtiera el efecto deseado con las menos contraindicaciones posibles. Asimismo, debía dejar espacio para situaciones sobrevenidas impredecibles.

En la planificación de estas actividades se fueron poniendo ítems y plazos asociados a los mismos para hacer un seguimiento de su cumplimiento. La principal herramienta para evaluar el desarrollo de sus propuestas era la memoria anual del Centro Directivo, en la cual se recoge toda la actividad que se ha llevado a cabo durante el año, los proyectos iniciados y el estado de cumplimiento de los mismos.

Dicha información tiene su origen en las fichas presupuestarias en las que se reflejan las actividades formativas que está previsto que se desarrollen en el período presupuestario posterior, y se comparan con las de años precedentes. Asimismo es preciso dar justificación a las desviaciones producidas durante un ejercicio, ya que en ocasiones la dotación presupuestaria de alguna partida depende de esa justificación explicativa de un porcentaje de ejecución menor del previsto.

### 3. UN PEQUEÑO CAMBIO

Entre el compendio de medidas y propuestas diseñadas, aparecía un epígrafe que en un principio podría pasar inadvertido: «La eliminación del papel y su sustitución por la documentación en formato electrónico.» A simple vista parecía una decisión concreta, de rápida ejecución y de fácil implantación. Asimismo, los resultados se podrían esperar a corto plazo.

En un principio, dicho cambio parecía ser un pequeño encargo dentro de medidas de hondo calado que podrían tener repercusiones de índole organizati-

va, dado que podría haber traslado de cargas de trabajo en las diferentes unidades que configuraban el Centro.

Sin embargo, la decisión de la que nos ocupamos, de apariencia inicialmente intrascendente, se destapó como una fuente de complejas relaciones entre unidades y de generación de problemas.

La eliminación del papel es una aspiración desde hace ya bastante tiempo dentro del trabajo administrativo y, en concreto, en el ámbito de la Administración General del Estado es una necesidad reclamada desde la universalización de los ordenadores.

La idea es que llegue un momento en que no tengamos las mesas de nuestras oficinas llenas de papeles, y que únicamente haya escritorios con sus ordenadores, el servidor y una red interna de comunicación conectada a Internet. En el Centro de Formación se quería implantar este método de trabajo.

#### 4. OFICINA SIN PAPELES

En la actualidad, todavía todas las oficinas albergan muchos papeles. Debido a la inercia y el desconocimiento, cuesta cambiar la forma de trabajar, pero la teoría es que utilizando herramientas informáticas e Internet, se puede ir reduciendo paulatinamente el uso del papel hasta llegar a abandonarlo. La puesta en práctica en el ámbito de la formación se referiría específicamente a la documentación que se aporta a los alumnos.

Los documentos digitales se supone que permitirían que esta transición del uso de papel a la oficina digital sin papeles fuera mucho más sencilla. Para ello se han diseñado programas de gestión que permiten manejar toda la documentación en formato digital, almacenándola como archivos individuales en discos o en bases de datos, de manera que no se tiene que almacenar en carpetas de papel ni interminables archivos llenos de cajas. La gestión documental electrónica se supone que no solo es más cómoda, sino que es más segura y mucho más económica. En aquel momento, se gestionaba prácticamente todo en formato papel, de manera que, por poner un ejemplo, la gestión de la documentación de un curso de varios meses, además de complicada, conlleva el fotocopiado y reprografiado de miles de documentos, algunos de los cuales se refieren a normativa que en la actualidad se encuentra fácilmente a disposición del posible usuario incluso en páginas web de consulta permanentemente actualizadas, sin que sea preciso siquiera descargarlas al ordenador.

La teoría es perfecta, pero, como siempre, en la realidad se dan otras circunstancias que varían la percepción teórica inicial, y en concreto en el ámbito de los documentos electrónicos también se ha originado un efecto inverso, ya que se ha producido la multiplicación del uso del papel. La cuestión es que del documento digital se pueden hacer tantas copias como se desee simultánea-

mente y además cada usuario del documento posee la capacidad de reprografiarlo o imprimirlo, con lo que se multiplican las posibilidades de aumentar la tasa de consumo de papel, por lo que es preciso una cultura de no imprimir a no ser que sea preciso, que debe implantarse en la mente de los usuarios. Desde el Centro de Formación se pretendía que esa cultura comenzase desde el principio en los cursos de nuevo ingreso y para los de formación solicitada por los Centros Directivos de destino de la formación desde la implantación del sistema.

## 5. DE LA NORMA A LA COSTUMBRE

El problema radica en que fundamentalmente se imprime por hábito, ya que las generaciones presentes no están preparadas para estudiar y trabajar con documentos digitales, pero el reto es conseguir que las generaciones futuras obtengan las «ventajas» del papel: es flexible, transportable, no necesita periféricos como enchufes, teclados, ratón... y lo más importante, permite realizar anotaciones en los márgenes, tachar los datos poco importantes y subrayar los de mayor interés, o sea, es editable.

En la actualidad se considera que la lectura en la pantalla es desagradable, ya que el monitor es un emisor de luz parpadeante y molesta. Además, la proliferación del software como PDF, hojas de cálculo, Flash para las animaciones... incrementa la complejidad, ya que es necesario saber manejar muchas aplicaciones y muchas veces las plantillas de los Centros de trabajo tienen personal al que no es fácil adaptar al mundo digital.

Por tanto es preciso crear hábito y software sencillo, para predisponer a los usuarios para que interactúen al máximo con los documentos y enseñar a utilizar este software, de manera que se podría a la vez reducir el gasto de papel y tener empleados satisfechos y competentes. En este sentido el Centro de Formación se impuso la obligación de que los alumnos de nuevo ingreso salieran conociendo perfectamente las aplicaciones más comunes que son absolutamente imprescindibles para su trabajo y se plantearon planes de formación para el personal del Centro Directivo para que la formación interna fuera en la misma línea que la del alumnado. Los alumnos van a solicitar en función de lo que se les exija y del camino que por el que se les dirija. Por eso, conviene estar preparado para responder a las solicitudes en función del camino que se ha decidido.

En el ámbito laboral de las oficinas, de todas las posibles soluciones existentes se ha demostrado que el medio más eficaz para frenar el uso de papel es la Intranet, acompañada de la implementación de una política de uso de papel. En el ámbito académico, el uso del Campus virtual, con la clave y el usuario únicos para todas las actividades formativas, serían las herramientas de combate para este cometido.

En el ámbito administrativo, se está llevando a cabo un enorme avance en este sentido a través de la e-administración y las oficinas virtuales de la administración pública.

La decidida apuesta en el uso de las TIC por parte de la Administración Pública española en todos los ámbitos, pero sobre todo en el estatal, está siendo decisivo en la modernización tecnológica de sus estructuras y procedimientos. Para conseguir los objetivos descritos por los diferentes planes implementados a lo largo de los últimos años en la Administración española, se han llevado y están llevando a cabo toda una serie de cambios y adaptaciones, no solo tecnológicos, sino también culturales, administrativos, organizativos, jurídicos, etc., que pretenden traducirse en una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Los funcionarios, esa especie con singularidades específicas y distinguibles de los empleados privados, deben de adaptarse a las tendencias.

La finalidad de esta práctica es múltiple, ya que la implantación de la eliminación del papel asociado al concepto de oficina digital sin papeles supone un gran ahorro en materiales, pero además las TIC ofrecen un gran potencial para la mejora ambiental y de productividad. Esto traducido al Sector Público no solo es una idea, es un requisito imprescindible que debe guiar las actuaciones administrativas.

## 6. POSIBILIDADES TÉCNICAS

Además, la implantación de esta idea abre el horizonte a posibilidades de incremento de productividad. La automatización del archivo de documentos, su manipulación y recuperación permiten ahorrar tiempo y dinero. En realidad se trata de mover la información lo más rápido posible y en eso no hay quien gane a la información digital.

En principio, con el sistema digital no se pierde información y se incrementa la seguridad con los niveles y permisos de acceso. Por ejemplo, los alumnos pueden ver el contenido de los documentos, pero no pueden modificar la estructura de un curso *on line* creado en el Campus virtual, mientras que los administradores pueden modificarlo. También es posible adjudicar permisos para ver solo parte del Campus, o para verlo entero.

Además, se elimina la información redundante y la necesidad de distribuir versiones actualizadas, ya que se pone a disposición de los alumnos un documento actualizado disponible para todos los que tengan acceso autorizado a la vez al mismo, a través del Campus virtual.

Por otro lado, son necesarios menos requerimientos para el archivo físico, ya que en un soporte físico como un lápiz de memoria puede estar incluida toda la información de un curso de duración de un año, con un acceso fácil y rápido.



## 7. APLICACIÓN AL CENTRO DE FORMACIÓN

Si es así en general, en un Centro de Formación donde se mueve una cantidad ingente de información, los ahorros y las ventajas de la implantación de un sistema de eliminación del papel podrían parecer ingentes y muy sencillas.

En el Centro de Formación al que nos referimos, la tarea primordial es la formación técnica y gerencial de los directivos y predirectivos del Ministerio de adscripción. Cada año se desarrollan en el Centro más de una docena de cursos de alumnos de nuevo ingreso en la función pública, con duraciones que van desde cuatro meses hasta casi un año de formación. Este sistema está muy consolidado y las Unidades de destino le dan mucho valor. De hecho, observan con atención el desarrollo de estas actividades, ya que consideran primordial que el personal que salga del Centro de Formación esté capacitado desde el primer momento para desarrollar tareas de carácter técnico y, en muchos casos, trabajar en puestos de gran responsabilidad. Por ello, cualquier cambio que pueda alterar la estabilidad de dichos cursos se plantea y analiza minuciosamente antes de su implantación.

Asimismo, en el Centro se desarrollan anualmente centenares de cursos de formación demandada por los Centros Directivos del Ministerio que han cedido sus fondos dedicados a formación a este centro especializado, para que les gestionen dicha tarea. Esta externalización de funciones, sin embargo, está plenamente complementada con la implicación absoluta en la formación. En este sentido, uno de los criterios principales de excelencia que se sigue en el Centro de Formación es la calidad de su profesorado, cuestión a la que se dedica tiempo, dinero y esfuerzo, con seguimiento y valoración individualizado por curso y profesor. El pilar fundamental del Centro de Formación es el profesorado, y por ello se buscan dentro de los Centros Directivos especializados en el trabajo para el que se quiere formar a los funcionarios.

Por ello, cualquier decisión tomada en este ámbito afecta directamente a los Centros Directivos de destino de la formación y por ello se les ponen de manifiesto y se debaten y analizan con ellos en las Comisiones Permanentes de Formación de los mismos.

## 8. SE PONE EN MARCHA EL PROYECTO

Con el bagaje anterior en la mente, la Directora dio la orden, y puso en marcha la maquinaria del Centro para que se realizasen los cambios precisos. Era primordial tener información periódica y en tiempo real sobre la evolución de las medidas tomadas.

La decisión implicaba a las Subdirecciones de Formación, a la Secretaría General y a la Unidad que gestionaba el Campus virtual.

En cada Subdirección General de Formación debían implicarse en transmitir a los Centros Directivos del Ministerio con los que se relacionaban, que se iba a llevar a cabo dicho cambio.

La eliminación del papel supone que el sistema formativo debía cambiar. Los alumnos a los que va destinada la formación debían asumir una nueva forma de estudio y adquisición de conocimientos. Por su parte, los profesores se enfrentarían a una nueva manera de trabajar.

Para aceptar y abrazar la idea de la eliminación del papel, los destinatarios de la formación tenían y tienen que cambiar sus hábitos en la utilización del papel, para lo cual se requieren sistemas amigables que permitan a los alumnos estudiar sin papeles, manteniendo el mismo rigor en su aprendizaje.

Como con todas las propuestas innovadoras y rupturistas con sistemas muy implantados, hay una curva de aprendizaje, un cierto período de resistencia, y se requiere tiempo para acostumbrarse. Además, es posible que algunas personas se resistan al cambio. En este ámbito había que trabajar con la exposición de los beneficios de la utilización de sistemas digitales.

Tradicionalmente, se venía entregando a los alumnos la documentación fotocopiada remitida por los profesores, pero este cambio suponía que en las aulas ya no se pondría a disposición de los alumnos la documentación para las actividades formativas.

Una simple justificación podría ser que año tras año se recogían miles de fotocopias entregadas como documentación soporte de los cursos y que los alumnos dejaban en las aulas, ya fuese porque constituían material de consulta y una vez utilizado en clase no les iba a ser de utilidad posteriormente, ya fuera porque algunos de ellos debían viajar a sus puntos de origen y dicha documentación era muy voluminosa o simplemente porque no se consideraba de interés. Sea como fuere, se destruían miles de folios o, en el mejor de los casos, si al final los alumnos decidían llevársela a su Centro de Trabajo, gran parte de dicha documentación pasaba a formar parte de la decoración de las estanterías de los despachos. Además, pasado el tiempo, dejaba de tener utilidad a causa de las modificaciones normativas o procedimentales que a fecha de hoy se suceden de manera frenética e ininterrumpida.

Si no iba a estar disponible en el aula la documentación en soporte papel, este nuevo sistema implicaba que los alumnos debían tener a su disposición la documentación con cierta antelación, para decidir por sí mismos qué van a imprimir y qué van a utilizar como medio de consulta y, por tanto, no es preciso que se imprima. Además, en algunos casos se podría plantear la utilización del ordenador como soporte para el estudio.

Por otro lado se abría la posibilidad de un nuevo sistema de formación que se estaba intentando implantar en el Centro de Formación. Si el alumno dispone del material con anterioridad a la actividad formativa, puede estudiarlo y hacer

más dinámica la formación, de manera que las sesiones formativas no se limitan a una mera exposición por el profesorado.

## 9. POSIBLES SOLUCIONES

Pero, ¿cómo poner a disposición de los alumnos el material en formato informático? Se plateaban varias posibilidades.

Podría remitirse un correo electrónico con el material a cada alumno. Esto implicaba tener a disposición del Centro dicho material con cierta antelación para poder remitirlo a su vez a los alumnos. Pero dado que los profesores seleccionados suelen ser los mejores profesionales en las materias que van a impartir, es frecuente que estén sobrecargados de trabajo, por lo que no suelen remitir con mucha antelación la documentación, pues hasta el último momento pretenden actualizar los contenidos de la misma, especialmente las presentaciones de apoyo.

Asimismo, como norma general, el volumen de documentación que entregaban los profesores, por su empeño de ser exhaustivos, era muy grande. En consecuencia, cada envío a los alumnos podía suponer varios correos electrónicos.

Por otro lado, el listado de alumnos para cada curso con los datos precisos para poder remitirles la documentación, si nos referimos a los cursos de formación solicitados por los diferentes Centros Formativos, y aunque se estableció un procedimiento con los mismos con plazos más que generosos, no siempre se cumplía por imposibilidad de alguna de las dos partes.

Un problema añadido que surgió fue que la remisión de remesas de correos a una misma unidad era detectada por el servidor informático como correos *spam* y procedía en algunos casos a eliminarlos. Esto conducía a tener que enviar uno a uno los correos a todos los posibles alumnos.

Por todo ello se vio que era una solución útil a corto plazo y como medida inicial hasta desarrollar la idea principal, pero inviable a largo plazo.

En realidad, en la era de la tecnología y de la formación *on line*, y teniendo el Centro a su disposición un Campus virtual, la pretensión era que los alumnos se conectasen al mismo y dispusiesen de la documentación a través del citado Campus.

Por tanto, hubo que determinar un mecanismo de comunicación entre el personal encargado en cada Centro Directivo de las relaciones con el Centro de Formación y los responsables de cada curso, para que se determinasen los plazos mínimos y máximos que deben cumplirse para la difusión de un curso, la remisión de los listados de alumnos y el formato con el que debían remitirse cada una de las informaciones, entre otras cuestiones.

Sea como fuere la forma en la que la obtuvieran, los funcionarios que iban al Centro a recibir formación para actualizar conocimientos, tenían a su dispo-

sición los mecanismos necesarios para imprimir la documentación que considerasen precisa para el curso. Sin embargo, para los alumnos de los cursos de formación de nuevo ingreso, se consideró preciso que dispusiesen de algún sistema que les permitiese imprimir dicha documentación. Por ello se diseñó un sistema a través del cual pudieran obtener la documentación en el propio Centro, para lo cual, tras deliberaciones en las que participaron todas las unidades implicadas, se determinó por la Secretaría General el precio de la fotocopia y se elaboró un proceso a través del cual los alumnos pueden solicitar la impresión y fotocopiado de los documentos puestos a su disposición en el Campus virtual.

## 10. ADAPTACIONES EN EL CENTRO

Por otro lado, si la pretensión consistía en no aportar ningún documento en formato papel más allá del programa del curso y en adaptarse a los tiempos y al nuevo sistema de enseñanza a través del Campus *on line*, debían reestructurarse algunas instalaciones del Centro de Formación.

Uno de los aspectos primordiales en los que se basa la idea de la Oficina sin papeles que se pretende implantar en la Administración, es la conectividad, mediante portátiles y sistemas de conexión inalámbrica WiFi.

Se decidió que la eliminación del papel debía ir acompañada de la instalación en todas las aulas de enchufes para que se pudieran utilizar los ordenadores portátiles durante las clases como soporte para analizar la documentación puesta a disposición de los alumnos en formato digital. Asimismo, se pondría a su disposición la posibilidad de tomar apuntes a través del ordenador.

Pero también implicaba la instalación de una red de acceso a Internet en todas las aulas. Esto exigía plantearse la necesidad de desarrollar la red WiFi para que los alumnos tuvieran acceso al Campus virtual desde sus ordenadores en las aulas.

Este cambio implicaba que los alumnos pudieran disponer de sus ordenadores personales durante las clases ordinarias.

En este sentido, y para asegurar que todos los alumnos disponían de medios informáticos, se pusieron a disposición de los alumnos varias aulas informáticas del Centro, para que en períodos no lectivos pudieran tener acceso a ordenadores, así como un aula abierta, que siempre está a disposición de los alumnos.

Asimismo, como se había hecho en otras ocasiones con algún Centro Directivo, se promovieron convenios para que cada uno de los Centros Directivos a los que se les da el servicio de formación se hiciesen cargo de un aula, en la cual dotarían los medios informáticos e instalarían el software de las aplicaciones informáticas que consideren precisas para que los funcionarios lo estudien, y

realicen el mantenimiento de dicho software. De esta manera, todos los funcionarios de dicha institución, con el permiso de la misma, tienen la posibilidad de utilizar el aula.

Por la parte académica, tras la primera comunicación oficial a los órganos de coordinación académica en los Centros de destino de los funcionarios que reciben formación, esta decisión supuso muchos cambios.

Los responsables designados para el seguimiento de los cursos debieron comunicar con todos los profesores de cada curso de nuevo ingreso, para hacerles ver que el sistema de formación en general, y el sistema de elaboración de exámenes en particular, debía cambiar, ya que debería decidirse si los alumnos tendrían la posibilidad de disponer del material a través de medios informáticos como norma general y durante los exámenes en particular. En principio si esto era así, los encargados de vigilar los exámenes tienen una tarea más complicada, ya que deben vigilar para hacer imposible la comunicación entre ordenadores. Para ello se sugirió a todos los alumnos que se descargasen el material académico en soportes informáticos para tenerlo a su disposición sin necesidad de conectarse al Campus virtual.

## 11. ¿ORDENADORES EN EL AULA?

Además, en el día a día, en las clases, se debió decidir si el alumno podría estar trabajando con el ordenador durante la exposición del profesor o, dado que existía la posibilidad de que se estuviese conectando a Internet o desarrollando otro tipo de actividades, se prohibiese el uso de los mismos durante las sesiones presenciales en las que no fuese preciso su uso y así se comunicase por el profesorado de manera expresa.

Se optó, tras un período de transición, por permitir el uso del ordenador en clase, para crear esa cultura a la que nos hemos referido, ya que algunos alumnos incluso ya se habían adaptado a tomar apuntes con el propio ordenador portátil. Asimismo se detectó que el porcentaje de alumnos con ordenador personal, ya sea portátil como de sobremesa, era muy alto.

Esta decisión implicaba que la Unidad encargada realizar las instalaciones, se pusiera en marcha y estudiase la configuración necesaria del sistema de red inalámbrica, así como las necesarias instalaciones eléctricas que era preciso desarrollar para que las aulas estuviesen en disposición de ser utilizadas con la nueva metodología de estudio.

Asimismo, circunstancialmente hasta que estuvo disponible el procedimiento del Campus virtual y en lo que se refiere a otro ámbito de actividades formativas más institucionales, se decidió que se entregaría un soporte informático (un DVD, un CD o un *pen drive*), tanto a los ponentes como a los alumnos, para lo cual fue preciso que se estableciera un procedimiento temporal por el que los

funcionarios destacados en el Departamento informático, elaborasen los programas de arranque inicial de dicho soporte, y se promovió formación interna para personal destinado en las diferentes unidades para que aprendiese a incluir el material preciso en el formato adecuado.

Por tanto, si bien se tomó la decisión y se decidió la implantación inmediata de la medida de eliminación del papel en las actividades formativas, se dio un cierto plazo de margen para que los interesados pudieran adaptarse.

## 12. RESPUESTA DE LOS GRUPOS AFECTADOS

Aunque pueda parecer un cambio traumático, al alumnado no le costó acostumbrarse, ya sea por propia adaptación o porque no le quedó más remedio, y tras una cierta resistencia inicial, la adaptación fue rápida, de manera que parece que se ha transformado en una tendencia general.

Durante el plazo de transición, la información debía llegarle de manera continua a la Directora para conocer el grado de implantación de la medida. Tanto la Secretaría General, como los Subdirectores implicados y el responsable de la Unidad del Campus virtual, periódicamente le trasladaban información acerca de las gestiones que se realizaban en el ámbito de sus competencias.

El resultado final de la misma fue que, desde la decisión de implantación hasta la implantación total, se dieron situaciones comunes en un primer instante y excepcionales posteriormente y hasta su finalización, en las que fue preciso entregar documentación fotocopiada.

Asimismo, este cambio generó un torrente de dudas y de quejas iniciales entre los alumnos acostumbrados a tener a su disposición la documentación al llegar a las aulas, los cuales en muchos casos no hacían caso del correo que se les remitía con la dirección del Campus del Centro de Formación, su usuario y contraseña, y leían únicamente que habían sido admitidos a un curso. De manera que se presentaban en el mismo sin haberse fotocopiado la documentación precisa para hacer el seguimiento, e incluso sin el material preciso para tomar las correspondientes notas, material que reclamaban al responsable del curso. En algún caso muy puntual se llegó a producir alguna situación más tensa, en la que se ponía en cuestión la profesionalidad de los gestores responsables de los cursos.

Un problema adicional al que hubo que hacer frente fue la resistencia de los profesionales a entregar la documentación y presentaciones elaboradas en un formato que pudiera ser plagiado por los receptores de los cursos y utilizado posteriormente. Se decidió que todo el material que se pusiera a disposición de los alumnos debería ser en formato PDF, para lo cual fue preciso comprar el software adecuado e instalarlo en un ordenador de cada unidad encargada de llevar a cabo actividades formativas. Hasta la implantación de dicho software, la Unidad encargada de la gestión del Campus virtual se ocupó de hacer la co-

respondiente transformación, con el problema añadido de que, por razón del volumen ingente de documentación que se les trasladó y el incremento exponencial en la gestión de cursos que se debió hacer en dicha Unidad, se convirtió en un cuello de botella para la realización de cursos. Se había trasladado el trabajo que anteriormente se realizaba en el departamento de reprografía, en gran parte, a la Unidad que gestionaba el Campus virtual, con lo cual se reclamó más personal en dicha unidad.

### 13. PROBLEMAS LABORALES

Este hecho no fue el único que se sucedió a la eliminación del papel en el ámbito de traslado de cargas de trabajo. Anteriormente a dicho cambio, estaba previsto que parte de la remuneración en horas extras que se pagaba a los bedeles estaba justificada porque en períodos interclases debían llevar el material a cada aula, y esto implicaba en algunas ocasiones que fuera en horario de comida. Sin embargo, dicha actividad cesó, por lo que se redujo la consiguiente remuneración asociada a esa actividad y la carga de trabajo de dicho personal, que debió reciclarse en otras tareas.

Por otro lado, el personal que ejercía las labores de Reprografía vio disminuido drásticamente su trabajo, excepto por el sistema puesto a disposición de los alumnos, para que se solicite el fotocopiado e impresión de material de los cursos.

El esfuerzo por parte de las Unidades fue enorme; el cambio de forma de trabajar implicó y sigue exigiendo un cambio en la mentalidad de los gestores de la formación dentro del Centro de Formación, y los alumnos, al principio muy reacios al cambio, han visto las posibilidades y ventajas del sistema, ya que cuando vayan a sus Centros de destino, la utilización de los medios informáticos es la pauta general, y en el Centro de Formación se les ha intentado formar con la metodología que luego desarrollarán en sus destinos.

Y por fin, el desenlace. La realidad fue que en 2008 se hicieron 7.175.155 fotocopias y en 2009, primer año que se implantó la medida a mediados del mismo, se pasó a 2.550.325 fotocopias. La nueva Directora se preguntaba en septiembre de 2010 si a final de año se habría consolidado esa tendencia a la baja o si se incrementarían las copias, a causa de una relajación de las exigencias iniciales. Al mismo tiempo, era consciente de que los datos son consecuencia de las acciones, y estas a su vez tienen mucho que ver con el modo en que las personas implicadas deben dar cuenta de sus actuaciones. Empezó a plantearse algunas cuestiones básicas, que se aplicaban perfectamente al caso que estaba viviendo:

- ¿Quién debe rendir cuentas?
- ¿En qué consiste rendir cuentas?
- ¿Cuándo se rinden cuentas?
- ¿A quién se rinde cuentas?





## CASO 13

### FONDO ESTATAL DE INVERSIÓN LOCAL (PLAN E)

*Natalia Las Heras Oliete*

#### 1. ANTECEDENTES

##### 1.1. Situación de partida

A mediados de 2007, la economía mundial entra en una situación de profunda crisis cuyo origen se sitúa, por los expertos, en las llamadas hipotecas *subprime* en EE.UU. Dicha crisis se hace más evidente a partir de septiembre de 2008 provocando una acción conjunta de las economías desarrolladas para evitar el colapso del sistema financiero mundial. La economía real se ve profundamente alterada por esta crisis que se inicia en el sistema financiero, afectando a las empresas y a los hogares.

La economía española sufre especialmente en este contexto, ya que la situación se ve agravada por el ajuste profundo que vive el sector inmobiliario.

Asimismo, el mercado laboral se había deteriorado de forma muy importante en este periodo, creciendo el número de desempleados y la tasa de paro.

##### 1.2. Plan E

El Gobierno español asume el reto de responder a esta crisis y promueve, por un lado, una respuesta internacional coordinada, y por otro, un Plan interno: el Plan Español para el Estímulo de la Economía y del Empleo (Plan E).

Estas nuevas medidas de apoyo urgente a la demanda se enmarcaron en las líneas de actuación establecidas por la Declaración de la Cumbre sobre Mercados Financieros y Economía Mundial celebrada en Washington (15 de noviembre de 2009), y que fue suscrita por España, y por el Plan Europeo de Recuperación Económica, aprobado por la Comisión Europea (26 de noviembre de 2009), que en ambos casos abogan por la aplicación de políticas fiscales activas como instrumento de moderación de los efectos adversos de la nueva etapa económica.

El Plan E se concreta en cuatro ejes de actuación y más de 100 medidas de política económica: medidas de apoyo a empresas y familias; medidas de fomento del empleo; medidas financieras y presupuestarias, y, por último, medidas de modernización de la economía (ver anexo I).

## 2. FONDO DE INVERSIÓN LOCAL (FEIL)

El Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL en adelante), se trata de un Fondo extraordinario, integrado en el Plan E.

La finalidad del Fondo es promover la realización de obra pública y de inversiones generadoras de empleo por parte de los ayuntamientos, con el fin de contribuir a la reactivación de la economía en 2009. Está dotado con 8.000 millones de euros.

Objetivos del FEIL:

- Mantener y crear puestos de trabajo en el sector de la construcción, que está experimentando un importante ajuste.
- Favorecer la viabilidad y el empleo de pequeñas y medianas empresas centradas en actividades anexas a la construcción.
- Mejorar las infraestructuras municipales a disposición del conjunto de los ciudadanos.

Vehículo jurídico:

El FEIL fue aprobado por Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre (BOE del 2 de diciembre de 2008), por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

El Real Decreto-Ley sienta un precedente de eficacia y agilidad en la gestión de ayudas públicas. En esta norma se establece que la gestión del Fondo corresponderá al Ministerio de Administraciones Públicas (hoy MPT) a través de la Dirección General de Cooperación Local (Secretaría de Estado de Cooperación Territorial) y en su redacción se deja patente que dicha gestión debe estar marcada por la agilidad y la inmediatez. Prueba de la rapidez que debe marcar la gestión de este Fondo son los mismos plazos que se fijan para la presentación de las solicitudes por parte de los ayuntamientos: el Real Decreto-Ley se publica el 2 de diciembre de 2009 y el 10 de diciembre del mismo año ya comienza el plazo de presentación de solicitudes.

Por otra parte, en esta norma también se sientan las bases de una tramitación telemática del proceso; este tipo de tramitación marcará claramente toda la forma de gestión del proyecto facilitando la agilidad, la transparencia y el rigor en

la misma. Sin duda, marca un antes y un después en el uso de las tecnologías en el departamento.

El Real Decreto-Ley también establece una pauta: la necesaria cooperación y colaboración intra e interadministrativa para lograr el éxito en todo el proceso. Así, aunque la gestión del FEIL corresponde a la Dirección General de Cooperación Local, en el Real Decreto-Ley se establece la participación de las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno, la Intervención General de la Administración del Estado, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, las Diputaciones Provinciales, los Consejos Insulares y los Cabildos Insulares y de forma indirecta, y como consecuencia lógica de este tipo de actuaciones, otros actores públicos también se ven involucrados en el proyecto: Instituto Nacional de la Seguridad Social, Tesoro Público, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, etc.

De esta forma, la Dirección General de Cooperación Local del MAP se enfrenta a un triple reto en la gestión del FEIL: agilizar en la tramitación, sin que el rigor y los controles se vean menoscabados; impulsar a la administración electrónica en el proceso, y lograr cauces de cooperación intra e interadministrativa eficaces.

### 3. AGILIDAD EN LA TRAMITACIÓN

El equipo directivo del FEIL recibió, por tanto, el encargo expreso del Gobierno de que la agilidad debía estar presente en la tramitación de esta iniciativa. Por ello, lo primero que debían meditar era cómo obtener dicha agilidad sin menoscabo de las garantías que deben estar presentes en toda acción de la Administración Pública.

Para ello, uno de los puntos principales, consistía en establecer unos plazos breves de actuación durante todas las fases de este proyecto, tanto las que dependen de la administración central como las que dependen de los propios ayuntamientos.

Las fases de la tramitación y plazos se recogen en el Real Decreto-Ley 9/2008 y en la *Resolución de 9 de diciembre de 2008 (BOE del 10 de diciembre de 2008) de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se aprueba el modelo para la presentación de solicitudes, las condiciones para la tramitación y la justificación de los recursos librados con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local creado por el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.*

Hay que destacar también otras actuaciones acometidas por el Ministerio para gestionar con agilidad y eficacia todos los trámites del procedimiento:

- El 10 de diciembre se publica una guía orientativa sobre el FEIL, así como las cantidades máximas asignadas a cada Ayuntamiento.
- El martes día 16 de diciembre de 2008 se publican los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares de los contratos de obras del Fondo de Inversión Local aprobados por la Junta Consultiva de Contratación dando cumplimiento a la disposición final primera del Real Decreto-Ley para que puedan ser utilizados por los Ayuntamientos que así lo deseen.
- Las obras financiadas con este fondo tendrán la consideración de urgentes a los efectos previstos en el artículo 96 de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Las licitaciones de obras municipales con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local podrán publicarse en el BOE con mayor rapidez, a los tres días desde su remisión<sup>1</sup>.
- La adjudicación provisional de contratos deberá efectuarse en el plazo máximo de 20 días naturales desde que finalice el plazo de presentación de proposiciones si para la adjudicación se sigue un procedimiento abierto, restringido o negociado con publicidad, y desde que se soliciten ofertas si el procedimiento es negociado sin publicidad.
- El plazo para elevar a definitiva la adjudicación provisional será de 5 días hábiles.
- Los ayuntamientos tendrán la obligación de abonar a los contratistas el precio de las obras dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de expedición de las certificaciones de obra o de los correspondientes documentos que acrediten la realización del contrato.

Uno de los puntos que el equipo directivo encargado del FEIL tuvo que tener en consideración a la hora de tomar todas las decisiones relativas a la gestión del proyecto era el gran volumen de cuestiones que acompañan al proyecto: volumen de fondos (8.000 millones de euros), volumen de destinatarios (8.112) y volumen de posibles proyectos que iban a presentar por los solicitantes (más de 30.000). Todo ello en unos plazos muy breves y sin precedentes de alguna acción similar.

Dichas características, que hacen a este proyecto único, hicieron que se estableciera en el Real Decreto-Ley como única forma de presentar solicitudes y documentación la telemática, con el fin de imprimir velocidad a la presentación y tramitación del procedimiento.

Asimismo, y antes de comenzar con la gestión del proyecto, hubo que decidir una cuestión clave: el cauce de comunicación de los solicitantes con la Dirección General de Cooperación Local. Tras sopesar todas las posibili-

---

<sup>1</sup> Se establece un procedimiento especial de acuerdo con el BOE para que estos anuncios se publiquen a los tres días de su remisión.

dades, se informa en la página web del Ministerio que «por razones de agilidad y operatividad, ni las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno ni el Ministerio de Administraciones Públicas atenderán solicitudes por teléfono, correo ordinario o de forma presencial, estableciéndose que las dudas y consultas se dirigirán a la dirección de correo electrónico: [fondolocal@map.es](mailto:fondolocal@map.es). Las diputaciones y los cabildos insulares están a disposición de los ayuntamientos para asesorarles sobre este procedimiento, si los consistorios lo estiman necesario».

Tras un momento inicial en que los ayuntamientos, y debido a la inercia de otros procedimientos, realizaban llamadas telefónicas para solventar las cuestiones planteadas, finalmente el sistema de atención al usuario a través de [fondolocal@map.es](mailto:fondolocal@map.es) se convirtió en un cauce utilizado sin problemas y muy valorado por los propios ayuntamientos, una vez comprobada su agilidad en la respuesta y eficacia en la resolución de los problemas. Para ello se creó un Centro de Atención al usuario tanto en cuestiones informáticas como de resolución de dudas, con una aplicación de registro de incidencias, de manera que se pudiera hacer un correcto seguimiento de todas las incidencias planteadas por el usuario.

No obstante, el equipo directivo del FEIL era consciente de que, a pesar del buen funcionamiento de este cauce, se debía reducir considerablemente el número de preguntas que les hacían llegar desde los municipios, articulando algún sistema al efecto.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la información al ciudadano es también una pieza fundamental, se mantiene al día y a disposición del público toda la información sobre las resoluciones y otra información relevante a disposición del público mediante la web del Ministerio, teniendo datos en tiempo real.

Por ello, nos encontramos ante un paso más allá de la Ley 11/2007, ya que no se trata en este caso de dar cumplimiento al derecho para el usuario del uso de la tramitación telemática en sus relaciones con la administración, sino que en este caso se plantea como un deber.

Prueba de que la agilidad en la tramitación del FEIL fue una realidad son las cifras que publica el Gobierno a fecha 30 de diciembre de 2008: en 20 días el número de proyectos presentados asciende a 3.211, correspondientes a 542 Ayuntamientos, por un importe total de casi 1.900 millones de euros.

#### 4. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

El punto fundamental que merece subrayarse en la gestión del FEIL es el esfuerzo por usar las nuevas tecnologías al servicio del procedimiento de gestión de ayudas y subvenciones. Dicha experiencia es muy valiosa y extrapolable al resto de administraciones públicas. Si se tiene en cuenta además el co-

lectivo al que ha ido dirigido (los 8.112 ayuntamientos españoles), el FEIL también ha contribuido en un alto grado a difundir y consolidar en aquellos una nueva forma de gestión que va impregnando los servicios públicos con cada vez mayor intensidad.

El equipo directivo del MPT apuesta claramente por tanto por el uso de los medios telemáticos a lo largo de todo el proceso de gestión de estas ayudas. Así, y para resolver la cuestión informática, en paralelo a la tramitación del Real Decreto-Ley, se crea un grupo de trabajo compuesto por personas de las dos Direcciones Generales implicadas en esta tarea: la Dirección General de Cooperación Local y la Dirección General de Relaciones, dependiente de la Subsecretaría. Del trabajo de este equipo surge la aplicación «Metrópolis».

Las características principales de la gestión que marca la aplicación «Metrópolis» fueron las siguientes:

- La utilización de firma electrónica.
- Presentación telemática de solicitudes y documentos a través del registro telemático.
- Otros servicios asociados a la gestión del Fondo, como pagos telemáticos con el Banco de España.

Así, todo el proceso de presentación de solicitudes, documentación anexa, alegaciones, subsanaciones y, en definitiva, todo tipo de comunicación con los órganos gestores del fondo, se hace de manera telemática, no previendo ningún otro tipo de acceso.

Una de las cuestiones que también se suscitó en el seno del equipo gestor del fondo fue el siguiente: siendo que es necesario disponer de firma electrónica para presentar la solicitud y realizar todos los trámites del proceso por vía telemática frente a la administración, ¿estaría preparada la administración local española para responder a esta nueva forma de gestión, teniendo en cuenta que, de los 8.112 municipios, casi 5.000 son municipios de menos de 1.000 habitantes, y más de 2.000 de menos de 200 habitantes?

Las cifras hablan por sí solas: entre el 10 de diciembre de 2009 y el 24 de enero de 2010 un total de 8.108 municipios presentaron 30.903 proyectos, quedando 4 municipios fuera del FEIL por causas ajenas a la gestión del mismo.

Dicho éxito se debe a dos cuestiones: por un lado, la cobertura que se dio a este tema en la página web del Ministerio sobre cómo obtener el certificado digital, y, por otro lado, el sistema de alianzas que desplegó la Dirección General de Cooperación Local con organismos tales como la FEMP o las Diputaciones provinciales.

Dentro de la tramitación de Metrópolis, hay dos niveles respecto a la gestión de las ayudas, uno referido a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno,

que son las que validan los proyectos, y otro, a la propia Dirección General de Cooperación Territorial, que es la que prepara la resolución de autorización de los proyectos.

Para estos niveles de tramitación, se prevé dentro de la propia aplicación:

- Validación por las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno.
- Firma de Resoluciones del Secretario de Estado.
- Firma de Resoluciones de la Directora General.
- Firma de Solicitudes al Banco de España.
- Comunicación con AEAT y TGSS para información de situación de deuda de los municipios.

Asimismo, se diseña un módulo de estadísticas y un cuadro de mando.

## 5. COOPERACIÓN INTRA E INTERADMINISTRATIVA

Una vez diseñado el procedimiento, y el vehículo jurídico y tecnológico para llevarlo a cabo, el equipo directivo encargado de la gestión del fondo fijó como máxima prioridad el conseguir que todos los actores implicados en el proceso conocieran aquellas cuestiones relevantes relacionadas con el mismo, con el fin de que pudieran realizar las aportaciones necesarias en un momento temporal suficiente para poder articular dicha participación de forma eficaz.

Para ello, la Dirección General de Cooperación Local mantuvo reuniones durante todo este proceso con la Intervención General del Estado, la Junta Estatal de Contratación, el Tesoro Público, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, entre otros.

Especialmente interesante y novedoso fue la interconexión con el Banco de España a través del aplicativo Metrópolis, donde se firmaban las solicitudes al Banco de España, llegando estas al citado Organismo en tiempo real.

Mención especial merece la aportación en el proceso de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

En un proyecto de concesión de ayudas como es el FEIL donde la dispersión territorial es máxima (todos los ayuntamientos, de todo el territorio nacional) y el volumen de gestión elevadísimo, la colaboración de la administración periférica se consideró como algo indispensable desde un primer momento.

El papel de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en la gestión del FEIL se configuró como un primer filtro en la instrucción de la autorización para la financiación. Así, estas se han encargado de verificar en una primera fase que los proyectos cumplieran los requisitos y condiciones establecidos para poder ser financiados por el fondo tanto en el objeto como en la cuantía. Dicha verificación debía realizarse en un plazo máximo de 10 días desde la presentación de los mismos.

## 6. FACILITADORES DEL PROCESO

El equipo directivo de la Dirección General de Cooperación Local mantuvo reuniones con distintos Organismos con el fin de que los municipios obtuvieran el máximo apoyo ante el reto que supuso la presentación en tiempo récord de proyectos subvencionables por el FEIL. Así, el FEIL también ha supuesto una movilización sin precedentes, de distintos actores del mundo local orientados a la consecución de un mismo objetivo.

### 6.1. FEMP

La FEMP habilitó una línea de asesoramiento para los ayuntamientos, incluyendo guías y una página web propia sobre el FEIL con enlace directo a la página del Ministerio.

Asimismo, las declaraciones del presidente de la FEMP han sido constantes, solicitando de los Ayuntamientos su participación y urgiendo en cuanto al ritmo de presentación de los proyectos, para que ninguno de estos, especialmente los más pequeños, quedaran fuera.

### 6.2. Diputaciones Provinciales

La participación de las Diputaciones Provinciales en el FEIL como asesoras de los ayuntamientos para la preparación y presentación de las solicitudes se establece en el propio Real Decreto-Ley; no hay duda de que el grado de implicación de las mismas ha sido muy elevado. Como ejemplo, en la Diputación de Barcelona se han elaborado un conjunto de materiales que permiten facilitar a los Ayuntamientos la contratación de proyectos.

Entre otros recursos, pueden encontrarse una guía de contratación y modelos de pliegos de cláusulas administrativas adaptados a las especialidades del nuevo Fondo. Toda esta documentación es accesible desde la web.

### 6.3. COSITAL

El Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, en consonancia con su labor de concienciación y fomento de la utilización de nuevas tecnologías en el ámbito local, también colaboró impulsando la obtención de la firma electrónica por los Ayuntamientos para la presentación de las solicitudes, utilizando para ello como vehículo al colectivo al que representa (más de 6.000 funcionarios con habilitación de carácter estatal).



## 7. ANEXOS

### Anexo I. Ejes del PLAN E<sup>2</sup>

#### *Medidas de apoyo a las familias*

El Plan E articula una serie de medidas fiscales que suponen un apoyo directo para las familias, permitiéndoles disponer de una mayor renta disponible para afrontar la actual situación económica de dificultad. En conjunto, se estima un impulso fiscal total de 14.000 millones de euros entre 2008 y 2009. Además de las actuaciones presupuestarias, que mejorarán la protección social de las familias en 2009, hay que destacar para aquellas familias que hayan perdido su empleo la posibilidad de que puedan posponer el pago de su hipoteca durante los próximos dos años.

#### *Medidas de apoyo a las empresas*

El Plan E constituye un esfuerzo sin precedentes de apoyo a las empresas y, muy especialmente, a las PYME. En primer lugar, mediante medidas de carácter fiscal, que permitirán liberar recursos a favor de las empresas por un importe total de 17.000 millones de euros, y, en segundo lugar, ampliando los instrumentos disponibles de carácter financiero para facilitar el acceso al crédito de las empresas, destinando 29.000 millones de euros. Así, las líneas del ICO financian, por primera vez, el capital circulante de las empresas.

#### *Medidas de fomento del empleo*

La crisis económica, principalmente por el ajuste del sector de la construcción, está siendo especialmente intensa en términos de destrucción de empleo. En este contexto, el Plan E introduce medidas directas de impulso a la creación de empleo, entre las que cabe destacar el Fondo para Entidades Locales y el Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo, tanto por el volumen de fondos que se movilizan, 11.000 millones de euros, como por la capilaridad de las actuaciones que se pondrán en marcha, que generarán 300.000 empleos distribuidos por toda la geografía española.

El apoyo a la obra pública recogido en estos dos Fondos más la dotación recogida en los Presupuestos del Estado supondrá una inversión superior a los 33.000 millones de euros en 2009.

Este Eje recogerá todos los avances que en el marco del diálogo social vayan produciéndose a favor del empleo y su estabilidad.

---

<sup>2</sup> Información obtenida de <<http://www.plane.gob.es/que-es-el-plan-e/>>

### ***Medidas financieras y presupuestarias***

El Plan E recoge las actuaciones que, de manera coordinada con los países de la Unión Europea, se han adoptado para proporcionar liquidez al sistema financiero ante las actuales circunstancias extraordinarias de inestabilidad.

Las medidas, diseñadas para no generar ningún coste a los contribuyentes, tienen como objetivo final el reestablecimiento del canal de crédito hacia las familias y las empresas. Además, se ha ampliado la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos a 100.000 euros por titular y entidad, para reforzar la confianza en el sistema financiero.

En el ámbito del presupuesto del Estado también hay actuaciones concretas de austeridad en el gasto corriente que acompañan el apoyo necesario a empresas y familias.

### ***Modernización de la economía***

El Plan E se completa con una ambiciosa agenda de reformas para la modernización de la economía, medidas concretas con las que se mejorará la productividad de sectores fundamentales como el transporte, la energía, las telecomunicaciones, los servicios y la administración. Porque incidir en la recuperación de la productividad es la mejor forma de recuperar un crecimiento duradero. Estas medidas son complementarias a las contenidas en el Programa Nacional de Reformas, la concreción en España de la Estrategia Europea de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

El Gobierno tratará de consensuar en una mesa de trabajo con otras formaciones políticas las reformas contenidas en este Eje.

### **Anexo II. Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre**

[http://www.mpt.es/prensa/actualidad/noticias/2008/12/20081210/text\\_es\\_files/file/Decreto\\_Fondo.pdf](http://www.mpt.es/prensa/actualidad/noticias/2008/12/20081210/text_es_files/file/Decreto_Fondo.pdf)

### **Anexo III.**

Resolución de 9 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se aprueba el modelo para la presentación de solicitudes, las condiciones para la tramitación y la justificación de los recursos librados con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local creado por el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la

Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

<[http://www.mpt.es/prensa/actualidad/noticias/2008/12/20081210/text\\_es\\_files/file10/Resolución.pd](http://www.mpt.es/prensa/actualidad/noticias/2008/12/20081210/text_es_files/file10/Resolución.pd)>



## CASO 14

### GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES

*Flor M<sup>a</sup> López Laguna*

#### UN POCO DE HISTORIA

Ricardo López apuraba un café en el bar de la Facultad, después de impartir una de sus primeras clases en el curso 2010-11, con el tiempo justo de regresar a su despacho. Ni su nueva condición docente ni el puesto que ahora ocupaba entraba en sus sueños hace un año. Si alguien se lo hubiera vaticinado, él lo habría calificado de visionario.

Al sacar su billetera de piel para pagar la consumición, los acontecimientos de estos meses le pasaron por la memoria como si se tratara de una película.

#### **Junio, 2009**

Hacía tres años que Ricardo López había ingresado en un Cuerpo correspondiente al Subgrupo A1 y, después de un primer destino de entrada, accedió a un puesto de consejero técnico en una Secretaría General Técnica. En dicho puesto, Ricardo estaba feliz. En primer lugar, porque el cometido se adaptaba mucho a su preparación académica (Licenciado en Derecho), y, en segundo lugar, porque por sus habilidades personales, prefería una tarea de contenido netamente técnico. En el momento de acceder a ese puesto, tenía 28 años, y se consideraba una persona tímida y con poca experiencia. En esas condiciones, se sentía a gusto dedicado al análisis de asuntos jurídicos en la soledad de su despacho. «Prefiero tener en frente solo a mi ordenador y las bases jurídicas para analizar los asuntos que me corresponden; por lo que veo, dan muchos menos problemas que las personas», pensaba en ocasiones. Su dedicación al trabajo le había ganado fama de profesional concienzudo.

No es que Ricardo no tuviera aspiraciones. No le había pasado inadvertido el hecho de que el funcionario que ocupaba un puesto de vocal asesor se jubilaría en dos años. «Ese sería un puesto ideal para mí», se decía a sí mismo con alguna frecuencia.

**Julio, 2009**

Un día, Ricardo fue convocado por la Subsecretaria del Departamento. Ricardo estaba preocupado pues era conocido por todos la fama de persona exigente de la Subsecretaria; de hecho, en los últimos dos años, había cambiado varias veces a los responsables de su gabinete y de las unidades dependientes de la misma.

Pues bien, una vez que Ricardo entró en el despacho de la Subsecretaria, esta le dijo lo siguiente:

«Ricardo, he seguido muy directamente tu trayectoria profesional; tu SGT está muy contento contigo, dice que eres una persona capaz, seria y que cumples todos los objetivos que te propones. Por ello, he decidido que pases a ser el nuevo responsable de la División de Relaciones Internacionales. Sé que hablas perfectamente inglés y francés, y, dado que eres joven, podrás dar un aire nuevo a esa División, que hasta ahora es solo un cementerio de elefantes.»

Ante esta observación, Ricardo solo acertó a preguntar, tímidamente, a la Subsecretaria por el relevo del funcionario que dirigía la División; a lo cual, la Subsecretaria contestó que el anterior había sido cesado porque tenía una mentalidad rígida y burócrata que lo hacía incapaz de responder a las necesidades de la unidad.

Ricardo tuvo que balbucear unas palabras de agradecimiento a la Subsecretaria señalando que era un honor para él ser elegido para el cargo, que, por supuesto, esperaba cumplir las expectativas y que implantaría una nueva dinámica a la unidad, pero en su fuero interno, no estaba nada seguro de ello.

**Agosto, 2009**

Durante ese mes de agosto, mientras se tramitaban los papeles de su nombramiento, Ricardo pensaba mucho en la decisión que había tomado, aunque, en realidad, no estaba tan seguro de que él realmente hubiera «tomado» una decisión.

En primer lugar, Ricardo no se sentía con madera de líder, era joven, tímido e inexperto en el mundo laboral. El trabajo que él estaba desempeñado, en el que solo tenía relaciones con papeles, era el que le satisfacía; de hecho, le ponía nervioso hablar en los comités de dirección que convocaba el SGT. Además, no tenía ninguna necesidad de promocionarse, ni económica ni personalmente. Intuía que el puesto no era fácil, por lo que había dicho la Subsecretaria, ya que en el argot administrativo, «cementerio de elefantes» quiere decir funcionarios mayores, con el «colmillo retorcido», inamovibles en sus rutinas y poco dispuestos a flexibilizar sus pautas de conducta. Entonces, se preguntaba, ¿por qué había tenido que aceptar el puesto? O, mejor dicho, ¿por qué no le había dicho, educadamente, a la Subsecretaria, que gracias, pero que no...?

## Septiembre, 2009

Ricardo empieza el curso incorporándose a su nuevo cargo en la División de Relaciones Internacionales. Es una unidad pequeña, integrada por los siguientes funcionarios:

- Rosa es la subdirectora adjunta. Tiene 49 años y lleva diez en el mismo puesto. Se muestra muy colaboradora con él, incluso servicial. De hecho, le informa de que puede llamarle a cualquier hora, incluso fuera del horario de la jornada laboral.
- José es consejero técnico. Tiene 62 años y 25 de antigüedad en la unidad. Cuenta con un currículum impresionante, que él mismo proclama, dado que ha ocupado puestos directivos de relevancia en el pasado.
- Paco, de 40 años, es el de más reciente incorporación. Es correcto con él, pero le nota nervioso y, de hecho, en su primera entrevista, a los pocos minutos de conocerle, se ausenta alegando que tiene una gestión personal que hacer.
- Cinco funcionarios/as auxiliares.

## Octubre, 2009

Después de un mes en su cargo de Subdirector, las cosas parecían marchar razonablemente bien en la División. El primer síntoma de que las cosas no son tan sencillas se presenta con motivo de una reunión de tres días en Copenhague, en la que tiene que estar presente alguien de la Subdirección. Ricardo no sabe a quién enviar y reúne a Rosa, José y Paco para tomar la decisión.

La reunión es desoladora: Rosa le dice que, por supuesto, ella está dispuesta a cualquier trabajo que haya que hacer, menos a viajar, ya que tiene tres hijos pequeños y no puede ausentarse tantos días de casa.

José se excusa, dado que él no habla inglés.

Por lo que respecta a Paco, este alega que no puede ir, dado que es profesor asociado en la Universidad, con autorización de compatibilidad, y no puede faltar a sus clases.

Está claro que es Ricardo el que tendrá que ir a Dinamarca.

## Marzo, 2010

Ricardo tiene una perspectiva bastante clara de la situación. No solamente no puede contar con nadie para hacer los viajes (ya se sabe que Rosa tiene hijos, José no sabe inglés y Paco es profesor asociado), sino que, además, el trabajo ordinario se le está retrasando, ya que él tiene que acudir a todas las reuniones internacionales.

les. El personal técnico trabaja bien, pero por diferentes motivos no completan las jornadas laborales necesarias para tramitar todo el trabajo pendiente.

Y es que Rosa siempre tiene algún niño enfermo, o ha de acudir al médico o al colegio o, de repente, es víctima de algún episodio vírico. José no tiene problemas de niños pequeños, pero, aunque tiene que trabajar dos tardes a la semana, lo cierto es que con frecuencia llama a la oficina para excusarse, alegando visita médica o la prolongación de alguna comida con amigos, etc.

Respecto a Paco, observa que asiste a la Universidad en horario de oficina; Ricardo se sorprende porque sabe que la Ley de Incompatibilidades exige que la actividad de profesor asociado se realice siempre fuera del horario de la actividad principal. Sin embargo, cuando advierte a Paco de esta circunstancia, este le responde que todo el mundo se ausenta de su trabajo para dar las clases y que no debe preocuparse porque lo que está haciendo no es en beneficio propio, sino de la Universidad e incluso de la propia División, ya que ello le sirve de reciclaje profesional y que, de todas formas, ¿qué importancia tiene que se ausente unas horas del despacho si luego lo suple fuera de la jornada establecida?

Por lo que respecta al personal auxiliar, observa que estos se ausentan con bastante frecuencia, y que concretamente su secretaria llega tarde la mayoría de los días. Cuando Ricardo le recrimina por estos retrasos, ella replica que porque no llama la atención a los técnicos, que ganan más que ella y que tampoco cumplen la jornada legalmente establecida.

Ricardo sabe que no puede seguir con esta situación, ya que su autoridad se desmorona, pero no tiene muchas vías de solución, ya que los funcionarios están por concurso de méritos y no los puede remover salvo por las causas establecidas en la ley. Tampoco espera que ellos voluntariamente opten a otros puestos, dado que llevan tiempo en la División. En consecuencia, Ricardo opta por no imponerse ante el personal, pues piensa que ello no le acarrearía ninguna ventaja práctica, enrarecería aún más el ambiente y, además, su personal podría boicotear el trabajo.

Por otro lado, reconoce que el personal de la Subdirección sí tiene habilidades que le son favorables. Rosa tiene una preparación técnica inmejorable, además de su disponibilidad permanente (salvo para los viajes). José es una persona muy respetada en la unidad, por lo que gestiona admirablemente los conflictos interpersonales, solventando en algunos casos los errores de dirección de Ricardo y sabiendo motivar al personal en casos de necesidad. En cuanto a Paco, no obstante sus continuas ausencias, reconoce que, en momentos de gran presión, se lleva trabajo a casa, incluso en fines de semana, lo cual le es especialmente útil.

## **Julio, 2010**

Durante los siguientes meses, Ricardo opta por ejercer una dirección de perfil bajo, sin dar órdenes, asumiendo él todo el trabajo y explotando sus habilidades sociales para que la gente esté a gusto y cooperen con él.



Un día, la Subsecretaria convoca a Ricardo y le encarga que, de manera urgente, organice un encuentro con personalidades relevantes de la Unión Europea.

Ricardo desconoce cómo ha de organizarse este tipo de actos y se lo comenta a su secretaria para saber cómo se han resuelto estos problemas en anteriores ocasiones. La secretaria le informa que, generalmente, la Oficialía Mayor propone a una empresa que ya tiene experiencia en celebración de estos actos.

Cuando Ricardo va a comunicar con la Oficialía Mayor para que, como otros años, contacte con dicha empresa, José intenta persuadirle para que proponga otra empresa de catering distinta, «XXX, S.A.», cuyo dueño es conocido suyo y que tiene experiencia en este sector. Al principio, Ricardo duda, pero José le dice que dado que el importe de este contrato es menor, no hay ningún problema en que el responsable de ese evento, o sea Ricardo, proponga a la Oficialía Mayor una empresa de su confianza que le garantiza un buen servicio y una oferta económica ajustada.

Ricardo sopesa las razones y, además de por la persistencia de José, considera que efectivamente el importe es menor, por lo que no le parece censurable acudir a otra empresa, aunque sea una en la que tiene algún interés José. Además, esta pequeña gestión puede facilitarle sus relaciones con José en el futuro.

Felizmente el evento constituye un éxito, y la Subsecretaria le felicita por la organización. Unos meses más tarde, después del verano, el responsable de la empresa invita a Ricardo y a José a comer para celebrar dicho éxito en un restaurante muy conocido de la ciudad. La charla es distendida, y, en ningún momento, Ricardo se siente presionado por la empresa para obtener nuevos encargos.

## **Septiembre, 2010**

Ricardo vuelve de las vacaciones con ansias nuevas, deseando ejercer de jefe y gestionar las situaciones que no le gustan. Por ello, habla con Paco acerca de la necesidad de que modifique el horario en la Universidad para que no colisione con el de la unidad. Contrariamente a lo que él pensaba, Paco no plantea ninguna objeción y le asegura que hablará con el Jefe del Departamento para que le modifique el horario.

Una semana después, Paco le dice a Ricardo que el Departamento tiene problemas para modificar el horario de sus clases, así que el Vicedecano quiere tener una reunión para que Ricardo le indique cuáles son los horarios menos perjudiciales para la marcha de la Subdirección. De esta forma, se reúnen los tres y el Vicedecano, después de mostrar a Ricardo el cuadrante de los profesores, del que se deduce la imposibilidad de hacer modificaciones, le dice a Ricardo que tiene vacante una plaza de profesor asociado y que, debido a su currículum, podría ser desempeñada por él.

De esta forma, Ricardo acaba dando clases en la Universidad en una jornada que, piensa, no es demasiado perjudicial para su Subdirección, de 9 a 10 de la mañana, ya que la Subsecretaria no suele nunca llamarle a despachar antes de esa hora. Por lo que respecta a Paco, mantiene su horario en las mismas condiciones que el curso pasado.

## **Diciembre, 2010**

Ricardo recibe, antes de las vacaciones de Navidad un regalo de «XXX, S.A.», consistente en una billetera de piel con el logotipo de la empresa. Así que llama a su responsable para agradecerse lo aprovechando para decirle que seguramente, en los próximos meses, les contactará para que organicen otro encuentro como el anterior.

Mientras conduce desde la Facultad hacia su despacho, Ricardo se siente bastante satisfecho sobre el modo en que se han desarrollado los acontecimientos. A pesar de las dudas acerca de su capacidad de liderazgo, estaba al frente de un equipo, con resultados satisfactorios. Los pequeños conflictos a los que se había enfrentado se estaban resolviendo aceptablemente. En esos meses había aprendido también a ser más flexible, y ahora pensaba que aplicaba criterios más amplios y adaptados a la realidad.

Sus reflexiones se vieron interrumpidas por un ruido que le pareció escuchar, de esos que muestran que alguna pieza roza o que el motor no marcha del todo bien. ¿O tal vez había sido una impresión pasajera?

## CASO 15

# IMPLANTACIÓN DE UN CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL DE TITULARIDAD ESTATAL

*Julián Maganto López*

Mientras la lluvia de una tormenta de verano golpea los cristales de su despacho, Eduardo está ensimismado en sus pensamientos.

Es ya tarde y prácticamente no queda nadie en la oficina. Ha sido un día duro con muchas llamadas de teléfono y reuniones urgentes. Por un lado, la aplicación de la Ley recientemente aprobada genera dudas de interpretación operativa en las Autoridades Portuarias que hay que resolver, y, por otra, la huelga general convocada para finales de mes hace necesaria la determinación de unos servicios mínimos que su Organismo tiene que proponer al Ministerio.

Pero aunque estos temas, como otros, son muy importantes, no dejan de ser coyunturales y se están resolviendo. Hay otro asunto que le lleva preocupando desde hace unos meses y que tiene que ver con la modernización de la gestión del sector y su mayor eficiencia y competitividad.

### 1. UN PROYECTO NOVEDOSO

Hace ya varios años se lanzó, liderado por su organismo, un novedoso proyecto para la implantación en todo el sistema portuario de un instrumento de gestión que permitiera trasladar la estrategia a todos los ámbitos de las organizaciones portuarias de una forma armónica y natural, superando la situación existente en la que, en muchas ocasiones, las actuaciones del día a día de las personas tenían poco que ver con la estrategia definida por la dirección.

Se pretendía cambiar esta situación de forma que toda la estructura fuese conocedora de la estrategia y enfocara su actividad a su ejecución y a la consecución de los fines perseguidos en la misma.

La herramienta en cuestión se basaba en la metodología del Balance Score Card (BSC) de Kaplan y Norton, y se bautizó con el nombre de Cuadro de Mando Integral (CMI).

Además de la transmisión fluida de la estrategia a todos los ámbitos de la organización, el CMI podía aportar una completa información, esencial para las funciones de control así como para la asignación de los recursos, humanos y materiales, de forma más eficiente.

## 2. DIFICULTADES ANTE EL CAMBIO

Pero el gran cambio que pretendía era cultural, rompiendo las clásicas estructuras de silos independientes, fomentando la participación y el trabajo en equipo de forma que todos los miembros de la organización fuesen conscientes de su aportación y de la de los demás al cumplimiento de los objetivos definidos.

El arranque fue complicado. Era un proyecto no demandado desde la dirección ni por la estructura operativa, sino una iniciativa que provenía de un grupo pequeño de la organización, relacionado con funciones de control y calidad.

Este grupo realizó un profundo análisis del marco estratégico del sistema portuario, acordado en 1998. A continuación, profundizó en los modelos de negocio, de gestión y de relación en él definidos, estudiando los procesos y los factores claves de éxito, es decir, aquellos en los que se basaba la competitividad de los puertos españoles. Esta actividad la realizaron los cinco miembros de ese grupo, coordinados por un subdirector, compatibilizándola con el desarrollo de las funciones de sus respectivos puestos.

Una vez terminado el análisis y habiendo llegado al convencimiento de que el CMI era una herramienta adecuada para los fines perseguidos con base en las razones que figuran en el anexo 1, se presentaron los resultados a la dirección del organismo para que autorizara el lanzamiento del proyecto, que debería basarse en las siguientes premisas:

- Su objetivo principal sería poner a disposición de los gestores de los puertos una herramienta que facilitara su trabajo.
- No se enfocaría como un instrumento de control por parte de los servicios centrales, cuya función se concretaría en el impulso, coordinación y gestión del benchmarking corporativo.
- Para ello, la elaboración del elemento fundamental de la herramienta, el mapa estratégico tipo, se realizaría con la colaboración de los profesionales de los puertos de mayor prestigio y nivel jerárquico.
- El proyecto se realizaría por fases, debiendo validarse los resultados de las mismas por los máximos niveles de la Administración Portuaria.

### 3. ARRANQUE DEL PROYECTO

Obtenida la aprobación y contando con un apoyo externo especializado en la metodología BSC, en el año 2001 arrancó el proyecto con las siguientes fases:

#### 1. Elaboración del mapa estratégico tipo.

Fue fruto de 13 intensas reuniones de trabajo en la que participaron directores o personal directivo de primer nivel de 14 de las 27 Autoridades Portuarias existentes, junto con el equipo que impulsaba el proyecto desde el organismo central.

Se definieron así las líneas estratégicas, las perspectivas y los objetivos estratégicos de una Autoridad Portuaria teórica que, sin ser ninguna de las existentes, reflejaba un modelo de negocio en el que todas podían identificarse en gran medida (anexo 2), que fue validado por la totalidad de la Autoridades Portuarias.

#### 2. Implantación del CMI en cuatro Autoridades Portuarias piloto.

La selección se hizo con dos criterios: dos de ellas, con directores jóvenes y conocedores de la gestión de la calidad, serían claros impulsores del proyecto; las otras dos tenían directores muy experimentados que podían hacer un efecto de arrastre sobre los demás, todavía recelosos de las posibles ventajas de la herramienta.

La implantación se realizó con éxito según la metodología que figura en el anexo 3.

#### 3. Extensión, del proyecto al resto de las Autoridades Portuarias.

Se realizó por fases, entre 2002 y 2005, según el cronograma del anexo 4.

#### 4. Seguimiento de las implantaciones y *benchmarking*.

Teniendo en cuenta el diferente grado de desarrollo de la metodología CMI en las Autoridades Portuarias, dependiente del momento temporal de la implantación y de sus singularidades, el equipo coordinador del proyecto en el organismo central, formado por dos personas con dedicación completa, dedica sus esfuerzos al seguimiento de objetivos del modelo común y a la depuración y homogeneización de los indicadores estratégicos para la elaboración del *benchmarking* colaborativo.

Hay que señalar que en 2005 el sistema portuario español obtuvo el *Hall Of Fame*, premio que reconoce a aquellas organizaciones excelentes en la aplicación de la metodología BSC. Fue así la primera Administración pública española que obtuvo este galardón y el primer sistema portuario a nivel mundial, y sirvió como reconocimiento y estímulo a los cientos de profesionales comprometidos con el proyecto.

En el momento actual, las 28 Autoridades Portuarias que forman el sistema portuario tienen definidos sus mapas estratégicos, diferentes entre sí, habiéndose acordado un mapa estratégico común, formado por la estrategia que comparten todos (anexo 5).

#### 4. CAMBIO DE ESCENARIO

Sin embargo, el escenario actual es poco favorable a la consolidación y avance de la utilización de este instrumento de gestión.

Los cambios producidos en las presidencias de varias Autoridades Portuarias hacen necesario convencer a los nuevos máximos ejecutivos de las ventajas de la herramienta, y, lo que es más importante, el máximo responsable del organismo central coordinador duda de la utilidad de esta metodología, tal como se está aplicando, para la nueva estrategia definida para el sistema portuario español, muy centrada en la sostenibilidad, la autosuficiencia y la eficiencia en la gestión.

Esta estrategia viene dada por un hecho histórico: acaba de aprobarse una Ley de Puertos, por primera vez consensuada por los dos partidos mayoritarios, que consigue la estabilidad y seguridad jurídica tan deseada por el sector, y a la que el Presidente de su organismo ha dedicado todos sus esfuerzos en el año que lleva en el cargo.

Los responsables del proyecto creen por el contrario que es precisamente la metodología del CMI el mejor instrumento para implantar con facilidad la nueva estrategia, pero hasta el momento no han sabido convencer a su presidente.

#### 5. ¿REENFOCAR EL PROYECTO?

Eduardo analiza la situación. Es cierto que los indicadores de que se disponen no están en muchos casos depurados y una primera observación pueda hacer pensar que no son válidos. Se siente responsable de no haber seguido más de cerca los resultados y haber dejado este trabajo al responsable del CMI, un buen profesional que ha puesto durante años su dedicación al proyecto y al que en gran medida se debe el éxito de la implantación pero, por carácter, más dispuesto a lanzar proyectos nuevos que a explotar uno existente.

Pero también está convencido que la información disponible, con un histórico de sistema de 3 años y datos parciales de hasta 5 años, puede ser, una vez tratada, muy útil para los fines que se persiguen y no debe desaprovecharse.

También le preocupa que con el abandono del proyecto se rompa un cauce de cooperación con los puertos ya consolidado y que puede cerrarse si no se

sigue impulsando desde su organismo, además de la frustración de muchos profesionales que han dedicado su esfuerzo al éxito del proyecto en cada Autoridad Portuaria.

Por eso ha decidido pedir a su presidente una reunión entre los dos que quizás sea su última ocasión para convencerle.

Se encuentra por lo tanto ante un dilema: buscar otra herramienta de gestión que proporcione, de forma rápida y al margen del CMI, los indicadores imprescindibles que requiere la presidencia o dar un nuevo enfoque al proyecto, corrigiendo las deficiencias observadas en algunos de los datos obtenidos, para que estos sean de utilidad a los objetivos prioritarios de sostenibilidad y eficiencia.

En cualquiera de los casos cree que es imprescindible tener una reunión con su presidente lo antes posible.

## 6. ANEXOS

### Anexo 1. Razones de la implantación

Las principales razones que justifican la implantación del Cuadro de Mando Integral en el Sistema Portuario son:

1	<b>Contribuir al desarrollo del modelo de negocio de cada Autoridad Portuaria y a la mejora de sus sistemas de gestión</b>	Se ha dotado de un modelo de gestión que mejora y homogeniza el proceso de planificación estratégica y el de seguimiento del negocio: establecimiento de líneas, objetivos estratégicos, indicadores, metas, objetivos operativos e iniciativas, etc.
2	<b>Fomentar el trabajo en equipo y la gestión por objetivos</b>	Constitución de unos comités y mecanismos de seguimiento que favorecen el trabajo en equipo, la participación de más personas en la gestión, la orientación a resultados y la comunicación intra e interdepartamental.
3	<b>Facilitar el rol de la Autoridad Portuaria como integrador de la Comunidad Portuaria</b>	Disponer de un instrumento que permite comunicar la estrategia conjunta del Puerto a cada uno de los agentes y facilita la cohesión de todos ellos y el trabajo en equipo para conseguir los objetivos finales del Puerto.
4	<b>Dotar a Puertos del Estado de un modelo de información de gestión del Sistema Portuario</b>	Se agiliza el proceso actual de Planes de Empresa y se consolida la información de gestión clave de cada Autoridad Portuaria favoreciendo la labor de coordinación del EPPE y la preparación de cuadros comparativos de indicadores.

## Anexo 2(1). **Perspectivas**

### Perspectivas del Mapa Estratégico:

<b>Económica</b>	En base al carácter económico de las actividades de las Autoridades Portuarias, proponemos que la perspectiva de valor sea una Perspectiva Económica, que implica que los objetivos máximos de las Autoridades Portuarias estén orientados al desarrollo económico del país y las CC.AA. a través de la consecución de los objetivos del crecimiento, la autosuficiencia económica, y la optimización de las inversiones.			
<b>Clientes</b>	<b>Clientes de Negocio</b>		<b>Entorno</b>	
	Debido a la dimensión económica de los puertos proponemos que, en la perspectiva de clientes, una parte esté dedicada a los propios clientes de negocio y otra parte al entorno socioeconómico que rodea a la Autoridad Portuaria. En esta segunda parte deben incluirse objetivos de relación de los puertos con la ciudad y la comunidad en la que se asientan.			
<b>Procesos</b>	<b>Procesos de la Autoridad Portuaria</b>		<b>Procesos de Prestadores de Servicios</b>	
	La perspectiva de procesos recoge aquellas etapas de la cadena de valor de la Autoridad Portuaria que son claves para conseguir los objetivos de la perspectiva de clientes y de la perspectiva económica. Algunos ejemplos de los procesos de la cadena de valor de la Autoridad Portuaria podrían ser: los procesos de marketing y comercial, la prestación de servicios (Atrake, operación, desatraque y despacho), los procesos de relación con otros agentes, los procesos de control de calidad y seguridad, etc.			
<b>Recursos</b>	<b>Recursos de las Autoridades Portuarias</b>		<b>Entorno</b>	
	La Perspectiva de Recursos debe recoger los elementos básicos que hacen funcionar la Autoridad Portuaria, a nivel interno (Personas, Organización, Sistemas y Tecnología), a nivel externo (Prestadores de Servicios y proveedores externos) y las propias infraestructuras portuarias. Además, debe recoger objetivos clave del desarrollo de la actividad de los prestadores de servicios, que deben potenciar la competitividad del Puerto. Debido al contenido de la perspectiva, su nombre es Perspectiva de Recursos.			
	<b>Personas</b>	<b>Cultura</b>	<b>Activos Físicos</b>	<b>Sistemas y Tecnología</b>



## Anexo 2(2). Líneas estratégicas del modelo común

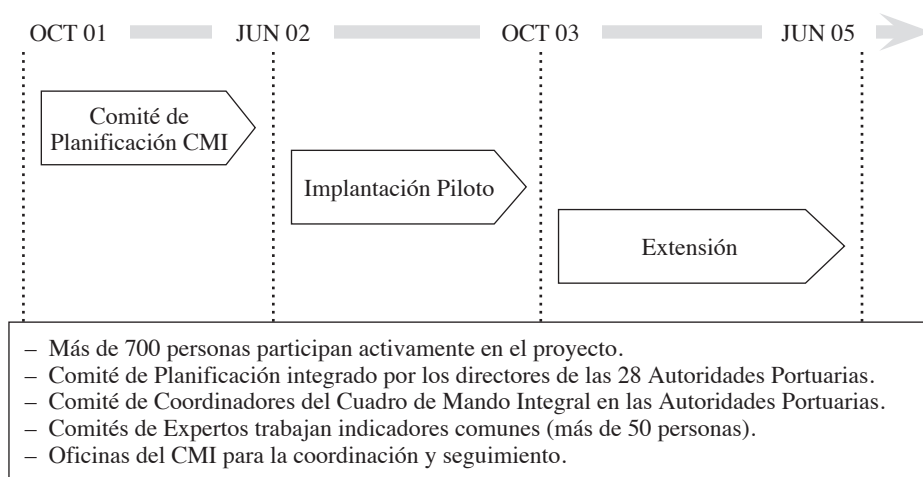
Las líneas estratégicas que se han consensuado en el modelo común son las siguientes:

<b>Crecimiento</b>	Significa...  La Autoridad Portuaria debe liderar los esfuerzos de la comunidad portuaria para conseguir el crecimiento económico del Puerto. Principalmente mediante: la captación de nuevos tráficos (diversificación), la consolidación de los actuales y su fidelización a través de la oferta de nuevos servicios, la mejora de la calidad, la política de precios, el desarrollo del marketing portuario y la potenciación de las inversiones de la iniciativa privada.
<b>Excelencia Operativa</b>	Significa...  La Autoridad Portuaria debe favorecer la excelencia en la operación de la actividad portuaria optimizando todos sus procesos, controlando y coordinando todas las actividades, para que se ofrezca un servicio competitivo, fiable y de calidad, con un coste eficiente y unos niveles de seguridad y de respeto medioambiental excelentes.
<b>Autosuficiencia Económica</b>	Significa...  El desarrollo de la Autoridad Portuaria debe hacerse con base en la autosuficiencia económica, basada en el aumento de los ingresos y la optimización de los costes de forma que se minimice el endeudamiento.
<b>Optimización de las Infraestructuras</b>	Significa...  Optimizar el crecimiento sostenible del sistema a través de una excelente gestión de inversiones que mejoren las infraestructuras portuarias (evitando la sobrecapacidad del sistema) y potenciando la financiación privada orientada a la actividad portuaria.
<b>Integración con el Entorno</b>	Significa...  Conseguir el respaldo activo del entorno socioeconómico a través del respeto del medioambiente y de la oferta de servicios de valor a la sociedad.

### Anexo 3

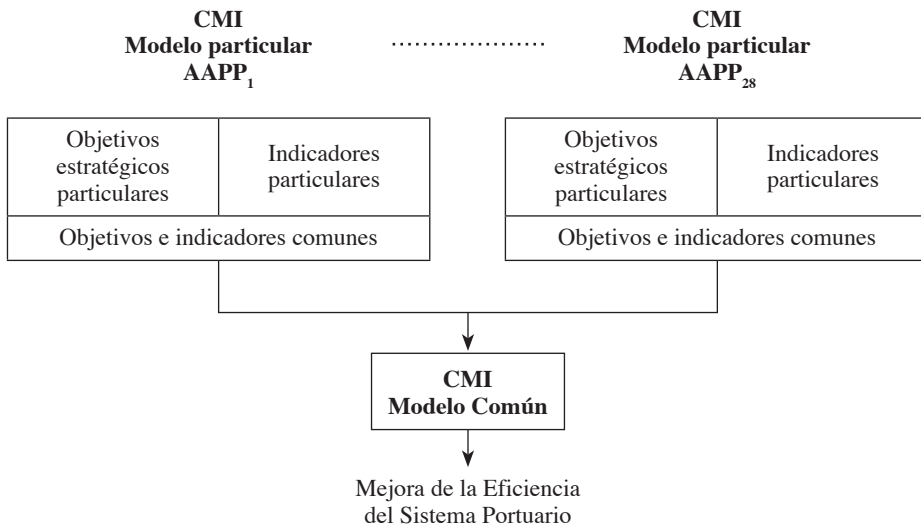
<b>1. Lanzamiento del Proyecto</b>	<b>2. Construcción del Mapa Estratégico CMI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución de equipos.</li> <li>- Presentación del Proyecto.</li> <li>- Formación en la metodología CMI.</li> <li>- Revisión de información estratégica existente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de líneas estratégicas.</li> <li>- Identificación de objetivos estratégicos (mapa estratégico).</li> <li>- Asignación de responsables.</li> <li>- Descripción detallada de objetivos.</li> </ul>
<b>3. Identificación de indicadores estratégicos</b>	<b>4. Definición de pasos para ponerlo en funcionamiento</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de indicadores estratégicos asociados a cada objetivo.</li> <li>- Definición de fórmulas de cálculo y periodicidades de medición de indicadores particulares de la Autoridad Portuaria.</li> <li>- Validación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución de nuevos mecanismos de coordinación y decisión.</li> <li>- Presentación de la herramienta de soporte.</li> <li>- Definición del proceso de gestión estratégica en la Autoridad Portuaria.</li> </ul>
<b>5. Lanzamiento</b>	<b>6. Interiorización</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primera obtención de datos de indicadores estratégicos.</li> <li>- Primera valoración de objetivos estratégicos.</li> <li>- Definición de metas y validación.</li> <li>- Comunicación del proceso de gestión estratégica con el CMI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtención periódica de datos de indicadores estratégicos.</li> <li>- Valoración periódica de objetivos estratégicos.</li> <li>- Reuniones de seguimiento y toma de decisiones estratégicas.</li> </ul>

### Anexo 4. Desarrollo del proyecto



- Más de 700 personas participan activamente en el proyecto.
- Comité de Planificación integrado por los directores de las 28 Autoridades Portuarias.
- Comité de Coordinadores del Cuadro de Mando Integral en las Autoridades Portuarias.
- Comités de Expertos trabajan indicadores comunes (más de 50 personas).
- Oficinas del CMI para la coordinación y seguimiento.

Anexo 5. **El Modelo Común**





## CASO 16

# SOBRE LA TOMA DE DECISIONES EN UN PROYECTO DE FINANCIACIÓN: CONCILIANDO CRITERIOS DIVERGENTES

*Jacobo Martín Fernández*

### 1. PUNTO DE PARTIDA

Era inevitable. Después de 8 meses de intenso trabajo y redoblado esfuerzo gestionando el primer proyecto de financiación de municipios, se había tomado la decisión política de diseñar un segundo proyecto de financiación, pero introduciendo sustanciales cambios. El nuevo proyecto, a diferencia del que estaban gestionando, no se concentraría solo en la financiación de obra pública para crear empleo, sino que integraría una heterogénea gama de actuaciones financiadas, definidas a partir de un proceso de consultas a distintos actores implicados, y que resultaran compatibles con el citado apoyo a la obra pública, o que estuvieran de acuerdo con el plan económico del Gobierno y con su voluntad de mantener el nivel de protección social.

La crisis económica se agudizaba, los datos sobre desempleo eran cada vez más graves, las perspectivas eran pesimistas y la opinión pública demandaba una reacción del Gobierno, por lo que resultaba indispensable la adopción de medidas de forma inmediata. Así, el Gobierno respaldaría el nuevo proyecto de financiación destinando una cantidad significativa para ayudas a municipios, y que se concretaría en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El responsable del proyecto, dependiente del Departamento encargado de las relaciones con las Administraciones públicas, y que combinaba el perfil político con el de funcionario, había sido encargado, junto a su equipo, y con el apoyo activo de la cúpula política del Departamento, de diseñar el nuevo proyecto de financiación, cuya mayor complejidad era definir las actuaciones financiadas en los municipios, con los nuevos criterios políticos, y conciliando, en la medida de lo posible, los variados planteamientos que pudieran hacer los actores intervinientes.

Tras una primera reunión con su equipo, analizando las condiciones del nuevo proyecto, y considerando el escaso tiempo que tenían, llegaron a la conclusión de que muchos aspectos venían resueltos por el proyecto del año pasado, que estaban ejecutando en ese momento, y que se sintetizan a continuación.

## 2. CONDICIONES DEL PROYECTO DE FINANCIACIÓN

El proyecto de financiación, que en cuanto al procedimiento de solicitud de ayudas seguiría el modelo del año anterior, se articularía del siguiente modo:

1. Los municipios serán los beneficiarios de las ayudas que se prevean en este proyecto.
2. Sobre el montante total de la partida presupuestaria asignada a este proyecto de financiación, se establecerá una cantidad máxima que corresponderá o podría corresponder a cada uno de los municipios en función de su población.
3. Cada municipio presentará actuaciones financiables cuya suma no podrá superar la cantidad máxima que le corresponda.
4. Estas actuaciones financiables se presentarán con su correspondiente memoria, en la que el municipio justificará el cumplimiento de los objetivos y requisitos previstos en la norma o convocatoria de las ayudas.
5. Dentro de la cantidad máxima correspondiente a cada municipio, se autorizará la financiación de las actuaciones que cumplan con dichos objetivos y requisitos.
6. La tramitación de la solicitud de las ayudas, la ejecución de las actuaciones financiables y el correspondiente pago deberá realizarse durante el ejercicio presupuestario siguiente (la financiación del proyecto se incorporará al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año), si bien la justificación del pago se podrá realizar posteriormente.

## 3. BENEFICIARIOS Y NÚMERO DE SOLICITUDES PREVISTAS

En la reunión del equipo, de acuerdo con los datos que tenían del primer proyecto, se señaló que, dado que el número de municipios es de 8.115, la estimación de las solicitudes de actuaciones financiables superarían las 30.000.

## 4. ACTORES IMPLICADOS. INICIO DE LAS REUNIONES

Una vez puestos en común estos datos, de acuerdo con los criterios recibidos se elaboró una relación de actores intervinientes, empezando por las entidades locales, futuras beneficiarias de la financiación, incluyendo a distintos

ministerios afectados por razón de la materia, así como a los agentes sociales. Con todos ellos se mantendrían sucesivas reuniones con el fin de recabar sus propuestas.

A lo largo de las dos primeras semanas del mes de septiembre, el responsable del proyecto, acompañado de miembros de su equipo, participa en todas estas reuniones de contacto. Las reuniones las presiden los máximos responsables políticos de su Departamento.

## 5. POSICIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

En la primera reunión, que se celebra con los representantes de las entidades locales, a través de la asociación que representa sus intereses, estos agradecen el proyecto de ayudas y destacan su relevancia en la lucha contra el paro así como el éxito que está teniendo el plan que se está ejecutando en el año en curso. No obstante, ponen de manifiesto su drástica reducción de ingresos, como consecuencia de la crisis económica, por lo que reclaman que dichos fondos financien gastos corrientes destinados a fines sociales, dentro, por tanto, de su ámbito de competencias, dados los problemas de financiación que tienen, y sin renunciar, por ello, al objetivo de reducción del desempleo del proyecto.

Asimismo, los representantes de las entidades locales reclaman que se financie igualmente el equipamiento de las instalaciones e infraestructuras que se construyan con la financiación del proyecto.

«Tenemos instalaciones recién acabadas gracias al plan anterior, pero vacías, sin que podamos utilizarlas», comentan al respecto.

Finalmente, piden fondos del proyecto para hacer frente a los compromisos derivados de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, y relativos al uso de medios electrónicos en el ámbito público local.

Tras la reunión, al responsable del proyecto se le informa de que la posición de las entidades locales es compartida por varios grupos parlamentarios.

## 6. POSICIÓN DE LOS MINISTERIOS

Una vez realizada la reunión con los representantes de las entidades locales, se reúnen con los representantes de los ministerios implicados. En dichas reuniones, que se celebran de forma sucesiva con cada departamento, se analizan los objetivos que estos proponen para el proyecto de financiación, así como sus críticas y observaciones a las propuestas de las entidades locales. Dichos objetivos y observaciones son:

- Los representantes de los Departamentos de Economía y Hacienda y Trabajo señalan que la definición como actuación financiable del gasto corriente aplicable a fines sociales podría suponer como riesgo un escaso impacto en la creación de empleo, al tratarse de un gasto al que ya están obligados los municipios en ejercicio de sus competencias. Dicho gasto constituye, por lo tanto, un gasto ordinario, para unos servicios que se vienen prestando habitualmente y para los que ya existe una plantilla dependiente directa o indirectamente de estas entidades, así como unos medios materiales asignados.
- Asimismo, los representantes de los Departamentos «económicos» consideran prioritaria la acción de creación de empleo, junto a otras actuaciones financiables, también importantes, que contribuyan al estímulo de la actividad económica y al fortalecimiento del tejido productivo español, y que por su naturaleza sean reconducibles a las medidas de reactivación de la economía adoptadas. Todos ellos coinciden en que la medida debe ser adoptada de forma inmediata, para afrontar la situación de crisis y dar respuesta a la demanda de la opinión pública.

Los representantes de los Departamentos «económicos» proponen que la contratación de nuevo personal para la realización de actuaciones financiables se realice, prioritariamente, con trabajadores registrados como desempleados en los Servicios públicos de Empleo que sean perceptores de la prestación de desempleo, con el consiguiente ahorro de gasto público. Asimismo, se destaca el efecto positivo de que los beneficiarios de las ayudas sean los municipios, lo que permitirá distribuir las medidas de incentivación de la economía y contratación de desempleados por todo el territorio nacional.

- Los representantes del Departamento responsable de la investigación y la innovación proponen que el proyecto financie actuaciones de desarrollo de I+D+i, aunque plantean como problema que el «nivel administrativo local» podría no ser el más adecuado para políticas de fomento de la investigación y la innovación y que la financiación de proyectos de obra pública, muy loable por su impacto en el mercado de trabajo, difícilmente permitiría incidir sobre el ámbito de la investigación básica y el desarrollo tecnológico. Subrayan que la adopción de medidas de impulso de la inversión de I+D+i también constituye una prioridad en la política del Gobierno de reactivación económica.
- Los representantes del Departamento encargado de la política energética plantean, en la medida de lo posible, si el proyecto puede abordar como uno de sus objetivos la promoción de la eficiencia energética. Dicho objetivo sería, en su opinión, perfectamente conciliable con la financiación de inversión en obra pública para la creación de empleo, de modo que podría configurarse como uno de los tipos de obras financiables. También sería este objetivo subsumible en la protección del medio ambiente.



- Por parte del Departamento responsable de asuntos sociales, se apoya la propuesta de la asociación representativa de los intereses de las entidades locales relativa a que sea el gasto corriente destinado a fines sociales el eje de la financiación. Así, pone el acento en la necesidad de intensificar el esfuerzo presupuestario en materia social en un entorno de crisis económica, que favorece el incremento de gasto por la proliferación de situaciones de necesidad que deben ser atendidas y el riesgo de descenso en los ingresos públicos.
- Asimismo, representantes de varios Departamentos hacen hincapié en el hecho de que las medidas que se adopten contribuyan a la preservación del medio ambiente, especialmente en la definición de las obras públicas susceptibles de ser financiadas.
- Finalmente, los responsables presupuestarios apuntan como posible inconveniente que, al tratarse de ayudas a entidades locales, en el ámbito de competencias de estas, los «retornos» para la Administración del Estado serán escasos o nulos.

## 7. REUNIÓN CON LOS AGENTES SOCIALES

De forma paralela, los máximos responsables del Departamento y el responsable del proyecto se reúnen con los agentes sociales para explicar el futuro proyecto y las distintas propuestas que se van recibiendo al respecto. Los agentes sociales, aunque valoran positivamente la medida y subrayan su apoyo a medidas de creación de empleo, ponen de manifiesto el riesgo de fraude que podría darse por parte de los contratistas encargados de ejecutar las actuaciones financiables, en la medida en que estos podrían despedir a parte de la plantilla que va ser empleada en la ejecución de la actuación financiable, antes de concurrir a la adjudicación de la contratación de la actuación financiable, y justificar así la creación de puestos de trabajo mediante la nueva contratación del personal previamente despedido.

Asimismo, los agentes sociales señalan que las medidas de incentivación económica financiada por este proyecto podrían tener un alcance limitado territorial y temporal.

## 8. SIGUIENTES PASOS

Tras estas reuniones, el plazo para cerrar el nuevo proyecto y elevarlo a Consejo de Ministros era de tres semanas. Ello se debía a que, aprobado el proyecto, se iniciaba un plazo de tres meses para la presentación de solicitudes de ayudas por los ayuntamientos, plazo que habría de concluir en el mes de enero del año siguiente, año en el que se llevaría a cabo la ejecución del proyecto.

## 9. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS EN EL GRUPO DE TRABAJO

Con el fin de diseñar las nuevas actuaciones financiables, así como aquellos aspectos que debían rectificarse respecto del anterior proyecto de financiación, el responsable del proyecto mantiene reuniones periódicas con su equipo, donde se analizan los problemas para la definición del proyecto, así como los planteamientos de los actores intervinientes.

El responsable del proyecto y su equipo son conscientes de que en un tiempo «récord» deben realizar una propuesta cerrada del proyecto, que determine sus objetivos y que concrete las actuaciones que deben ser financiables y los requisitos para obtener la financiación, además del procedimiento de otorgamiento.

Un primer aspecto que se aborda es el procedimiento para definir las actuaciones financiables. Al respecto, se plantea si es necesario, una vez expuestos por los representantes de los ministerios, entidades locales y agentes sociales sus criterios y propuestas, mantener más reuniones con estos antes de la aprobación definitiva del proyecto e, incluso, después.

Al respecto, se apunta la premura de tiempo como factor que permitiría descartar nuevas reuniones. No obstante, el responsable del proyecto señala que hay que tomar en consideración el grado de implicación e influencia de los actores, lo que podría aconsejar en determinados casos el mantenimiento de reuniones periódicas, sin perjuicio de otros mecanismos de información a los demás intervinientes.

Asimismo, y ante la disparidad de criterios manifestada por los distintos actores intervinientes, un miembro del equipo comenta: «Que lo solucionen entre ellos». Otro miembro del equipo plantea la posibilidad de consultar a las Comunidades Autónomas.

Respecto de la posible heterogeneidad de actuaciones financiables, varios miembros del equipo apuntan que esa variedad, «aunque tendrá un mayor impacto social, supondrá para nosotros una mayor complejidad en la gestión y control del proyecto de financiación».

Se discute también sobre el instrumento que debe aprobar el proyecto, considerando que algunos de sus aspectos, dada su singularidad, requerirán de una regulación *ad hoc*, incluso de una norma con rango de Ley. Al respecto se señala que la figura del Real Decreto-Ley respondería a esa necesidad.

Otra cuestión, derivada de la necesidad de ejecución rápida del proyecto, es la relativa a que las actuaciones financiables se llevarán a cabo a través de la contratación pública. Se propone que los contratos y, por tanto, las actuaciones financiables no superen el límite cuantitativo mínimo que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público prevé para los «contratos sujetos a una regulación armonizada», dado que, en caso de superar dichos límites, y tener

esta calificación, el procedimiento de contratación se alargaría por la obligación de cumplir los trámites adicionales que impone la normativa comunitaria.

Además, se debería habilitar a los municipios para que contraten por el procedimiento de urgencia previsto en la citada Ley 30/2007, de 30 de octubre, como en el primer proyecto.

Respecto de los aspectos procedimentales, y considerando la experiencia del año anterior, se opta por un procedimiento de solicitud y concesión de ayudas por vía electrónica, y por la gestión descentralizada de dicho procedimiento.

Finalmente, tanto el responsable del proyecto como los miembros del equipo destacan la importancia de mantener e intensificar la información sobre el proyecto tanto a todos los actores que intervienen en su ejecución como a la opinión pública.

## 10. ANEXO

### **Datos sobre solicitudes de ayudas presentadas**

Datos de 5 de abril de 2010 sobre la ejecución del proyecto de financiación que inspiró el caso.

Fuente: Ministerio de Política Territorial.

8.105 municipios registraron 30.593 proyectos municipales, por un presupuesto de 4.987 millones de euros. Se han autorizado 30.366 proyectos (el 99,25% del total), por un importe de 4.958,6 millones de euros.

De los proyectos autorizados, 25.245 son proyectos de inversión, por un importe de 4.225,8 millones de euros, y 5.121 son proyectos de gasto social, principalmente en el ámbito educativo y en el de atención a personas en situación de dependencia, por un importe de 732,8 millones de euros y con 11,3 millones de beneficiarios.



## CASO 17

# LA GESTIÓN DE LA GRIPE A

*Lucía Ortiz Sanz*

### 1. ALGUNOS DATOS TÉCNICOS

Después de meses de trabajo, Isabel Rodríguez, Subdirectora de Atención al Ciudadano del Ministerio de Sanidad y Política Social (MSPS), por fin podía compartir con el equipo una merecida cerveza para celebrar la conclusión de la campaña de gripe A horas antes de que finalizase el sorteo de la Lotería de Navidad y con la esperanza de conseguir al menos el reintegro del tradicional décimo que jugaba... Había vivido una de las experiencias más intensas de su trayectoria profesional.

La información que ofrecieron en su momento sobre gripe A H1N1, en la página web que habían creado con motivo de esta epidemia (<[www.informaciongripea.es](http://www.informaciongripea.es)>), le venía ahora a la memoria como algo muy familiar:

La gripe es una enfermedad que afecta desde la antigüedad a las personas y a otras especies animales (aves, cerdos...) y que causa epidemias cada año, principalmente durante los meses de invierno. Esta enfermedad la producen distintos tipos de virus que además pueden combinarse entre ellos dando lugar a una nueva gripe.

La gripe es muy contagiosa ya que se transmite fácilmente de una persona a otra a través de las gotitas de saliva o secreciones que expulsamos al hablar, toser o estornudar.

#### *Síntomas*

Reconocer esta enfermedad es fácil, porque se comporta como una gripe cualquiera. Piense en la posibilidad de haberla contraído si de forma repentina tuviera:

1. Al menos uno de estos cuatro síntomas:
  - Fiebre superior a 38 °C.
  - Malestar general.

- Dolor de cabeza.
  - Dolores musculares.
2. Y, además, al menos uno de estos tres síntomas:
- Tos.
  - Dolor de garganta.
  - Dificultad para respirar.
  - En ocasiones también pueden aparecer náuseas y vómitos.

## 2. PRIMERA RESPUESTA ANTE LA CRISIS

Durante la primavera del año 2009, llegó la alteración y el revuelo en el Ministerio. Al aterrizaje de un nuevo equipo dirigente al departamento se unió la aparición en la prensa de la entonces llamada «gripe porcina» en México y el sur de Estados Unidos. Combinación explosiva: cambio reciente en el timón ministerial y crisis sanitaria mundial.

Fue el viernes 24 de abril cuando Isabel Rodríguez recibió la llamada de la Subsecretaria para anunciarle que se aproximaban días complicados. Antes de la reunión extraordinaria del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), prevista en un par de días y hasta nuevo aviso, se abriría la Oficina de Atención e Información al Ciudadano (OIAC) del MSPS todos los días inclusive domingos y se ampliaría el horario de atención al público. La Subdirección General estaría «de guardia» para atender en la medida de lo posible el previsible aluvión de llamadas de los ciudadanos.

Aunque la oficina tenía experiencia en la respuesta y gestión de crisis sanitarias, arrastraba el mal endémico de carecer sistemáticamente de información detallada, completa, previa y a tiempo para responder a estas contingencias. En esta ocasión, la contingencia de la gripe porcina, posteriormente rebautizada como gripe A H1N1, se alimentaba sin parar de las noticias en prensa e informativos nacionales e internacionales: la situación iba a suponer un verdadero reto.

La OIAC había prestado siempre un servicio de información administrativa y no médica. Esto generaba respuestas «poco amables» de las personas que en situaciones de cierta «alarma» o preocupación, imaginaban que les atendería al menos un médico o profesional sanitario, como ya ocurrió durante otras crisis en el pasado: la del aceite de girasol o de alguna partida de leche materno-infantil contaminada, etc.

## 3. AVALANCHA DE LLAMADAS

El tiempo era escaso, como suele ser habitual en las alertas sanitarias. Isabel Rodríguez contactó rápidamente con el personal de la oficina empezando por

Marisa Díaz, la Jefa de servicio de la OIAC, para organizar un sistema de turnos que cubriera al menos el fin de semana y el lunes, también contactó con el resto de su equipo y les informó de la situación. Apenas unos días después, el MSPS decidió retirar de las farmacias el retroviral Tamiflu, empleado para reducir los efectos de la gripe, limitando su dispensación exclusivamente en farmacias hospitalarias. Esta noticia provocó aún más recelos entre la población, dado que no había dado tiempo aún a la producción de la vacuna de la nueva gripe A H1N1 que la industria farmacéutica estaba desarrollando.

La repercusión de la noticia obligó a buscar nuevas soluciones. Isabel Rodríguez activó con su DG y con el Gabinete de la Subsecretaria diversas acciones:

- Solicitó a la DG competente un argumentario básico para que su equipo, al otro lado de los teléfonos de información, pudieran atender las llamadas, algo que Marisa Díaz y la OIAC demandaban insistentemente.
- Informó casi diariamente a dicha DG sobre el tipo de preguntas que habían quedado «pendientes de contestar» (por su carácter técnico o ser casos muy particulares). Marisa Díaz recopilaría entre la OIAC estas consultas «más especiales».
- Animada por Luis Rueda, una de las personas de confianza de la Subdirección, propuso al resto de su Subdirección (13 personas, entre cuerpos de gestión y auxiliares) reforzar voluntariamente la atención telefónica de la Oficina. De este modo, se consiguió organizar las rotaciones de turnos, de mañana y tarde, y habilitar tres puestos más a los habituales cinco puestos de atención.

De este modo, pudieron atender el intenso flujo de consultas: solo en seis días se alcanzaron más de 2.500 llamadas. Pero Isabel Rodríguez era consciente de que este incremento de la capacidad de respuesta telefónica era solo una parte de la solución. La pregunta que se formulaba era: ¿Cómo se podía detener o aminorar la constante lluvia de llamadas?

#### 4. IMPACTO EN LA OPINIÓN PÚBLICA

Los días se sucedían y a comienzos de mayo, coincidiendo con uno de los puentes fuertes del año, los informativos seguían insistiendo en el recuento diario de los casos de nueva gripe que se iban detectando en países vecinos y en España. La sensación que se transmitía era la de que la enfermedad se acercaba peligrosamente como una sombra imparable.

La gestión de cualquier crisis es compleja, pero en el caso de la primera pandemia del siglo XXI resultó especialmente delicada puesto que, además de su importancia entra en juego un enemigo invisible: el miedo de la población. Este temor puede ser más acusado cuando las repercusiones de una pandemia son letales y cuando afectan a la población infantil. Inicialmente ambos factores

están presentes en la crisis de la gripe A, dado que se desconocía el nivel de incidencia y la población infantil podía contraerla con facilidad. El control de la información y la adecuada comunicación resultaron esenciales. Y como en cualquier otra crisis, siempre es imprescindible contar con la coordinación de numerosos actores, nacionales, regionales, internacionales...

A ello se sumó las circunstancias de la detección y propagación de la propia gripe A. El origen de la enfermedad se sitúa en México pero rápidamente se expande por un país tan desarrollado con EE. UU. Es decir, que la enfermedad no conoce fronteras y ataca a todas las personas sin importar su entorno económico ni social. Las impactantes imágenes de la población del país azteca con mascarillas, el cierre de lugares de concentración pública (escuelas, cines, restaurantes...) quedaron en la retina de todos. Sin embargo, el sistema sanitario en cualquiera de estos países poco o nada tienen en común con nuestro Sistema Nacional de Salud, ni son equivalentes a la sanidad universal y gratuita que disfrutamos en la UE, ni el acceso a los servicios ni organización son similares.

Mientras, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación recomendaba a la ciudadanía evitar los viajes a las zonas afectadas, con la consiguiente repercusión en la caída turística, especialmente en la Riviera Maya mexicana. Muchos pasajeros provenientes de las zonas afectadas por la gripe se vieron obligados a rellenar formularios a su llegada a España por vía aérea, para hacer un seguimiento de posibles casos. Los considerados como sospechosos eran aislados y se realizaban tests de comprobación para determinar si se trataba efectivamente del temido virus H1N1, o la tos, fiebre, dificultad para respirar y dolores musculares respondían a otra patología. La OIAC en esos días recibió numerosas llamadas de pasajeros a punto de embarcar en su vuelo a México temerosos de quedar contagiados.

Este contexto contribuyó a incrementar la intranquilidad de la población, a pesar de que, en cada una sus intervenciones, la nueva Ministra de Sanidad y Consumo (unos meses más tarde se denominaría Ministerio de Sanidad y Política Social) insistía constantemente en la levedad de la mayoría de los casos, la buena evolución de los pacientes y en mensajes de normalidad y cautela. Todos los protocolos previstos en este tipo de situaciones estaban activados y funcionando adecuadamente. El MSPS contaba con el precedente favorable de la gripe aviar, que permitió disponer de protocolos ya establecidos.

Mientras tanto, el Gabinete de Prensa del Departamento no cesaba de coordinar diariamente la información de la gripe A con las CC. AA. y la titular del Ministerio estuvo presente en cuantas reuniones internacionales se convocaron (OMS, ONU, UE). La aparición de la responsable de sanidad se multiplicó en informativos, reportajes y ruedas de prensa con ocasión de frecuentes reuniones del Comité Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, comparencias parlamentarias, etc. Dada la gravedad de la materia, se consiguió que –en un pri-



mer momento— todas las CC.AA. hablasen bajo una sola voz, canalizada por la autoridad sanitaria estatal.

## 5. DISEÑAR LOS MENSAJES

A la hora de abordar cómo trasladar una información precisa y clara a la población, un factor a considerar fue la multiplicidad de actores participantes en esta la crisis sanitaria dentro del propio MSPS, así como el peso de los aspectos médicos y medidas de colaboración con las CC. AA. y con instancias internacionales. Sin duda, la colaboración de las autoridades sanitarias a todos los niveles fue esencial, pero este entendimiento tan reiterado en las distintas declaraciones de los responsables públicos iba precedido de un arduo y callado trabajo de gestión y coordinación interno en el propio departamento, no exento de tensiones.

Seguía pendiente la necesidad de encauzar mejor las acciones informativas del MSPS, dado que ya algunas CC. AA. empezaban a producir sus propias recomendaciones de prevención y editar sus propios materiales. Isabel Rodríguez y Luis Rueda acordaron estudiar las acciones que en este campo se estaban realizando en otros lugares del mundo, pues podrían extraer ideas ya testadas: no era cuestión de «inventar la rueda». Elaboraron un dossier, con la ayuda de Carmen Ruiz, una vocal Asesora de la Subsecretaría y con datos obtenidos a través de Internet, sobre campañas informativas y acciones que resultaban más destacadas en esa materia. Además contó con otros colaboradores para diseñar una estrategia de comunicación sobre la gripe, coordinándose también con la SG de Tecnologías de la Información.

En esta fase, se plantearon dos líneas de trabajo:

- Obtener información veraz y actualizada sobre la gripe A, y estructurarla de forma ordenada y clara.
- Difundirla a través de un apartado específico en la página web del MSPS. Para ello contó con las ideas y la experiencia de María Jarillo, Jefa de servicio con un alto nivel de conocimiento de la web, comunicación online y que había vivido la crisis de la gripe Aviar unos años antes.

Como muchas de las consultas tenían un carácter técnico-sanitario, confeccionaron un documento de preguntas frecuentes que se iría actualizando periódicamente. El cuestionario se fue elaborando, bajo la supervisión de expertos sanitarios, a la vista de las abundantes llamadas recibidas en la OIAC y las consultas que aparecían en otras webs. Además, la ciudadanía podría tener acceso a otra documentación sobre protocolos de actuación (médica, preventiva, técnica, laboral, etc.), enlaces de interés a la OMS, la UE y otras organizaciones sanitarias de referencia, y se facilitarían las notas de prensa sobre el seguimiento de casos, que desde el primer momento estaban siendo publicadas. Esta información se fue consolidando como la referencia básica para todo el ámbito nacional.

## 6. LA CRISIS SE AGUDIZA

En apenas un par de semanas se multiplicaron el número de casos reportados a las autoridades sanitarias, así como la alarma entre la población. La gripe, que pasó entonces a denominarse gripe A H1N1, ocupaba un papel aún más primordial en todos los medios de comunicación. Isabel Rodríguez sospechaba que algo habría que hacer para informar de manera más directa a los ciudadanos, quizás una campaña informativa como ya se estaban realizando en Reino Unido, Francia, EE. UU., México, Australia y otros países del hemisferio sur con el invierno en ciernes.

En cuanto a las necesidades de recursos humanos para gestionar la crisis, muchas DG del Ministerio empezaban a pedir refuerzos de personal en previsión de lo que podría suceder hasta que se superase al menos el primer otoño-invierno de la gripe A. Isabel Rodríguez sabía que lo peor de la gripe ocurre con la llegada del frío, y así se lo ratificaron compañeros del servicio de promoción de la salud y epidemiología: la incidencia de gripe se preveía para noviembre y enero, si la evolución de la epidemia no sufría un giro radical.

Hasta entonces la colaboración del equipo de Isabel Rodríguez había sido ejemplar, pero el trabajo de la OIAC no podía depender de refuerzos puntuales. Luis Rueda le planteó la posibilidad de emplear el formato de *call center*: dotar los puestos de información al ciudadano con la contratación de personal externo. Pero esta opción entrañaba dificultades. Ciertamente, las personas de la oficina llevaban un peso muy importante en la atención de las consultas y seguían manteniendo un ritmo de trabajo bastante superior al habitual (ya llevaban unos 15 días), pero no podían aguantar indefinidamente el intenso horario y la presión de pasar 8 horas diarias contestando prácticamente lo mismo. No iba a resultar fácil encajar personal externo en un equipo de funcionarios con larga experiencia en respuestas a ciudadanos sobre temas en muchas ocasiones sensibles. Marisa Díaz, en más de una ocasión le había recordado la experiencia vivida con el *call center* para informar sobre los cambios en la ley antitabaco, así como el extremo cuidado que requería ofrecer informaciones en situaciones de crisis a ciudadanos generalmente confusos. Era necesario buscar una manera de integrar a esas personas «externas» y de formarlas antes de que se produjese su eventual incorporación, y calmar los ánimos en la OIAC, que empezaba a dar señales de cierto agotamiento.

## 7. COORDINAR LA INFORMACIÓN

En cuanto a la coordinación del Ministerio con otras autoridades nacionales e internacionales, gracias a la experiencia de la gripe aviar en el año 2003 se había desarrollado un Protocolo de la Gripe Aviar que establecía cauces de actuación y coordinación a nivel sanitario. Ya existía una fluida comunicación con las autoridades sanitarias de las CC. AA., de la Unión Europea, de la OMS y de organismos internacionales. Además se alertó a los sistemas de vigilancia

epidemiológica y virológica. Por otro lado, existía el Comité Ejecutivo Nacional para la prevención, el control y el seguimiento de la evolución epidemiológica del virus de la gripe y una serie de protocolos establecidos, además de las reuniones frecuentes de la CNSIS y del Comité de Salud.

Ahora la circunstancia era otra: la gripe A no resultaba tan letal pero el temor era palpable y aumentaba. Tras la Declaración de la Organización Mundial de la Salud de 11 de junio de 2009 en la que se eleva el nivel de alerta de pandemia de gripe a fase 6, se produjo una reanimación de la sensación de alarma a nivel mundial. Paradójicamente ello supuso la eliminación de los controles de vuelos y desplazamientos que se habían mantenido de forma discontinua hasta entonces, puesto que la enfermedad ya estaba extendida a nivel mundial. Cualquier novedad en la evolución de la pandemia venía acompañada de una explotación periodística de la noticia. Sin embargo, la repercusión de la gripe en nuestro país se concentra durante el otoño-invierno, con lo que la dedicación de los medios de información al tema de la gripe A en periodo estival resultaba, además de exótico, un foco de atención especial en la época de tradicional sequía informativa.

Isabel Rodríguez, como coordinadora de la información online del MSPS dirigida a los ciudadanos, tenía que recordar con más frecuencia de la que deseaba que la mantuvieran al corriente de la documentación que se publicaba en la web sobre la gripe A desde otras DG. Gracias a María Jarillo, cuya supervisión de las informaciones online sobre gripe A resultaba muy efectiva, había podido detectar información ya publicada en la web departamental pero «no comunicada» a ella. En los contactos directos con otros subdirectores la relación era aparentemente fluida, pero tenía una sensación constante de «encontrar» información para los ciudadanos sobre la gripe que ella no conocía de antemano, e incluso en ocasiones ni la propia Subsecretaría estaba al corriente.

¿Cómo resolver este aparente salto en el flujo de información? ¿Cómo hacer que todo pudiera funcionar como un engranaje más o menos coordinado sin que estuviera recibiendo quejas de posibles retrasos por ejercer cierta supervisión en la publicación de documentos importantes?

Por su parte, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCARS) del Ministerio asumió un mayor protagonismo y dimensionó su dotación de personal, pero Isabel Rodríguez y su equipo cada vez contaban con más interlocutores a la hora de plantear dudas y trasladar las preguntas de los ciudadanos: el director del CCARS, el DG de Salud Pública y Sanidad Exterior, los vocales designados por este, tres o cuatro subdirectores (SG de sanidad exterior, de salud pública y promoción de la salud...).

## 8. DISEÑO DE UNA CAMPAÑA

En abril, la Ministra había dictado una primera declaración de emergencia para la adquisición de mascarillas y material necesario para prevenir la gripe A.

Ahora, el 8 de julio, se producía una segunda declaración por la que se financiaba la adquisición de vacunas y antivirales, además del desarrollo de una campaña informativa sobre la gripe A. Isabel Rodríguez conoció de boca de la Subsecretaria algunas indicaciones para la contratación de emergencia de la campaña:

- Seguir, en todo lo que fuese posible, el procedimiento de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Recurrir a una inversión ajustada (los doce millones de euros previstos inicialmente se consideraban excesivos).
- Regirse por el principio de máxima transparencia y colaboración con las autoridades sanitarias del Ministerio, para definir sus contenidos y posible evolución.

Aparecía un nuevo reto que demandaba una dedicación prioritaria: preparar una campaña informativa de la gripe A en apenas un mes (debía salir a la luz en agosto). El calendario de la campaña quedaba abierto; se sabía cuándo empezaba, pero su conclusión quedaba sujeta a una cierta «atemporalidad»: debería prolongarse quizás hasta final de año e incluso más, en función de la evolución de la pandemia. Resultaba la campaña más difícil a la que se había enfrentado la Subdirección, sin apenas parecido con experiencias anteriores.

Los expertos señalan que en situaciones de emergencia la mejor estrategia es informar adecuadamente a la población para evitar situaciones de temor y preocupación, conductas que producen daños y malestar más allá de la enfermedad misma. La información a la población es una parte clave de la respuesta a estas nuevas situaciones, y las autoridades sanitarias deben velar para que se proporcione información sencilla, oportuna y relevante a fin de restablecer la confianza y estimular la solidaridad y la colaboración, además de conseguir que toda la ciudadanía contribuya a disminuir y paliar los efectos colaterales que puede causar la pandemia a nivel social y sanitario.

Gracias a la canalización de la acción informativa sobre gripe A (habían quedado bajo la coordinación de la SG de Promoción de la Salud y Epidemiología), y al contacto directo con el Secretario General de Sanidad, Isabel Rodríguez se encargó de comunicar su tarea a todos los implicados principales de la preparación de la campaña, y solicitó igualmente una interlocución autorizada. En diez días tenía ultimado un *briefing* y había reunido de nuevo a Luis Rueda y su equipo para analizar la estrategia de selección de empresas para invitarlas a presentar las propuestas. Analizaron las empresas que en los últimos años habían desarrollado campañas en materia de sanidad de forma satisfactoria con el Ministerio por importes elevados y seleccionaron un grupo de empresas con colaboraciones realizadas en los últimos tres años. Además, con apoyo de su DG, organizó reuniones con representantes de la *International Advertising Assotiation* (IAA) y la Asociación Española de Agencias de Publicidad (AEAP), para explicarles la política de invitación de empresas. Recogieron la sugerencia de que se contase

también con alguna agencia de probada experiencia en campañas realizadas por otros departamentos y volumen de facturación significativo.

Se aplicó un procedimiento ágil de selección de las agencias: para la creatividad, aquella cuya propuesta resultase más afín a los objetivos de la campaña; y para los medios, la propuesta que en conjunto ofreciese una mejor oferta económica. El objetivo de la campaña informativa era acercar a la ciudadanía, de una forma clara, concisa y fácilmente comprensible por todos, las recomendaciones básicas para prevenir el contagio de la gripe pandémica A/H1N1 y para hacer un uso responsable de los servicios de salud, de forma que pudiesen funcionar adecuadamente y responder a las demandas de los pacientes que lo necesiten sin que se produzcan saturaciones innecesarias.

La campaña tenía que mantener una línea constante de información actualizada, con independencia de que la contratación de cuñas, spots y soportes de exterior estuviese concentrada en el tiempo según las fases o períodos de campaña. Dada la limitación de presupuesto y la frecuente incorporación de nuevas informaciones, se apostó una campaña online potente.

Gracias a la experiencia acumulada en anteriores campañas, Isabel Rodríguez, animada por su equipo y por la elevada expectativa de la campaña, planteó una campaña 3.0: medios *on* y *off-line*, incluyendo redes sociales y acciones online para generar la mayor viralidad posible de las informaciones de la campaña y el mayor tráfico hacia la web creada al efecto.

Se planteó un escenario inicial de comunicación de la campaña en tres fases: una primera durante el verano, otra en septiembre-octubre y la tercera en noviembre-diciembre. Los medios de difusión deberían adaptarse a las circunstancias de cada fase: en verano (playas y vacaciones) medios gráficos y radio, durante la vuelta al trabajo anuncios en televisión, y en el cierre de campaña en época de prenavideña se emplearía exterior y cine.

La ventaja de la línea creativa era su sencillez y claridad, lo que permitiría una progresiva evolución de los contenidos y mensajes a medida que se hiciese preciso.

## 9. LANZAMIENTO DE LA CAMPAÑA

Las largas jornadas de trabajo dieron su fruto y el 14 de agosto, en pleno periodo estival, la Ministra presentó la campaña ante el Comité Ejecutivo Nacional para la prevención, el control y el seguimiento del virus de la gripe, y posteriormente ante los medios. Todos los informativos y prensa se hicieron eco de la noticia y en breve la gente conocía los consejos básicos para evitar el contagio. La casualidad hizo que el mismo día de la rueda de prensa falleciese un bebé por complicaciones derivadas de la gripe A, insuflando una vez más cierta sensación de inseguridad entre la población.

En septiembre, la preparación del rodaje del spot capeó una nueva complicación, dado que la Ministra había declarado en sede parlamentaria que los protagonistas del spot serían personas que realmente hubieran pasado la gripe, para potenciar la veracidad del testimonio. Ello supuso buscar voluntarios con estas características, tarea no exenta de dificultades, y ajustar todo el plan de rodaje y guión para darle un contenido más abierto, dado que no se trabajaría con actores profesionales ¿Acaso se podía complicar aún más la campaña? Lamentablemente se descubriría que sí...

La programación de la segunda fase de la campaña estaba ultimada a mediados de octubre, y se centró en la emisión del spot en la televisión que, como de costumbre, había sido visionado por los máximos responsables del MSPS. Se habían cerrado el plan de medios y las reservas en las parrillas televisivas. El mensaje básico era que la gripe A se pasa «como una gripe normal». Sin embargo, apenas una semana antes de la presentación a medios, se supo que el CNSIS cerraría la fecha de inicio de la vacunación de la gripe A dirigida a los grupos de riesgo para el 16 de noviembre. A los ojos de las máximas autoridades sanitarias, esto suponía necesariamente cambiar el spot por otro mensaje, dado que la proximidad de la fecha de la vacunación cambiaba el escenario y resultaba poco apropiado. Isabel Rodríguez se acordaba cada vez más de la frase de un colega «Tranquila, en las campañas no se sabe muy bien por qué... pero al final todo sale...». De nuevo un cambio sobre cambio: se había decidido modificar toda la secuencia de desarrollo de fases y mensajes y priorizar el mensaje de vacunación frente al de superación de la gripe... ¿Cómo reaccionaría la central de medios ante este cambio? ¿Habría margen de tiempo suficiente para anular la televisión y replantear los medios? ¿Qué hacer?

## 10. PROBLEMAS DE ÚLTIMA HORA

Tras el obligado reajuste, tan solo quedaba la última fase de la campaña centrada en la emisión del spot, que debería realizarse en diciembre. La buena noticia era que, salvo contraorden, realmente sería la fase de cierre. Como la evolución de la pandemia estaba siendo buena y controlada, era posible finalizar las acciones de campaña antes de fin de año y con margen de tiempo para que quedasen enmarcadas dentro de un solo ejercicio presupuestario. Así, en diciembre se programó la fase final de la campaña que se preveía sencilla.

Pero en la gestión de la gripe A nada resultaba fácil. Ahora el problema surgió porque era necesario incluir un mensaje recordatorio de la vacunación en el spot, ya rodado y montado, así como prescindir de alguna de las versiones de testimoniales, porque no se adecuaban del todo al mensaje sanitario. ¡Pero si ya estaban aprobados los spots y realizadas las copias de emisión! Las opciones eran escasas, lo que facilitó la decisión a Isabel Rodríguez: primero, concretar qué se quiere comunicar y luego, decidir el cómo. No hay tiempo para un nuevo

rodaje, montaje; y tampoco resulta factible que el locutor añada ningún mensaje adicional, dado que la duración del spot no lo permite.

¿Cómo salvar este nuevo inconveniente sin fracasar en el intento? ¿Cómo se estaba gestionando la campaña? ¿Qué podría haberse mejorado en esta importante crisis sanitaria?

Isabel Rodríguez recordaba todo el trabajo realizado cuando, tras brindar con el equipo, dio el primer sorbo de su cerveza... Mientras pensaba que ese podría tener algo de suerte en el Sorteo de Navidad...

## 11. ANEXOS

### Notas de prensa

#### EL CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SNS REFUERZA LA COORDINACIÓN Y PONE A PUNTO LOS PLANES DE EMERGENCIA PARA HACER FRENTE A LA GRIPE A/H1N1 EN OTOÑO

- Se ha dado el visto bueno a los criterios básicos y comunes para los planes de contingencia necesarios en la preparación de los servicios sanitarios ante un posible incremento de la presión asistencial.
- La Comisión de Salud Pública definirá los grupos diana de acuerdo a las recomendaciones de la OMS y los expertos internacionales.
- De cara a la población, se ha acordado el desarrollo en los próximos meses de acciones informativas sobre el conocimiento de la enfermedad con distintas campañas institucionales.

22 de julio de 2009. La ministra de Sanidad y Política Social, Trinidad Jiménez, ha presidido hoy un Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) extraordinario para analizar la evolución de la gripe A/H1N1 en España. La ministra y las consejeras y consejeros de Sanidad y Salud de las distintas Comunidades Autónomas, han acordado reforzar la coordinación para mantener como hasta ahora una respuesta cohesionada en el caso de un posible agravamiento de la gripe A/H1N1 en España en otoño e invierno.

La ministra ha informado a las consejeras y consejeros del contenido de las reuniones internacionales celebradas en Cancún (México) y Suecia. Además, ha explicado la posición de España de elaborar una estrategia común en la Unión Europea (UE) para disponer de criterios comunes que permitan establecer medidas eficaces y proporcionadas ante la gripe A/H1N1 y generen confianza en la población.

Entre esos criterios comunes figuran los dirigidos a la adquisición de vacunas y la definición de grupos diana, para lo cual la ministra ha informado que se celebrará un Consejo de Ministros de Salud de la UE en el mes de octubre.

En este sentido, el Consejo Interterritorial del SNS ha reafirmado el acuerdo unánime adoptado en el último Consejo, celebrado el pasado 3 de junio en Mérida, de adquirir por criterio epidemiológico vacunas para cubrir al 30% de la población, más una reserva estratégica de un 10%. Esto supone la adquisición el próximo otoño de 37 millones de dosis de vacuna (a razón de dos dosis por persona). Además, la ministra ha comunicado la compra de 5,4 millones de tratamientos de antivirales en pastillas para incrementar la reserva estratégica.

Asimismo, el CISNS ha acordado encargar a la Comisión de Salud Pública la definición de grupos diana, que deberá hacerlo por unanimidad en función de las recomendaciones que hagan los expertos en el ámbito de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la UE. También abordará los criterios para la próxima campaña de vacunación frente a la gripe estacional.

## PREPARACIÓN DE LOS SERVICIOS SANITARIOS

El Pleno del CISNS también ha dado el visto bueno a los criterios básicos y comunes de los planes de contingencia necesarios para la preparación de los servicios sanitarios ante un posible incremento de la presión asistencial en los meses de otoño e invierno.

Estos criterios se basan en el trabajo desarrollado hasta ahora por los servicios de salud de las CC. AA., por lo que están listos por si fuera necesario activarlos en agosto e incluyen:

- Mecanismos de coordinación en el nivel autonómico.
- Modelos de clasificación de pacientes que demanden asistencia por vía telefónica o presencial.
- Identificación de todos los recursos disponibles (humanos y materiales).
- Análisis de los recursos necesarios (humanos y materiales) en las condiciones de una oleada pandémica definida por el Centro de Control de Enfermedades de EE. UU. (CDC) y el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades Europeo (ECDC).
- Protocolos de manejo de las situaciones de alta frecuentación, tanto en atención primaria como en especializada (incluye la identificación de servicios esenciales y no esenciales, habilitación de recursos extraordinarios, etc.).
- Medidas de protección de los trabajadores sanitarios.
- Sistemas de evaluación periódica del grado de respuesta.

De cara a la población, se ha acordado el desarrollo en los próximos meses de acciones informativas sobre el conocimiento de la enfermedad con campañas institucionales en los medios (carteles, folletos, internet, etc.) que recojan consejos preventivos eficaces y aquellas informaciones de interés en cada momento.



En esta línea de trabajo coordinado y de transparencia, el Ministerio de Sanidad y Política Social está ultimando una estrategia común para asegurar que las empresas tienen preparados planes de contingencia y que reciben puntualmente la información sobre la evolución epidemiológica. El objetivo de esta medida, que está siendo consensuada con patronal y sindicatos, y cuenta con la participación de las CC. AA. es minimizar el impacto social y económico de la pandemia.

### SANIDAD PRESENTA LA CAMPAÑA DE INFORMACIÓN A LA POBLACIÓN ‘GRIPE A. LA PREVENCIÓN ES LA MEJOR MEDIDA’

- La campaña pretende transmitir las recomendaciones prioritarias para prevenir la enfermedad, controlarla hasta que haya una vacuna eficaz y promover un uso responsable de los servicios de salud.
- Taparse la boca y la nariz con un pañuelo desechable al estornudar y lavarse las manos frecuentemente con agua y jabón son las principales medidas para evitar la propagación del virus.
- El uso responsable de los servicios sanitarios es fundamental para evitar saturaciones innecesarias y facilitar su eficacia con aquellas personas que realmente los necesitan.
- La campaña constará de varias fases; la primera se presenta ahora y empleará soportes como vallas, mobiliario urbano, transportes, prensa, radio e internet.
- Hoy también se ha celebrado una nueva reunión del Comité Ejecutivo Nacional para la prevención, el control y el seguimiento del virus de la gripe.

14 de agosto de 2009. Gripe A. *La prevención es la mejor medida*. Este es el eslogan de la nueva campaña informativa que el Ministerio de Sanidad y Política Social ha presentado hoy con el objetivo de promover entre la ciudadanía una serie de medidas básicas para prevenir el contagio por el virus de la gripe pandémica A/H1N1.

La campaña prevé distintas fases en función de la evolución de la pandemia en España los próximos meses. El propósito no es otro que continuar con la línea de transparencia iniciada desde el comienzo de la epidemia e informar a los ciudadanos sobre qué deben hacer en cada momento a medida que evoluciona la enfermedad.

La ministra de Sanidad y Política Social, Trinidad Jiménez, ha sido la encargada de presentar la primera fase de esta campaña que abarcará lo que resta del mes de agosto y los primeros días de septiembre. El secretario general de Sani-

dad, José Martínez Olmos, y el director general de Salud Pública, Ildefonso Hernández, han acompañado a Jiménez en el acto.

## MENSAJES BÁSICOS

La primera fase de la campaña hace hincapié en recomendaciones de prevención esenciales para evitar el contagio de la gripe pandémica y resalta estas medidas como herramientas fundamentales para no infectarse mientras no se cuente con una vacuna segura y eficaz.

Las recomendaciones, elaboradas con un mensaje claro y fácil de entender para todos los ciudadanos independientemente de su clase y condición social, son:

- Al estornudar o toser tápate la boca y la nariz con un pañuelo de papel y tíralo a la basura.
- Lávate las manos frecuentemente con agua y jabón.
- Usa los servicios de salud con responsabilidad (hasta el momento la gran mayoría de los afectados por la gripe pandémica tienen síntomas leves y se recuperan en sus domicilios, por lo tanto es importante que para el funcionamiento de los servicios sanitarios sea eficiente no se produzcan saturaciones innecesarias).

Los mensajes de la campaña serán especialmente difundidos en todos aquellos lugares que tengan un gran volumen de tránsito de ciudadanos, como aeropuertos, estaciones de ferrocarril, costas, etc.

## SOPORTES DE DIFUSIÓN

Los soportes escogidos para esta primera fase de la campaña son vallas, mobiliario urbano, transportes públicos, adaptaciones a prensa y revistas, radio e internet. En total, se difundirán más de 3.621 pósters o carteles, se realizarán más de una veintena de inserciones en medios gráficos y se emitirán más de 170 cuñas radiofónicas.

En internet se ha creado el portal [www.informaciongripea.es](http://www.informaciongripea.es). Este portal ofrecerá desde información general sobre la gripe pandémica A/H1N1 hasta enlaces de interés, pasando por preguntas y respuestas frecuentes, y permitirá a los internautas descargarse material gráfico (carteles y folletos) para contribuir a la difusión de las distintas recomendaciones.

El presupuesto total para la realización de esta campaña en todas sus fases es de 3.650.000 euros, de los cuales 350.000 se destinan a creatividad y 3.300.000 a la difusión en los medios de comunicación.

## COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL

Por otra parte, hoy también se ha celebrado una nueva reunión (la tercera desde que se conocieron los primeros casos de gripe pandémica A/H1N1) del Comité Ejecutivo Nacional para la prevención, el control y el seguimiento de la gripe, que preside la ministra de Sanidad y Política Social.

En dicha reunión, que ha contado con representación de todos los organismos del Gobierno y del Estado implicados en el control de la gripe, se ha informado del contenido de la campaña informativa y del estado actual de la pandemia, así como de todas las medidas de coordinación que se están llevando a cabo para mitigar el impacto del virus en la salud de los ciudadanos (planes de contingencia, adquisición de antivirales, definición de grupos de riesgo, etc.).



## CASO 18

# LA PUESTA EN MARCHA DE LA INTERVENCIÓN DELEGADA EN UN MINISTERIO DE NUEVA CREACIÓN

*Virginia Pérez Alegre*

### 1. CREACIÓN DEL MINISTERIO

El Real Decreto 432/2008, de 12 de abril (BOE del 14 de abril de 2008), por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, creó, en la IX Legislatura, el Ministerio de Ciencia e Innovación (en adelante, MICINN) como departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de universidades, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en todos los sectores, así como la coordinación de los organismos públicos de investigación de titularidad estatal.

El artículo 140 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, establece que la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) ejercerá el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle. Dicho control será ejercido sobre la totalidad de los órganos o entidades del sector público estatal por la IGAE, a través de sus servicios centrales o de sus Intervenciones Delegadas. Las Intervenciones Delegadas están integradas orgánicamente en cada Ministerio, dentro de las Subsecretarías, pero gozan de autonomía funcional respecto de los titulares de los órganos cuya gestión controlen.

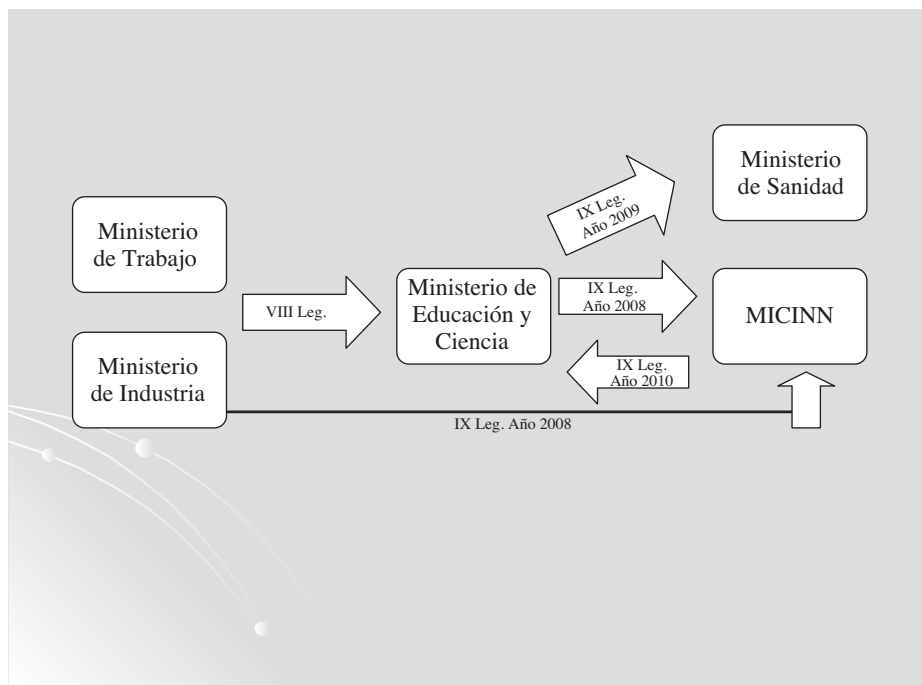
### 2. CREACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DELEGADA

La creación del MICINN supuso, por tanto, la creación y puesta en marcha de su Intervención Delegada.

Para entender las diversas cuestiones que hubo que abordar, sobre todo en asuntos de personal, hay que tener en cuenta las competencias atribuidas a cada Ministerio a lo largo de las diferentes Legislaturas.

Así, en la VIII Legislatura, el actual Ministerio de Educación asumía parte de las competencias del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Industria. Posteriormente, en la siguiente Legislatura, se crea el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación para impulsar las políticas de I+D+I (Investigación, Desarrollo e Innovación), que asumía, en un principio, las competencias de Ciencia y Educación Universitaria que, hasta ese momento, correspondían al Ministerio de Educación y Ciencia, el cual pasó a llamarse Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Asimismo, el MICINN asumía distintas competencias del Ministerio de Industria. Posteriormente, durante el año 2009 el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte transfirió al Ministerio de Sanidad diversas competencias y al comienzo del año 2010, el Ministerio de Educación volvió a asumir las competencias que correspondían al MICINN en Educación Universitaria.

En el siguiente gráfico se muestran los sucesivos trasposos de competencias:



El primer paso para la creación de la Intervención Delegada fue dotarla de personal.

La jefatura de la Intervención la ostenta el Interventor Delegado. Para cubrir esta plaza, se circularizó la plaza de Interventor Delegado Nivel 30. En estos casos, la Subdirección General de Organización, Planificación y Ges-

ción de Recursos de la IGAE, circulariza mediante un mensaje de correo electrónico el puesto ofertado. En ese mensaje se indican sus características principales y se establece un plazo máximo de tiempo para su solicitud. Uno de los candidatos fue Pedro C. N., en ese momento Interventor Delegado en el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Su nombramiento le fue comunicado a mediados de diciembre del 2008, por lo que hasta ese momento las funciones de la Intervención en el nuevo Ministerio fueron asumidas por la Intervención Delegada en el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Como segundo Interventor se destinó a una persona recién salida de la última promoción del Cuerpo Superior de Interventores Auditores del Estado (Antonio F. P.). Esta persona estuvo realizando funciones de adjunto al Interventor Delegado y ayudando a la creación y funcionamiento de la Intervención hasta julio de 2009, fecha en que se circularizó y cubrió por otra persona la plaza de Interventor Delegado Adjunto Nivel 29. Esta persona, Virginia P. A., tiene una antigüedad de nueve años como Interventora, y había solicitado con anterioridad a este puesto, otros puestos de trabajo que no se le adjudicaron al adjudicarse a Interventores de mayor antigüedad. Antonio Fernández Pérez también solicitó dicha plaza pero de acuerdo con el criterio de antigüedad, no resultó seleccionado. Como consecuencia de su no selección, y aunque quedaba una tercera plaza de Interventor vacante, solicitó marcharse a otra Intervención Delegada, lo que ocurrió en septiembre de 2009. Esta tercera plaza pasó a ser ocupada, de nuevo, por una persona de la última promoción del Cuerpo Superior de Interventores Auditores del Estado (Cristina M. L.).

Estos son los tres Interventores que en la actualidad se encuentran al frente de la Intervención.

El segundo paso, a efectos de personal, consistía en cubrir el resto de la plantilla de la Intervención Delegada.

Para ello, en una primera carta de la IGAE, de la Subdirección General de Organización, Planificación y Gestión de Recursos, a la Intervención Delegada en el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, de fecha 29 de octubre de 2008, se comunicaba que vista la nueva reestructuración ministerial y al traspasarse competencia de ese Ministerio al recién creado MICINN, se reducirían las cargas de trabajo de esa Intervención, por lo que se hacía necesario reasignar los efectivos disponibles en las Intervenciones Delegadas con el fin de lograr una distribución de personal adecuada a las nuevas cargas de trabajo. En concreto y, en función del estudio realizado por esa Subdirección General, se estimó que el número de funcionarios que debían quedar adscritos a las nuevas Intervenciones Delegadas en el MICINN, procedentes de la Intervención Delegada en el antiguo Ministerio de Educación y Ciencia, ascendía a veintiuno, de acuerdo con la siguiente distribución:

- Un funcionario del grupo A1.
- Diez funcionarios del grupo A2.
- Cinco del grupo C1.
- Cinco del grupo C2, excluidos los funcionarios que pertenecían a Cuerpos informáticos.

Asimismo, se rogaba dar traslado individualizado de dicho escrito a todos los funcionarios de esa Intervención Delegada, para que en un plazo de quince días naturales, los funcionarios interesados en resultar adscritos a la nueva Intervención Delegada en el MICINN, lo comunicaran por escrito a esa Subdirección General. En caso de no existir funcionarios que voluntariamente estuvieran interesados en cambiar de destino o su número fuera inferior al señalado dentro de cada grupo, se procedería a reubicar los puestos de trabajo y los funcionarios que los ocupaban, por adscripción, conforme al criterio de antigüedad en esa Intervención Delegada, cualquier que sea el grupo o subgrupo al que hubieran pertenecido durante el tiempo de destino en esa unidad.

Esta carta no se difundió entre el personal de la Intervención Delegada.

Posteriormente, en una nueva carta de fecha 10 de noviembre de 2008, con los mismos remitente y destinatario, se rectificaba el escrito anterior. El número de funcionarios de la Intervención Delegada en Educación que debían pasar a la Intervención Delegada en el MICINN, se reducía a diecinueve, de acuerdo con la siguiente distribución:

- Nueve funcionarios del grupo A2.
- Cinco del grupo C1.
- Cinco del grupo C2, excluidos los funcionarios que pertenecían a Cuerpos informáticos.

Esta carta además precisaba el criterio que se seguiría para seleccionar a los funcionarios que resultarían afectados, en caso de no existir voluntarios. Así, señalaba que en caso de igual antigüedad en esa Intervención Delegada, se aplicaría el criterio de menor antigüedad dentro del subgrupo de clasificación profesional.

En esta carta se instaba al traslado de ambos escritos al personal de la Intervención Delegada para que los funcionarios interesados, en un plazo de siete días hábiles, comunicaran su interés o no en resultar adscritos a la nueva Intervención Delegada.

Esta carta sí se dio a conocer. Como en diversas cuestiones remitía a la primera carta, el personal la reclamó, con el consiguiente malestar entre los afectados al no haber sido informados desde un principio de todas las propuestas que se estaban barajando. Además, se «caían» de la primera lista dos plazas de niveles superiores, por lo que el personal de niveles inferiores pidió conocer las razones de estos cambios. Esta información no se facilitó.



El criterio utilizado para el traslado «forzoso» de los funcionarios fue la menor antigüedad en el subgrupo de clasificación profesional, computada desde que se hubiera empezado a trabajar en esa Intervención, dio lugar a diversas situaciones entre el personal, entre las que se pueden citar:

- Una persona que llevaba 20 años trabajando en la Intervención Delegada en el Ministerio de Educación y Ciencia como auxiliar y que acababa de aprobar hacía dos años la oposición de administrativo tuvo que trasladarse de manera forzosa, ya que su antigüedad en ese nuevo cuerpo y en esa Intervención Delegada era de dos años.
- Del mismo modo, personal que se vio afectado por la anterior reestructuración, al ser trasladados de manera forzosa de la Intervención Delegada en el Ministerio de Trabajo o Industria a la Intervención Delegada en el Ministerio de Educación y Ciencia, se vieron de nuevo afectados por esta otra reestructuración (de Educación a Ciencia e Innovación) al ser los que tenían menor antigüedad en la Intervención Delegada en Educación, teniendo algunos de ellos más de 30 años de antigüedad en la Administración.

Asimismo, de este traslado forzoso se excluyó al personal que pertenecía al Cuerpo de Informática. Tampoco se facilitó información de las razones por las que quedaban excluidos. Debido a esta decisión, personas que hasta ese momento realizaban funciones de administrador de red, sin pertenecer a ese cuerpo, se vieron afectados por la reestructuración, mientras que otros que no realizaban esas labores pero que poseían ese título quedaron exonerados.

Como incentivo para las personas afectadas, se les mencionó la posibilidad de conseguirles niveles superiores en la nueva Intervención Delegada, o la de volver al Ministerio de procedencia en cuanto quedaran plazas libres en el mismo. Esta última promesa produjo más adelante algunos problemas de personal. De hecho, al quedar plazas libres en los Ministerios de procedencia, parte del personal de la nueva Intervención Delegada ha optado por regresar a sus plazas anteriores. Así, se han creado nuevas vacantes en un equipo recién constituido.

En conversaciones informales, se animaba a los funcionarios que debían incorporarse a la nueva Intervención Delegada con referencias a otras ventajas del nuevo destino, como que poseía guardería, helipuerto o el pago del abono de transporte anual. Con la mejor voluntad, se estaban creando expectativas que no siempre pueden verse satisfechas. Por ejemplo, al incorporarse comprobaron que no existe todavía la guardería; que dentro de la Acción Social del Ministerio de Economía y Hacienda, al que pertenece el personal de la Intervención Delegada, no se contempla ninguna forma de compensación en forma de abono de transporte; y que el helipuerto no aporta ninguna ventaja perceptible para el funcionario que habitualmente se traslada en su vehículo particular o en transporte público.

Entre las incidencias de estos traslados se puede mencionar también que, dentro del grupo de funcionarios procedentes de la Intervención Delegada en Educación, mandaron a una persona que se jubilaba en junio de 2009, y a un administrativo que había fallecido en noviembre de 2008 pero que seguía figurando en la Relación de Puestos de Trabajo de esa Intervención. Estas plazas fueron amortizadas poco después.

Con todo lo cual, se dotó, en enero-febrero de 2009, la plantilla de esta Intervención Delegada. Plantilla que desde ese momento se ha ido modificando y ampliando hasta la actualidad (se adjunta en Anexo el organigrama del personal de la Intervención Delegada).

Otro aspecto que conviene tener en cuenta es la ubicación física de este Ministerio. El MICINN se encuentra en la calle Albacete, cerca de la M-30 y del Tanatorio de la M-30. Su situación no es céntrica y está alejada tanto de la calle Alcalá, sede del Ministerio de Educación, como del Paseo de la Castellana, sede del Ministerio de Industria, donde trabajaba casi todo el personal que se incorporó a esta Intervención y que, por tanto, habían establecido por los alrededores su residencia o el colegio de sus hijos. El metro más cercano está en el otro lado de la M-30.

A ello hay que añadir que el garaje es pequeño, por lo que no hay plazas de parking para todo el personal. Este hecho supone que si el horario de entrada en el trabajo es posterior a las 9 de la mañana, es muy probable que no se pueda aparcar dentro lo que supone dar vueltas y más vueltas por la manzana para poder encontrar un sitio en la calle o bien aparcar en un parking privado, con el elevado coste que esto puede suponer.

### 3. PRIMEROS PASOS

En diciembre de 2008 se constituyó oficialmente la Intervención Delegada en el MICINN. Los dos primeros funcionarios de la Intervención Delegada fueron José María M. A. y Dolores S. B., que ya se encontraban en el edificio realizando una auditoría para la Intervención Delegada en Educación. Junto a ellos, se incorporó el Interventor Delegado y el segundo Interventor.

La Intervención Delegada se ubica en la segunda planta ala oeste del edificio, junto al Gabinete Médico. Cuando se constituyó, el espacio del que se disponía estaba formado por un despacho, para el Interventor Delegado, dos salas destinadas a reuniones y cursos (no habilitadas para ser cubiertas por puestos de trabajo), una sala diáfana con diez puestos de trabajo y una biblioteca. El segundo Interventor (Antonio F. P.) disponía de un despacho situado en la tercera planta. El personal que se fue incorporando a la Intervención se fue alojando en la única sala disponible para ello.

En la actualidad y tras numerosas reuniones entre el Interventor Delegado y la Oficial Mayor del MICINN, dicho espacio está dividido en tres despachos (uno para cada Interventor), tres salas con distinto número de puestos de trabajo cada una de ellas y dos despachos en el ala este de esta misma planta segunda. En junio, al quedar vacante el otro lado de la planta, la Intervención Delegada dispuso de un espacio mucho más amplio y adecuado para el trabajo.

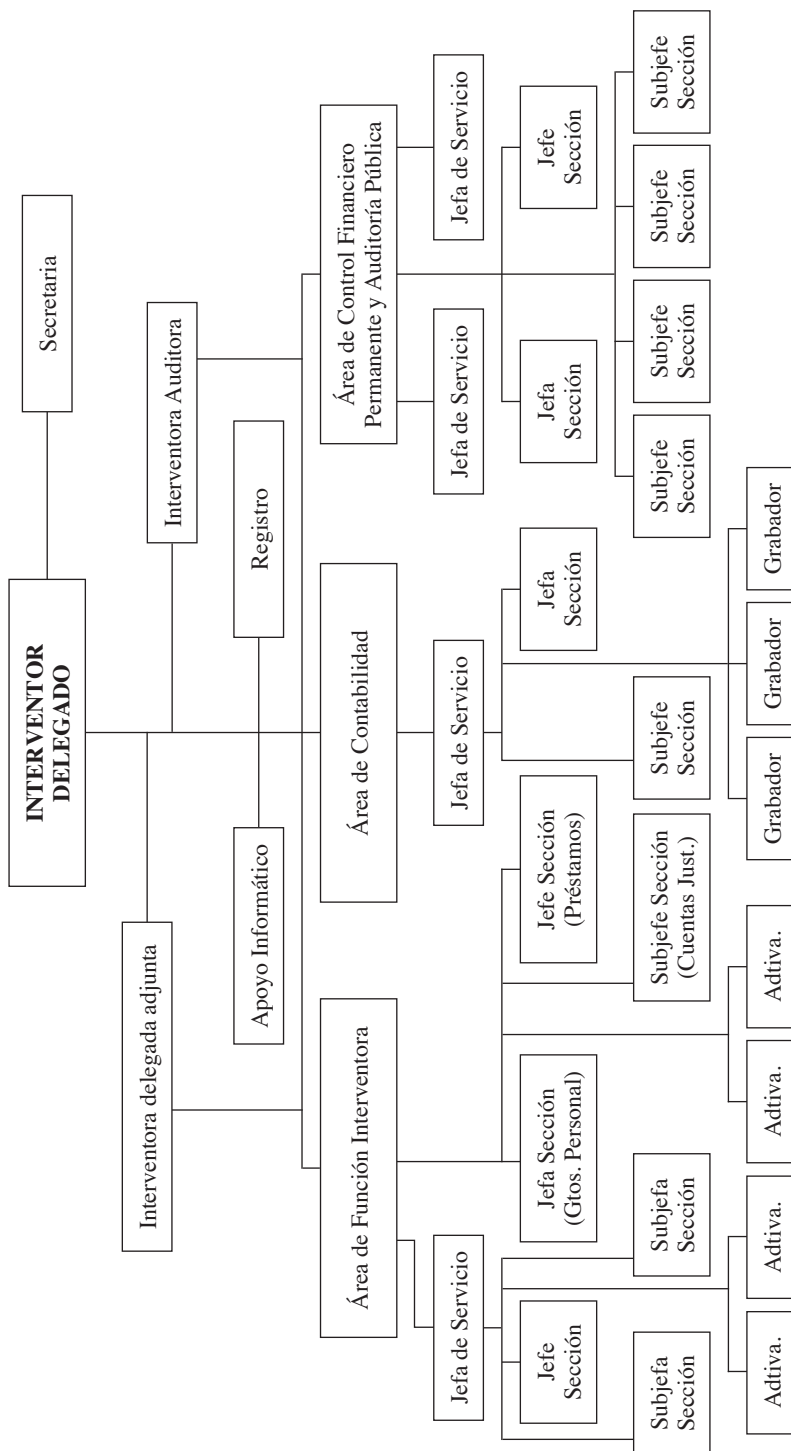
Desde el punto de vista del material, la Intervención no disponía ni de teléfonos ni de ordenadores. Los ordenadores tardaron en llegar, ya que se trajeron los que correspondían a cada persona trasladada desde la Intervención Delegada en Educación. El personal, durante algún tiempo, no disponía de otro modo de comunicarse entre sí que dando golpes, con los nudillos, en las paredes. Para mandar un fax, se acudía a la Oficialía Mayor. Hoy en día, la Intervención Delegada dispone de fax y teléfonos, facilitados por el MICINN, y cada uno tiene asignado un ordenador.

Los comienzos fueron complicados pero en todo momento se contó con la buena voluntad de todos los agentes implicados, tanto del MICINN como del personal de la propia Intervención. La Oficialía Mayor colaboró con el nuevo equipo en todo aquello que estaba en su mano, proporcionándonos material, permitiéndonos utilizar sus instalaciones, etc.

Respecto del personal, se dio la oportunidad a cada uno de elegir el área de trabajo. Cada uno eligió aquello que le gustaba lo que ha contribuido a crear un buen clima de trabajo. Además, las jefaturas de dos servicios (Contabilidad y Fiscal) se encomendaron a dos funcionarias muy jóvenes pero muy dispuestas y preparadas que han creado un grupo de trabajo de una gran calidad profesional y personal. Poco a poco, la Intervención se ha ido creando y pocos meses después ya está completamente asentada. De hecho, sus responsables consideran que han cerrado su primer ejercicio con éxito.

Los nuevos Interventores del Ministerio celebran estos buenos resultados, mientras comentan: «Han sido unos comienzos complejos, en los que la buena voluntad de todos ha suplido en parte la falta de recursos y la necesidad de poner en marcha una estructura organizativa con un equipo constituido con cierta urgencia». Otro de los interventores añadió: «Es cierto, han sido meses muy intensos, la experiencia ha resultado dura bajo algunos aspectos, pero también muy estimulante: ¿seríamos capaces de transmitir todo lo que hemos aprendido en estos meses?».

**Organigrama de la ID en el MICINN**



## CASO 19

### TURESPAÑA EN CHINA O CÓMO ATRAER TURISTAS CHINOS DE VALOR AÑADIDO A ESPAÑA

*Julia Pérez-Cerezo Flores*

Sentado en su despacho de la Liangmahe Nanlu 14, situado en pleno Sanlittun –esa zona del distrito de Chaoyang poblada de embajadas y de oficinas de países terceros y organismos oficiales internacionales–, contemplando el río Liangma y el paisaje urbano de Pekín, Sergio reflexiona sobre todos los cambios que ha visto acontecer en esta ciudad y en la extremadamente dinámica economía china, desde su llegada en septiembre de 2007. Muy atrás han quedado ya las Olimpiadas de Pekín, en agosto de 2008, y hasta el incendio del emblemático edificio que iba a albergar al hotel Mandarin Oriental, situado al norte de la nueva sede central de la China Central Televisión (CCTV) –todavía también en proceso de construcción en el momento del incendio–. Ahora son los Juegos Panasiáticos 2009/2010 de Cantón y la Exposición Internacional de Shanghai 2010 los que captan la visibilidad de China a nivel internacional.

Sergio también reflexiona sobre cómo orientar la elaboración del plan estratégico que debe preparar para el mercado chino y para su oficina de turismo de Pekín, siguiendo la nueva orientación de Turespaña, que sustituye a la anterior práctica de elaboración de Planes Operativos por mercados y oficinas extranjeros.

A nivel nacional, lo tiene más fácil, pues sabe que los dos marcos en los que tiene que moverse son el Plan 2020 y Plan 0812 (ver más adelante). Pero, en lo concerniente al propio mercado chino, las cosas no están tan claras.

Por un lado, Sergio piensa eso que tantas veces ha oído sobre que Asia es un importante mercado emisor de turistas, pero en el que hay que apostar a muy largo plazo. También, y a pesar del muy elevado y creciente tamaño del segmento de turistas chinos que viajan al extranjero<sup>1</sup>, piensa que en China no se

---

<sup>1</sup> Un total de 31 millones de turistas chinos viajaron al exterior en 2005, cifra que se incrementó a 34 millones en 2006, a 40 millones en 2007 y a 46 millones en 2008.

tiene todavía una imagen clara de España<sup>2</sup>, que China está muy lejos de nuestro país y que, por tanto, los turistas chinos siempre serán un segmento marginal del turismo total captado por España. Piensa que habría que seguir profundizando mucho en dar a conocer a los chinos la globalidad de los recursos turísticos de España, en la promoción de los valores artísticos y culturales de España y en la conectividad aérea entre ambos países (nuestro país solo tiene dos vuelos directos Madrid-Pekín por semana con China, mientras que Alemania tiene 47, Francia dispone de 42 y el Reino Unido, de 39). Volar a España, desde China, utilizando estas conexiones con escala en otro país europeo es, habitualmente, más barato que hacerlo con la conexión directa.

Pero Sergio sabe que, en 2010, Air China tiene previsto incrementar la frecuencia de sus vuelos y pasar a cuatro vuelos por semana en abril, y a cinco en agosto. Y, por otro lado, admite que algo está cambiando a nivel mundial, que China está teniendo un protagonismo central en esos cambios y que el mercado chino no es un mercado cualquiera. Por su tamaño y características culturales, China tiene muy poco que ver con los demás mercados emergentes. Como tantas veces se ha dicho, China es más un «continente» que un país. El mercado chino está considerado uno de los más potentes del mundo y de cara al año 2020, según los datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), se convertirá en el cuarto principal emisor de turistas a escala global, con aproximadamente 100 millones de turistas.

Además, al máximo nivel en el Ministerio se ha dicho que estamos desperdiciando una oportunidad, porque los chinos no están visitando España y nuestro país necesita reducir el déficit de su balanza de pagos con China. También es verdad que el crecimiento de turistas chinos a España ha sido sostenido en el tiempo, sin altibajos muy significativos en el pasado, aunque haya bajado ligeramente el año anterior. Y es evidente que, mientras la fuerte cotización del yuan se mantenga frente al euro, los flujos de turistas chinos hacia Europa se verán favorecidos.

Por ello, ante las incertidumbres planteadas en la economía global, a partir de 2009, cada vez más empresas turísticas y destinos españoles miran hacia Asia como nuevo mercado emergente. Por ejemplo, en el año en curso, Cataluña ha intensificado sus esfuerzos en el mercado chino colaborando en un viaje de incentivos para 550 directivos chinos, promovido por la empresa Michelin para premiar sus mejores agentes comerciales en China.

Asimismo, el nuevo Tratado de Lisboa que entrará en vigor en 2010 dará por primera vez una base jurídica propia a la actividad turística dentro de la Unión Europea (UE). Y gracias a este nuevo marco, los 27 países miembros

---

<sup>2</sup> Las únicas dos referencias que los chinos siguen asociando con España («Xibanya», en mandarín) son los toros («Douniu») y el Real Madrid, que al usarse en mandarín en su abreviatura («Huangma»), la mayor parte no saben que es de Madrid, tal y como expresa su nombre completo «Huangjia Madeli» («Madeli» es Madrid en mandarín).

podrán adoptar políticas comunes en el terreno de la promoción turística y para apoyar el turismo sostenible así como el turismo social, lo cual será especialmente relevante para aumentar la presencia en la UE del creciente número de turistas provenientes de las economías emergentes, entre ellas la china.

Un primer paso, en este sentido y para intentar revertir la tendencia que se ha apuntado de bajada de la UE en su capacidad de atraer a los turistas chinos, se ha dado a comienzos de año, al lanzar España, Italia y Francia una campaña conjunta de promoción con el fin de atraer turistas de mercados emergentes, entre los que figura China. Los circuitos de esta campaña conjunta se deben encuadrar en el marco en los tres temas propuestos por los Gobiernos: ciudad y patrimonio; gastronomía y vinos; y turismo urbano y de compras.

Pero estos intentos de cooperación conjunta en materia de turismo están ensombrecidos por las restricciones en la emisión de visados, que impone el Acuerdo Schengen, para proteger a los países firmantes del mismo de la inmigración ilegal de ciudadanos chinos. Estas restricciones parecen ser incluso mayores en el lado español, dada la lentitud comparativa con la que se tramitan los visados a España –tanto de turismo como de negocios– y los aparentemente mayores requisitos burocráticos que se impone a las personas chinas, que desean visitar a nuestro país.

Las potenciales oportunidades del mercado emisor chino son evidentes, pero el marco económico global y los obligados recortes presupuestarios de la Administración General del Estado Español se añaden a la lista de amenazas que a Sergio le preocupan, a la hora de plantearse el enfoque de su plan estratégico y de las acciones a emprender en el mercado chino para sacar el máximo provecho del mismo y de los comportamientos y tendencias de sus viajeros.

Sergio sabe que, más allá del sol y la playa, España es una combinación de patrimonio histórico y arte muy sugerente, de gastronomía, de espacios naturales, de experiencias, de oportunidades de gozar y disfrutar. Pero, ¿interesa todo esto al viajero chino? Para captar más viajeros de China, ¿será necesario hacer más promoción de productos concretos, y no tanto de la imagen de España como país? ¿Habrá que focalizarse en el segmento de mayor valor añadido, que asciende a varios cientos de millones en China? ¿Habrá que dirigir los esfuerzos a algunas zonas geográficas concretas de China, dado el enorme tamaño y diversidad de este país? ¿Habrá que atacar conjuntamente el mercado de los teóricos viajeros de negocios, que aunque viajan con un tipo diferente de visado, siempre terminan combinando en el extranjero negocios con turismo, y el de los viajeros que salen al extranjero en grupo con un visado de turista? ¿Habrá que sacar partido a Internet y a las nuevas posibilidades ofrecidas por las tecnologías de la información, en este país donde las comunicaciones móviles y el uso de internet son más baratos que en Europa y crecen día a día de una manera exponencial?

## 1. EL ESPECTACULAR DESARROLLO DE CHINA

A nadie puede escapársele que la evolución de crecimiento anual medio superior al 9% experimentada por la economía china en las tres últimas décadas es absolutamente espectacular en el mundo. De hecho, el PIB chino se ha más que cuadruplicado desde 1978. El crecimiento medio anual del comercio exterior ha superado el 15%, desde 1978<sup>3</sup>. Goldman Sachs predice que para 2040/2050 China sobrepasará a Estados Unidos y se convertirá en la economía más grande a nivel mundial. Los chinos adelantan esta fecha al año 2030. Además, China posee las mayores reservas mundiales de divisas, alrededor de 1.400 millones de euros, la mitad de las cuales han estado tradicionalmente concentradas en dólares USA.

Esta espectacular trayectoria positiva de su economía se ha hecho más evidente a lo largo del año 2009, cuando las economías tradicionalmente motores de la economía mundial –en particular EE. UU. y la UE– no parecen encontrar el modo de salir de la crisis que las acecha, mientras China se prevé que termine el año con un PIB que supere con creces el 8%<sup>4</sup>. Y es que, realmente, al nivel de la calle, en el día a día, la crisis no ha hecho mella en el mercado chino y mucho menos en su población, que se mantiene optimista buscando oportunidades en este nuevo entorno económico, donde los occidentales solo vemos amenazas y cielos plagados de nubes muy negras. Se habla de que tal vez en 2010, China llegue a superar el PIB de Japón.

Por eso, hoy las principales economías del mundo –en particular, la estadounidense– parecen dirigir fundamentalmente sus miradas hacia China, en busca de una colaboración que reequilibre sus malogrados sistemas y el sistema económico y de recursos naturales mundial.

A nivel turístico, China se mantiene como el cuarto destino mundial tras Francia, Estados Unidos y España, no habiendo todavía desbancado a nuestro país con los Juegos Olímpicos de 2008, tal y como se presagió en algún momento, pero no estando muy lejos de conseguirlo. El idioma mandarín está cada vez más cerca de ser nuevo idioma oficial en la Organización Mundial de Turismo (OMT). Varios gobiernos miembros de la agencia internacional, entre ellos el español, ya han dado su visto bueno. Todo lo cual confirma el nacimiento de China como nueva potencia turística.

Por todos estos motivos, China siempre está presente en la prensa occidental. Pero no solo por estas razones; también lo está por la diversidad de los acontecimientos únicos que en el país están teniendo lugar –tales como las Olimpiadas

---

<sup>3</sup> ONUDI atribuye a China el 15,6% del valor industrial producido en el mundo el año 2009, mientras EE.UU. produce el 19% y Japón 15,4%. Estos tres países juntos están creando la mitad del producto industrial del mundo.

<sup>4</sup> Muy atrás han quedado ya los temores surgidos al inicio del año sobre si China sería capaz de mantener ese mínimo del 6-7% de crecimiento de su PIB, necesario para mantener su barco a flote y, con ello, sus equilibrio interno y la estabilidad mundial.



de 2008 y la Expo de 2010—, por la diversidad y magnitud de los numerosos desastres naturales allí acontecidos —las inundaciones, el terremoto de Sichuan— y por esos otros aspectos, como la libertad de expresión y el impacto en la salud de la venta de productos manipulados (p.e., la leche en polvo para niños, la pasta dentífrica, etc.), que tanto parecen interesar a los occidentales, pero que hasta ahora parecen tan poco relevantes para la propia población china.

Esta población parece estar mucho más interesada en emprender, hacer negocios y ganar dinero, que en cualquiera de las otras preocupaciones que nos acechan a los occidentales.

Tal vez por ello, en China, el número de personas con una fortuna superior a los 10 millones de yuanes (unos 1,11 millones de euros) ascendía en 2008 a casi 300.000 personas, estimándose que aumentarán de manera relativamente estable, alrededor del 6%, hasta alcanzar las 320.000 personas a finales de este año 2009. Asimismo, el número de personas con una fortuna superior a los 100 millones de yuanes (14,6 millones de dólares, 11,1 millones de euros) también roza los 10.000 ciudadanos. Por ciudades, la provincia sureña de Cantón —basada en industrias manufactureras con una clara tendencia a la exportación y la más afectada por la crisis mundial—, con 46.000 ricos, y las metrópolis de Shangai y Pekín, con 20.000 personas cada una, lideran las zonas con más millonarios.

Y tal vez por ello, no es de extrañar que China se haya convertido en el país con más multimillonarios —solo por debajo de Estados Unidos (359 personas)— que, además, día a día se van haciendo aún más ricos. Se estima que el número de «millardarios» chinos —es decir, aquellos cuyo patrimonio supera el millardo, los 1.000 millones de yuanes (unos 108 millones de euros)— asciende a 140 personas. Tres ciudades (Pekín, Shangai y Cantón) acumulan el 48% de los millonarios chinos, con la capital china liderando la clasificación global, con 151 millones de potentados. El perfil del millonario chino es sustancialmente distinto al del millonario internacional, especialmente por la edad, ya que la edad media de los multimillonarios chinos es de solo 39 años, 15 años inferior al promedio internacional. Todo esto explica que el mercado de productos de lujo que más ha venido creciendo, en los últimos años, sea el mercado chino.

No obstante este panorama de tan numerosos millonarios y el hecho de que la renta per cápita china se ha multiplicado por seis en los últimos veinte años, la misma se mantiene aún por debajo de los cuatro mil dólares, y dista bastante de la media europea, salvo en las ricas localidades de HongKong (16.784 €), y Macao (16.462 €), y en otros núcleos de sus ricas ciudades de la costa. Por ello, de sus aproximadamente 1.340 millones de habitantes, como mucho un tercio —la que se ha comenzado a denominar clase media china— tiene hoy potencial turístico emisor internacional<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Cantidad, en todo caso, nada desdeñable, si se tiene en cuenta, por ejemplo, que este grupo es más numeroso que toda la población de EE.UU.

## 2. HISTORIA DE LA OFICINA ESPAÑOLA DE TURISMO DE PEKÍN

El Instituto de Turismo de España (Turespaña) es el organismo de la Administración General del Estado (AGE) encargado de la promoción en el exterior de España como destino turístico. Se encuadra en la Secretaría de Estado de Turismo del Ministerio de Industria Comercio y Turismo (MICYT). Entre sus tareas figuran:

- Las relaciones turísticas internacionales de la Administración General del Estado, la cooperación turística internacional y el apoyo a las empresas turísticas españolas en el exterior.
- La planificación, el desarrollo y la ejecución de actuaciones para la promoción de España como destino turístico en los mercados internacionales.
- El apoyo a la comercialización de productos turísticos españoles en el exterior. Para ello, colaboramos con las Comunidades Autónomas, los entes locales y el sector privado.

Para lograr con eficacia sus objetivos, Turespaña desarrolla su actividad en el exterior a través de una red de las Oficinas Españolas de Turismo (OET)<sup>6</sup>, que dependen de las Embajadas y Consulados de España. Las OET dependen administrativa y presupuestariamente de la Secretaría de Estado de Turismo, a través de Turespaña, y funcionalmente, a través del Director General del organismo, del Presidente de Turespaña.

La red de OET ofrece un servicio de análisis y asesoramiento turístico, dirigido tanto a las distintas organizaciones regionales y locales como al sector empresarial en materia de turismo, que se considera fundamental en España. A través de esta red, Turespaña pone en práctica las estrategias de política turística mediante la ejecución de las distintas acciones de promoción, comunicación y apoyo a la comercialización de productos turísticos, para lo que cual precisa de una comunicación fluida con el sector y el resto de las administraciones turísticas.

Cuando se abre la OET de Pekín, en el año 2003, solo existían otras dos OET en el mercado asiático: Tokio –la más antigua– y Singapur –en Orchard Road, creada a finales del siglo pasado y con responsabilidad sobre los mercados de India, Tailandia, Malasia, Indonesia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur y Australia–. Después de la apertura de la OET de Pekín, han tenido que pasar cerca de seis años para que se abra la siguiente oficina de turismo en Asia, concretamente en Bombay, India –un mercado emisor con un crecimiento constante y elevado, en el que se piensa que España podría atraer gran número de turistas a los hoteles de la Costa del Sol y otras playas españolas–, y para que se haya tomado la decisión de abrir la segunda oficina en el mercado chino,

---

<sup>6</sup> En el momento de elaboración de este caso existían 33 OET, distribuidas en los principales mercados internacionales emisores de turistas.

concretamente en la ciudad de Cantón (ver más adelante). No obstante, el que estas dos nuevas aperturas se produzcan en el mismo año –2009– son una muy clara muestra de lo que la Secretaría de Estado de Turismo ha expresado con las palabras «Asia se presenta para España como un mercado emisor clave».

En 2003, el año de establecimiento de la OET de Pekín, España captó 15.000 turistas chinos. Su primer Director, Jaime –un funcionario sénior perteneciente al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado–, llegó a ese mercado sin conocer nada sobre el mismo y teniendo que enfrentarse al establecimiento de ella desde cero. Así, en el período que estuvo allí, tuvo que ocuparse de todos los aspectos logísticos relacionados con la puesta en marcha de la OET, tales como la búsqueda y habilitación del espacio físico de la misma; la contratación de personal local (mujeres), de acuerdo con la legislación laboral china y siguiendo criterios en los que primase el conocimiento de la lengua española frente al conocimiento del y experiencia previa en el sector turístico; las relaciones con todos los *stakeholders* locales –en particular, turoperadores, agencias de viajes y medios de comunicación social–; la recogida e interpretación de información insitu sobre y seguimiento empírico de la evolución del mercado emisor chino; las tareas de promoción de la marca y destino España –prácticamente inexistentes en China, en el momento de su llegada–; la participación en las principales ferias locales de turismo, una tarea muy compleja en China, dado el elevadísimo número de ferias que existe y lo agresivamente como se publicitan todas; y la coordinación con los agentes españoles –consulado, oficinal comercial (OFCOME), administraciones regionales y locales, empresas, cámaras de comercio y otras instituciones de diversa índole–.

Durante esa primera etapa de la OET de Pekín, el énfasis se puso en la promoción de la imagen del país España, frente a la promoción de productos concretos, en particular de patrimonio histórico y arte, que tanto buscan los turistas chinos cuando viajan a Europa. Se pagaron viajes a numerosos *stakeholders* chinos a España, se iniciaron campañas de promoción de la imagen de España como destino turístico en los medios de comunicación social más relevantes de China<sup>7</sup> y se realizaron misiones a China desde diferentes lugares de España para atraer turistas chinos hacia esos destinos<sup>8</sup>. Asimismo, se hizo gran énfasis en intentar solventar los problemas relacionados con el Acuerdo Schengen y la emisión de visados para turistas chinos y, muy en particular, los relacionados con los complicados procedimientos de concesión y largos plazos de emisión del consulado español. Cuando se creó la OET de Pekín, España solo

<sup>7</sup> En contra de lo que podría pensarse, la publicidad en China es extremadamente cara.

<sup>8</sup> Por ejemplo, en mayo de 2007, funcionarios de turismo de 10 oficinas españolas de turismo regional –entre las que figuraban las de Barcelona, Andalucía y Madrid– viajaron a Cantón para promover el turismo español. Este viaje se produjo tras la comunicación de la apertura de una nueva oficina consular en Cantón, para resolver los problemas de solicitud de visados para los ciudadanos chinos de esa ciudad y de otras lugares del sur de China. Hasta ese momento, los ciudadanos de esas zonas debían tramitar sus visados en la oficina consular de Pekín.

tenía oficina consular en Pekín. Cuando Jaime dejó China, en 2007, funcionaba ya, desde hacía más de dos años, una segunda oficina consular en Shanghai.

En el período 2003-2007, se vivieron las rapidísimas y poco planificadas aperturas y sus subsiguientes cierres de los primeros vuelos directos España-China, que tuvieron Pekín y Shanghai como destinos y orígenes en China. Dos compañías, que comenzaron a operar simultáneamente y a/de estos dos mismos destinos/orígenes en China, fueron protagonistas de la hazaña: Air Europa y Air Plus Comet. La primera en retirarse fue Air Plus Comet (sus vuelos operaron durante menos de un año), a la que siguió, unos meses más tarde, en octubre de 2006, Air Europa (que operó esos vuelos durante escasamente 15 meses)<sup>9</sup>. Esta oportunidad fue aprovechada, en diciembre de 2006, por Air China para iniciar dos vuelos semanales a Sao Paulo, con escala en Madrid (a donde llegan directamente desde China), los cuales se han mantenido operativos y con muy buena ocupación desde entonces, tanto que Air China va a aumentar la frecuencia de los mismos.

### 3. LA OET DE PEKÍN CAMBIA DE DIRECTOR

Sergio es un funcionario sénior del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, con amplia experiencia previa en consejerías de Turismo en el extranjero, aunque en esta ocasión llega a Pekín directamente de Madrid, pues jurídicamente no se puede ocupar más de dos puestos de trabajo consecutivos en consejerías de Turismo ni permanecer más de ocho años de trabajo en estas, incluidas las posible prórrogas de permanencia. Sabe que va a permanecer en Pekín un tiempo limitado: un mínimo de dos años, prorrogable anualmente por la autoridad competente hasta un máximo de cinco (ver Anexo I). Llega como nuevo responsable de la OET de Pekín y eventual responsable del mercado Chino, dentro de Turespaña, si en algún momento se decidiese abrir más oficinas en este país.

Su situación cuando llega es parecida a la de su antecesor, en el sentido de que desconoce absolutamente el mercado y cultura china y el mandarín, y necesitará un tiempo para ir aprendiendo sobre esa realidad que es China. Sin embargo, su situación es diferente a la de aquel porque ya se encuentra con un trabajo previo –espacio físico, dotación de personal local (cinco personas), relaciones ya establecidas con los *stakeholders* locales, ferias ya seleccionadas en las que Turespaña ha venido participando (ver Anexo II)<sup>10</sup>, otras numerosas acciones ya conver-

<sup>9</sup> Mientras ocurrían los cierres de las aerolíneas españolas, Air France, que llega desde hace 40 años a China, anunció un aumento de la oferta de vuelos del 11% antes de acabar el año 2006, para responder a una demanda en crecimiento. En la temporada de invierno 2006-2007, Air France ofreció directamente 33 vuelos semanales desde París hacia los cuatro destinos chinos de Air France (Pekín, Shanghai, Cantón y Hong Kong) y, a través de su alianza global con la compañía KLM, en total 65 vuelos semanales hacia cinco destinos en China al añadir la ciudad de Chengdu.

<sup>10</sup> También, desde que se abrió la OET de Pekín, se ha venido intentando incrementar la atracción de los principales actores del sector turístico chino hacia FITUR en Madrid.

tidas en habituales en ese mercado emisor (ver Anexo III) e información más precisa y cuantificada sobre la realidad del mercado emisor chino y su potencial para España— sobre el que su misión será continuar construyendo.

Para llevar a cabo esta misión, tendrá que continuar enfrentándose a los retos diarios de coordinación con las oficinas de la AGE en China —en particular, con las oficinas consulares, por el tema de la emisión de visados— y con las otras diecisiete Administraciones del Estado Español, todas las cuales cuentan ya con presencia directa o indirecta (representados a través de un consultor) en China y algunas de ellas tienen incluso representación directa de sus organismos de turismo<sup>11</sup>. Ya antes de aterrizar en Pekín era por él conocido el hecho de que, con cierta frecuencia, los destinos españoles acuden y se promocionan por separado en China. Esto contrasta con la imagen proyectada por otros países de nuestro entorno y según los turoperadores de que el mercado chino, además de muy caro, es poco efectivo. Ellos opinan que España debería promocionarse como un solo circuito-país, que sus diferentes Administraciones deberían ir juntas bajo el paraguas de la marca España y, muy probablemente, al mismo tiempo, establecer alianzas y redes con otras capitales europeas, dado que en China Europa se concibe como un único destino y las inversiones para promoción allí son bastante elevadas. Hace 15 años eran muy pocos los destinos europeos que se promocionaban en China, pero en la actualidad hay un desfile constante de países, regiones y ciudades, lo que exaspera a los sumamente prácticos turoperadores chinos porque les hace perder el tiempo. Por ello, piensan que los destinos europeos —en particular, los urbanos— deberían aprender a trabajar juntos para venderse allí.

Una iniciativa sumamente independiente de otro país de la UE, pero muy interesante por ser privada y por lo temprano de la fecha en la que se produjo, sobre la que Sergio escucha cuando llega a China, es la de la compañía privada portuguesa Douro Azul<sup>12</sup> que, en el otoño de 2005 financió un viaje de una semana a Portugal (visitando desde Oporto hasta el Algarve por la costa e incluyendo hacia el interior la zona del Duero, las *pousadas* portuguesas y el obligado crucero por el río Duero) a 40 personas directivas chinas, dos tercios de las cuales pertenecientes a los principales turoperadores del país y el tercio restante a los principales medios de comunicación chinos —entre los que figuraban las revistas *Luxury*, *Traveller* y *City*—. Esta misión (que, curiosamente, se contrató a una empresa asesora vinculada a España) tuvo su seguimiento oficial en China con una recepción para estas mismas personas, que organizó el Embajador de Portugal en la sede de esta embajada en Pekín, a comienzos del 2006.

Ese año España había atraído a 58 millones de turistas extranjeros —lo que le había hecho ocupar el segundo lugar en el ranking mundial—, pero solo 22.000

<sup>11</sup> Por ejemplo, Catalunya cuenta con un Centro de Promoción Turística en Pekín desde 2005.

<sup>12</sup> Propiedad de Mario Ferreira, persona muy controvertida en Portugal, entre otras razones por sus negocios inmobiliarios y por estar en la lista de personas para realizar el primer vuelo comercial a la Luna.

de estos turistas provenían del mercado chino. En esos maratonianos circuitos de visitar diez países en doce días, realizados por los turistas chinos, España seguía sin aparecer habitualmente como destino, en parte porque su localización periférica hacía que los mismos no fuesen más allá de Francia e Italia, destinos cuasi obligados para los chinos que visitan Europa y quieren entrar en contacto con la historia, la arquitectura y el arte del viejo continente.

El año 2007, en que Sergio llegó a China, hubo 75.920 turistas chinos que visitaron España. Un año más tarde, en 2008 y a pesar de comenzar a vislumbrarse en China los efectos de la crisis económica global, esta cifra se había elevado a 87.500, un incremento del 14,7% sobre el ejercicio precedente.

Poco sabía Sergio cuando aterrizó en Pekín sobre esta nueva coyuntura económica en la que le iba a tocar llevar el timón de la OET de Pekín y del mercado emisor chino, pero sí conocía la situación crítica por la que comenzaba a atravesar el sector turístico español y el nuevo marco estratégico que se estaba diseñando en el Ministerio para evitar la pérdida de competitividad internacional del mismo.

#### 4. TURISMO 2020 Y PLAN 0812

En 2007, el turismo seguía siendo un sector clave para la economía y la sociedad española. España seguía siendo el primer destino mundial en turismo vacacional y el segundo por número de llegadas e ingresos, habiendo atraído a 58,1 millones de turistas internacionales, que generaron unos ingresos de 27.444 millones de euros. El sector era importante por sí mismo y por su efecto multiplicador en otros sectores estratégicos del país, tales como la construcción, la sanidad y el medio ambiente.

Pero, ya en esa fecha, se había hecho patente que la competitividad del sector turístico estaba bajando en el escenario mundial y que, por ello, el sector necesitaba reestructurarse, diversificarse y disminuir el peso (75%) del producto sol y playa, cada vez menos rentable. También se presagiaba que el segundo puesto que, tras Francia, ocupaba España en ese momento en el ranking mundial por número de turistas, estaba muy seriamente amenazado por EE.UU., que tendería a volver a su situación anterior a los atentados del 11-S, que fueron los que apearon a este país de la segunda posición en el ranking de destinos turísticos del mundo. Y se estimaba que, en el año 2020, España pasará a ser el cuarto destino mundial de los viajes turísticos. Que Europa, en esa fecha, seguirá siendo el principal destino turístico, pero que emerge con fuerza China y que, en general, habrá más destinos turísticos que competirán con los actuales europeos, en particular con los españoles.

Por ello, en el seno del Consejo Español de Turismo primero, en la posterior Conferencia Sectorial de Turismo celebrada el 7 de noviembre de 2007 y, finalmente, por acuerdo del Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2007, se

aprobó el Plan del Turismo Español Horizonte 2020 (también llamado Turismo 2020). La meta de este Plan es lograr que en el año 2020 el turismo español sea el más competitivo y sostenible, aportando el máximo de bienestar social. El Plan establece un marco estratégico de trabajo a largo plazo para afrontar con éxito los retos del sistema turístico español.

En este marco se puso en marcha, en el año 2008, el Plan del Turismo Español 2008-2012 (también llamado Plan del Turismo Español 0812 o Plan 0812), a desarrollar conjuntamente con todo el sector y concebido como una palanca para alcanzar el objetivo último perseguido. En este Plan 0812 se habla de desarrollar una acción específica para la apertura de nuevos mercados turísticos y de la necesidad de que exista coordinación entre los diferentes actores públicos y privados. También se indica que se incluirán acciones cooperativas sobre tramitación de visados turísticos y seguridad en fronteras en los Planes Anuales de Acción Interministerial (PAIT), que permitan el análisis de los mercados potenciales para el turismo español y otras necesidades del sector turístico para la creación y reforma de los servicios y procedimientos de tramitación de visados turísticos y el establecimiento de procedimientos más ágiles y seguros de acceso de turistas internacionales a nuestro territorio.

Tres de las más importantes debilidades del sector turístico español señaladas, en este marco, son la escasez de conexiones aéreas directas, especialmente con países con potencial de crecimiento en la región Asia-Pacífico; el débil posicionamiento en los segmentos de la demanda de poder adquisitivo alto; y la elevada presencia de los turoperadores extranjeros en el control de nuestros flujos turísticos. Por ello, entre los retos planteados figuran mejorar la presencia en mercados lejanos y aumentar la competitividad en los mismos.

Para deslocalizar y desestacionalizar la oferta turística de nuestro país, Turespaña apostará por el turismo cultural, que es precisamente el tipo de turismo que mayoritariamente atrae a los viajeros chinos que visitan Europa.

Pero Turespaña reconoce que no puede haber una buena oferta cultural si no hay una buena oferta comercial, que está dispuesta a abrir a las horas en las que los turistas quieren que estén abiertas las tiendas. Las ciudades medianas y pequeñas españolas son un elemento fundamental de esa oferta cultural, pero en determinadas horas todo está cerrado, por lo que los turistas visitan los monumentos y se marchan, sin crear riqueza ni oportunidades económicas en las mismas, convirtiéndose así en visitantes, en lugar de turistas. Esta colaboración de los comerciantes es especialmente importante en el caso de los viajeros de los nuevos mercados emisores.

## 5. RIGIDECES BUROCRÁTICAS

De momento, en China existen 915 turoperadores no extranjeros con permiso del Gobierno para enviar grupos de turistas al exterior. Las agencias de via-

jes de propiedad 100% extranjera constituyen solo una decena y, de momento, únicamente tienen permiso para operar como receptoras o para viajes domésticos dentro de China.

Desde el mes de mayo de 2009, han entrado en vigor nuevas normas que eliminan las trabas existentes actualmente para inversión extranjera en agencias de viajes. Estas nuevas normas están llamadas a desempeñar un papel muy positivo en la apertura del mercado turístico chino a las inversiones extranjeras, ya que no exigen a los inversores foráneos un capital mínimo para poder establecer en el país agencias de viajes y se eliminan otros requisitos impuestos a los inversores extranjeros, que podrán establecer sucursales de agencias de viajes y empresas tanto de capital mixto como de capital exclusivamente extranjero. En principio, una vez obtenida la licencia comercial, las agencias de viajes, sean chinas o extranjeras, podrán operar tanto a nivel nacional como internacional.

También en mayo de 2009 se han cumplido cinco años del acuerdo firmado entre China y la UE, mediante el cual Pekín aprobó los «destinos autorizados» y se establecieron los protocolos para la expedición de visados para grupos de turistas chinos. En virtud de dicho acuerdo, los gobiernos europeos instan a las agencias receptoras que operan en sus respectivos países para que se den de alta en una lista si quieren recibir grupos de turistas chinos. Figurar en dicha lista no es obligatorio. Sin embargo, el Gobierno español recuerda que «las oficinas consulares de los Estados miembros de la UE exigen a las agencias de viajes emisoras chinas, al solicitar estas los visados, una certificación de la agencia europea receptiva». Y la mencionada «lista indicativa» viene a ser «el único instrumento de que disponen las oficinas consulares de los Estados miembros de la UE en China para comprobar que la empresa europea declarada por la agencia de viajes china emisora para el receptivo en destino es una auténtica agencia de viajes y no otro tipo de empresa». El día 19 de noviembre finaliza el plazo de inscripción para las agencias de viajes receptoras españolas que quieran trabajar con las agencias chinas en la preparación de viajes de turistas chinos a España.

En España, las agencias receptoras dirigidas por ciudadanos chinos afincados en nuestro país ya comienzan a dominar el mercado. Es opinión del sector que «las agencias receptoras chinas se están llevando el gato al agua porque entienden la mentalidad de las agencias emisoras chinas: se saben adaptar a su intensa manera de negociar, de facturar y de hacer favores». De hecho, algunas agencias receptoras españolas que hace unos años viajaron a Pekín y Shanghai para intentar establecer vínculos comerciales, poco a poco han ido abandonando este mercado, al no poder adaptarse a la idiosincrasia de la colectividad china.

Las rigideces burocráticas no acaban con figurar en la lista, puesto que las agencias receptoras europeas deben actualizar sus datos en la misma cada seis meses. En el sector se piensa que este requisito de actualización semestral no responde tanto a una exigencia de Pekín, sino a la voluntad de los gobiernos de



la UE para evitar que el turismo se convierta en una vía de entrada a la inmigración ilegal, para lo cual controlan también mucho la concesión de visados, hecho que condiciona mucho el crecimiento del mercado emisor chino<sup>13</sup>.

Y es que uno de los principales obstáculos con que se encuentran las agencias de viajes es la lentitud burocrática para obtener tales documentos legales, que permiten a sus clientes entrar en España. Según los operadores turísticos, el mercado emisor chino se ve más frenado por las rigideces burocráticas y restricciones de visados impuestas por el Gobierno español que por la evolución económica de China. Los chinos que quieren hacer turismo en España tienen muchas dificultades para conseguir un visado a tiempo, ya que obtenerlo es «mucho más complejo» que a través de otros países europeos. El visado para entrar a España puede tardar dos meses.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) justifica la lentitud en la emisión de visados por los múltiples requisitos que Interior impone a los ciudadanos chinos para permitir su entrada a España. No obstante lo cual y tal vez consciente de que el problema también es de Exteriores, en julio de 2009, el Consejo de Ministros aprobó reforzar el personal en los consulados de Pekín, Shangai y Cantón —este último, de muy reciente creación y todavía no operativo, por estar en proceso de realización de las obras de su futura sede—, con el objetivo de agilizar la tramitación de visados turísticos.

Con el mismo objetivo, se ha mejorado el proceso de información a las personas chinas sobre los requisitos que precisan para obtener un visado, que hoy aparecen recogidos en el enlace [www.maec.es/consulados](http://www.maec.es/consulados), y el equipo actual que gestiona los consulados operativos parece mostrar una voluntad de eficiencia. No obstante, las personas chinas que acuden a España por invitación (normalmente con visado de negocios, ya que con visado de turista no pueden viajar solas) se siguen quejando de que el número de requisitos a cumplimentar y documentos a aportar (con sus correspondientes traducciones al español o al inglés) siguen siendo muy superiores a los demandados por otros países occidentales, con una marca de país más implantada en el mercado chino.

Los responsables de turismo de la ciudad de Barcelona, que han expresado que su objetivo son los turistas chinos con dinero, han pedido a los consulados españoles en China que agilicen la tramitación de visados a los viajeros del país asiático que tengan tarjeta sin límite de crédito, como la manera más rápida de incrementar el número de personas chinas que viajen a la capital catalana. Alegan que se pierden pernoctaciones, que cuando los chinos llegan a Barcelona, antes ya han pernoctado en otras capitales europeas y que, si su propuesta fuese

---

<sup>13</sup> Debido a las dificultades que plantea el trámite de los visados, algunos destinos europeos prefieren dirigir sus inversiones más hacia las relaciones públicas que hacia la publicidad directa. Es por ejemplo el caso de *Visit London*, cuya estrategia pasa por «construir puentes» con empresas y asociaciones de Asia (sobre todo en China) a través de un enfoque plural, no solo basado en el turismo sino en las finanzas, la política, el deporte, los festivales culturales, etc.

aceptada, podrían sextuplicar la cifra de turistas en el primer año de su aplicación real. Para ir preparando el terreno, Turismo de Barcelona ha pedido a los establecimientos de más de cuatro estrellas que tengan en cuenta las preferencias chinas, un objetivo que persigue desde que el organismo desembarcó en el país asiático, hace 12 años, pero que había dejado un poco abandonado porque los chinos obtienen visados con dificultades. A los visitantes chinos de nivel les gusta hacer turismo cultural; no probar la gastronomía catalana sino ir a restaurantes de su país; beber agua caliente, en lugar de fría; visitar campos de fútbol; y alojarse en hoteles de nivel donde encuentren las mismas comodidades que encuentran en su país. De ahí que se haya pedido a dichos hoteles que introduzcan en las habitaciones zapatillas, cepillos de dientes, comida china y la posibilidad de tener siempre agua caliente para beber.

En el mismo sentido, la Generalitat de Catalunya ha propuesto que algunos bancos avalen la solvencia de los turistas chinos para se les conceda un visado rápido. Así, ha obtenido el compromiso de La Caixa y del BBVA para que, con el apoyo de la banca china, avalen un certificado de solvencia del cliente –serviría una VISA oro o una cantidad en depósito–, y así estos sorteen con más rapidez y menos burocracia uno de los requisitos, la solvencia económica, que exige la Embajada española para dar visados de entrada. También ha propuesto la expedición de un visado multientrada, con lo que se aseguraría «una masa de turistas cautiva». Otra fórmula, que propone la Generalitat para superar el que llaman «problema operativo» de los visados, es recurrir al sector privado para que, en momentos puntuales, aporte recursos y capital humano para tramitarlos.

## 6. MERCADOS RECEPTORES COMPETIDORES

Las preferencias de los viajeros chinos que salen al exterior –46,5 millones, en 2009 y 54 millones, en 2010 (ver Anexo IV)– se concentran fundamentalmente (casi el 75%) en las denominadas Regiones Administrativas Especiales (RAE) de Hong Kong y Macao, no consideradas parte de China a efectos de los flujos turísticos. Se estima que Hong Kong captará 18,6 millones y medio de visitas de chinos continentales y Macao 15,1 millones.

Después de la RAE, los destinos extranjeros preferenciales para los chinos se sitúan en Asia (juntos captan el 91% de los aproximadamente 46 millones de turistas chinos que viajaron al extranjero), a cuya cabeza se encuentra Japón –con más de 1,5 millones de turistas chinos–, seguido por Corea del Sur –con 1,4 millones– y Vietnam –con 1,3 millones–. El cuarto lugar lo ocupa Taiwán, el país llamado gran revelación para el turismo chino pues, desde 2007, en solo dos años ha pasado casi de la nada a ser el imán que atrae casi un millón de turistas chinos continentales, todo esto gracias a los acuerdos entre ambos gobiernos, que han hecho posibles 270 vuelos semanales –charter y regulares– desde 27 aeropuertos chinos continentales a los aeropuertos taiwaneses de Tao-

yuan y de Kaohsiung; la proximidad y el tener una lengua y lazos familiares comunes, sin duda han contribuido a la rápida generación de estos flujos.

Otro país que parece triunfar en sus esfuerzos por captar más turistas chinos ha sido EE.UU., que va a conseguir atraer unos 824.200 viajeros, logrando adelantarse a Rusia, que ha sido un destino clásico de la población china. La mejora del posicionamiento de EE.UU. se debe a sus propios atractivos, a la fortaleza del renminbi chino frente al dólar y a su pragmático y ágil sistema de visados, lo que permite a los viajeros preparar el viaje con tiempo suficiente y lograr mejores tarifas en los vuelos directos entre varias ciudades chinas y estadounidenses.

Singapur, plataforma aeroportuaria del Sureste Asiático, va a recibir 668.100 turistas chinos continentales, un poco por debajo del año anterior, lo cual puede estar relacionado con la bajada que el tráfico aéreo internacional ha experimentado en 2009. Le sigue Tailandia, que captará unos 621.900 turistas chinos, pero que podría consolidar una tendencia a la baja si se volvieran a producir manifestaciones políticas perturbadoras en sus aeropuertos turísticos.

En Europa, donde solo llegan dos millones de turistas chinos, más de la mitad viajan a Rusia por la histórica afinidad entre los dos países, heredada del sistema comunista que hermanaba a la extinta Unión Soviética y la República Popular de China. A continuación, en número total de visitantes le siguen, por este orden, Alemania, Reino Unido y Francia –con cerca de un cuarto de millón de turistas chinos por país–, Italia y, en sexta posición, España.

## 7. EL NUEVO ENTORNO DE OPERACIÓN

Todo apunta a que el turismo mundial se va a contraer en 2009. Se barajan cifras que hablan de un 4% de reducción en el número de turistas y de un 6% en el volumen de ingresos<sup>14</sup>. Pero Asia con Pacífico, destinataria del 21% del turismo mundial internacional y cuya industria tampoco ha podido evitar los efectos inmediatos de la crisis económica (experimentará una disminución del 6% en 2009), parece apuntarse como la región que está liderando la recuperación del turismo mundial en la segunda mitad del año.

En cuanto a China, según un informe de mercado realizado por la consultora china *Ivy Alliance Tourism Consulting Co.*, se prevé que 50 millones de turistas chinos saldrán de vacaciones este año al extranjero (un 10% más que en 2008). La apreciación de su moneda, el yuan, parece contribuir a este incremento que, en otras circunstancias hubiese sido, sin duda, mayor, pues la crisis económica global, los aumentos de los costes de las aerolíneas (por el incremento de los precios del crudo) y la existencia de la gripe A, sin duda,

<sup>14</sup> La OMT estima que el sector turístico global pasará su peor año en 2009 y prevé que, en 2010, se recupere con un crecimiento de entre un 2 y un 3%.

le han afectado negativamente. En particular, la crisis está reduciendo la capacidad de gasto de los chinos que viajan al extranjero y moderando, con ello, el ritmo de crecimiento de las salidas al extranjero de este mercado emisor y concentrándolas más en su turismo doméstico, cuyo incremento –inducido por los encantos de su propio país, las nuevas infraestructuras de transporte y su creciente capacidad hotelera– se apunta colosal (11,7%).

Los ingresos por turismo en la UE están cayendo y la UE no está captando más turistas chinos. Destinos que han aumentado el número de llegadas y las pernoctaciones de ciudadanos chinos son: Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Hungría, Lituania, Holanda, Noruega y Suiza. Pero en los destinos que han sido líderes en captación de turistas chinos la tendencia, ya en 2008, ha sido negativa, en particular en el Reino Unido, y Alemania y, también, en Francia, Italia y España (que siempre ha captado menos que Francia e Italia). En la primera parte de 2009 la tendencia parece ser positiva con 1% de incremento sobre los 22,5 millones de viajeros, pero para la segunda parte de 2009 el incremento en el número de turistas chinos que salen al exterior está siendo captado por otros países del entorno asiático –en particular, las RAE, Japón y Corea–. El impacto de la gripe A está, sin duda, desplazando los viajes de los turistas chinos a países de la UE a otros destinos.

Por ello, la UE espera como agua de mayo la entrada en vigor en el año 2010 –coincidiendo con el comienzo de la Presidencia española de la UE– del Tratado de Lisboa, que establecerá un nuevo marco de cooperación para el sector turístico europeo<sup>15</sup>, que permitirá a los Estados miembros trabajar conjuntamente para atraer, entre otros, a turistas chinos. En abril de 2010 está previsto que se celebre en Madrid la Conferencia Europea de los *stakeholders* del sector turismo, de la que se espera que salga una declaración, que sienta las bases para una acción coordinada a nivel de la UE en materia de turismo y, en particular, para la promoción conjunta de los destinos turísticos europeos en mercados lejanos. Fundamental, en este sentido, es desarrollar una nueva política de emisión de visados acorde con la nueva situación del mercado y capaz de no estrangular la demanda de turistas chinos.

En este nuevo escenario, España –particularmente afectada por la crisis global y por sus problemas estructurales internos– está perdiendo su posicionamiento histórico mundial en el sector turismo, que intenta en parte recuperar con acciones dirigidas a los mercados emisores emergentes. Así, a finales de 2008, Turespaña convocó a instituciones y empresas del sector a unas jornadas de promoción y comercialización en mercados emergentes, entre los que figuraba el mercado chino. Estas jornadas, en las que los participantes viajaron a China en mayo de 2009 –para visitar Shangai, Cantón y Pekín–, pretenden ser una oportunidad para aquellos empresarios que están interesados en promocio-

---

<sup>15</sup> El turismo es la tercera mayor industria en la UE, contribuyendo a la creación de alrededor de 9,7 millones de puestos de trabajo directos.

nar sus productos en estos mercados y deseen conocerlos de primera mano, a través del contacto directo con agentes locales, tanto del sector emisor de viajeros como de los medios de comunicación locales.

En este nuevo entorno no resulta nada fácil al MICYT poner una fecha exacta a cuándo se alcanzará su objetivo de captar 100.000 turistas chinos. No obstante lo cual y a pesar de las restricciones presupuestarias que obligatoriamente se impone aplicar en el seno de la AGE, el objetivo del Gobierno español sigue siendo que nuestro país llegue a ser el primer receptor de turistas chinos en Europa.

## 8. SE CREA LA OFICINA DE TURISMO DE CANTÓN. MÁS RETOS Y OPORTUNIDADES

Se estima que de los 100 millones de turistas internacionales que China emitirá en el año 2020, Europa podrá solo recibir unos cuatro millones y medio de turistas chinos si no hace nada para aumentar su cuota actual (del 4,5%) de captación de turistas chinos.

No obstante, quienes conocen el mercado asiático insisten que los esfuerzos de promoción de la UE deben hacer énfasis en Asia en general y China en particular. Tal vez por ello, el Gobierno español se ha fijado como objetivo alcanzar en el futuro la cifra de 300.000 turistas chinos y para ello ha comenzado anunciando que en diciembre 2009 se va a abrir una nueva OET en Cantón – principal foco emisor de turistas chinos al extranjero– y que la inversión en promoción de España en el gigante asiático crecerá un 70% en 2010.

Cantón es la ciudad más importante al sur de la China continental; cuenta con una población estimada de 10 millones de habitantes y su provincia con 936 millones, a los que habría que añadir el entorno circundante, en el que destacan enclaves de la importancia de Hong Kong o Macao. Cantón es la provincia china con mayor propensión a salir al extranjero, debido a su alta renta per cápita (5.500 dólares anuales, más del 50 por ciento por encima de la media china) y a la tradicional importancia comercial de la región.

La OET de Cantón contará con un director propio y será supervisada por la OET de Pekín –la OET Coordinadora del Mercado Chino–. En coordinación con esta OET de Pekín, actuará en las siete provincias del Sur de China y en las dos RAE de Hong Kong y Macao (unos mercados muy dinámicos y de gran permeabilidad internacional). Esta oficina, la quinta oficina de Turespaña en el continente asiático, tendrá como primer reto, al igual que en su día lo tuvo al OET de Pekín, la localización y preparación de su sede física y la dotación de los medios oportunos para su operación.

El Director de esta nueva oficina –también perteneciente al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado– acaba de llegar a mediados de septiem-

bre para buscar un local en el que ubicar esta nueva oficina y realizar la pertinente obra de acondicionamiento del mismo. La idea es ubicar esta oficina en Huaxia Road, en Zhujiang New Town, en la denominada manzana de oro de Guangzhou, dentro del emblemático Edificio R&F Center, en la misma planta en que están ubicadas la OFCOME, la Cámara de Comercio Española y el Consulado General de España. De hecho, la apertura de la OET de Cantón se ha visto también impulsada, en cierto sentido, por la apertura de la OFCOME y del Consulado General en esta ciudad.

Pero, en lo relativo a la expedición de visados desde Cantón, es difícil que los mismos comiencen a emitirse antes de finales del año 2010, pues la contratación pública de las obras de acondicionamiento del espacio (de gran magnitud) de la oficina consular es un proceso complejo, con unos plazos difíciles de acortar. Por otro lado, el proceso de contratación de personal para el Consulado se prevé que no estará finalizado antes de junio de 2010.

Las primeras acciones de la OET de Cantón serán darse a conocer entre los medios de comunicación, las agencias de viaje y otros *stakeholders* locales – por ejemplo, campos de golf, restaurantes, hoteles...– (para los que se organizarán algunos cursos) y comenzar lentamente a acercarse al cliente final objetivo, es decir, a los chinos que poseen un elevado poder adquisitivo. Inicialmente no se podrá desarrollar una política muy activa ante la imposibilidad de expedir visados para España desde Cantón, pues sería muy negativo generar expectativas que luego no puedan cumplirse. De momento, las personas chinas con *hukou*<sup>16</sup> de Cantón tienen que seguir tramitando sus visados para España a través de los consulados de Pekín o Shanghai, lo cual encarece y alarga el proceso, desincentivando las salidas de los chinos de esa zona hacia nuestro país.

En 2010, cuando se prevé sea posible que empiece a funcionar el Consulado de Cantón (en principio, coincidiendo con la apertura de la Expo Shanghai 2010), la OET de Cantón tiene previstas las siguientes acciones: un viaje de agentes a Madrid, Segovia y Andalucía; un festival mediterráneo, en cooperación con la Cámara de Comercio y con Italia; y una presentación con la Generalitat Valenciana, con la que también se colaborará en una semana gastronómica española, en el hotel Ritz.

La coordinación telefónica con la OET de Pekín se prevé que sea prácticamente diaria, ya que inicialmente el reparto de tareas se ha establecido por zonas geográficas y no por productos. No obstante, ambas OET son conscientes de que, poco a poco, deben ir perfilando sus capacidades para poder trabajar mejor el gigante mercado chino. De momento, la OET de Cantón no tiene pre-

---

<sup>16</sup> El *hukou* es un sistema de permisos de residencia, que identifica a la persona como residente de una ciudad concreta e incluye información adicional como la fecha de nacimiento, el nombre de los padres y el nombre del cónyuge (si está casada). Se ha venido usando para impedir los cambios voluntarios de residencia de la población china.

visto por sí sola iniciar actuaciones de amplia repercusión en el mercado, tales como las acciones online.

## 9. SPAIN.INFO

Según el estudio «El Viajero Experto», realizado por Amadeus, el nuevo modelo de turista que emerge está cada vez más informado, es más exigente y aventurero, procede de lugares de origen más variados y en la toma de decisiones y planificación sobre el desarrollo de su viaje se deja influir de modo creciente por las herramientas interactivas.

En el Plan Horizonte 2020 se recoge explícitamente como uno de los retos de la industria turística española la adaptación de la gestión, los productos y servicios al nuevo perfil del consumidor en los mercados emisores, utilizando las TIC e Internet, de cara a poder hacer un marketing más individualizado. También se dice que la función de promoción, desarrollada tradicionalmente por los entes públicos, debe pasar a estar dominada por los principios del marketing, tomando al cliente como referente y gestionando directamente la relación con este. La implantación de este nuevo proceso de comercialización y marketing debe basarse en la colaboración público-privada y construirse desde el conocimiento de los segmentos de mercado. En este modelo se deben considerar, además de los tradicionales, todos aquellos canales o modelos de comercialización basados en el uso de las TIC, en particular aquellos que hagan uso de Internet.

En el Plan 0812 se recoge la misma idea anterior, así como el definir y desarrollar una acción dirigida a aumentar la notoriedad de la marca turística de España en Internet. De modo que una de las líneas de acción es el *marketing y comercialización online*, que permite optimizar los recursos y conseguir un mayor impacto en las acciones.

Turespaña reconoce que el creciente uso de Internet y las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información han hecho imprescindible acometer cambios en el sistema actual de promoción online de España como destino turístico. Y esto es mucho más evidente en las economías emergentes y muy en particular en los mercados asiáticos, donde se sabe que la red es el medio preferido por los jóvenes para reservar sus vacaciones en Europa, guiándose al hacerlo más por la marca país que por el precio.

Por todo ello, a finales de este año 2009, Turespaña pondrá en marcha un nuevo sistema de promoción online del turismo español, en el que está invirtiendo cuatro millones de euros y que permitirá «revalidar» el liderazgo de España como el primer destino vacacional del mundo. El nuevo portal, que se denominará Spain.info y ha necesitado casi dos años para ver la luz, es gestionado por la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas (Segittur) y será un instrumento de cumplimiento del Plan Horizonte

2020. Con este nuevo sistema se pretende promocionar España como destino turístico en los distintos sitios de Internet donde se hable del turismo y en los buscadores en los que el usuario más habitualmente recaba información, a la vez que dar respuesta a las necesidades del turista en un entorno de web 2.0. El nuevo sistema, en el que el turista encontrará un portal de experiencias en España, permitirá dar un salto cualitativo que permita a España situarse en una posición de liderazgo en materia de promoción turística online en los mercados internacionales.

Spain.info, que contará con más de 400.000 páginas distintas de contenido para las que se han tratado más de 18.000 fotografías, estará disponible en cinco idiomas (español, inglés, francés, alemán e italiano), a los que se sumarán contenidos específicos en otros idiomas, entre los que figura el mandarín. El portal será una herramienta de acercamiento de la oferta turística española a la medida para cada usuario que lo visita, ya que el sistema lo identificará y, dependiendo de su mercado de origen, sus intereses y comportamiento predictivo, se mostrará la información que más se ajuste a sus necesidades. La campaña de marketing online, diseñada en paralelo a la campaña en medios tradicionales, combina cuatro herramientas: posicionamiento en buscadores, alianzas estratégicas con portales, inserciones publicitarias en medios online y marketing personalizado vía el uso del e-mail.<sup>17</sup>

Desde el punto de vista de diseño, la información se presentará en cinco grandes grupos: Ven, Conoce, Disfruta, Saborea y Vive, y estará formado por diferentes soportes multimedia, entre los que destaca un canal específico en *Youtube* para la promoción audiovisual. El portal incluye además funcionalidades para que los usuarios puedan compartir los contenidos que están consultando con otros usuarios y redes sociales, tales como *Facebook* o *Flickr*.

## 10. LOS HÁBITOS DE LA POBLACIÓN CHINA OBJETIVO

Los turistas chinos que viajan a Europa son más bien urbanos –es decir, están más interesados en visitar las ciudades que las playas y entornos naturales–, acostumbran a visitar varios países –dos o tres como mínimo<sup>18</sup>– y, cuando vienen a España, dedican a nuestro país entre cuatro y cinco días. Su ruta tipo incluye tres zonas de España: Barcelona, Madrid y sus alrededores, y Andalucía –Sevilla, Córdoba y Granada son sus destinos más demandados–. Para los chinos, España es un destino de lujo, exótico, de tipo cultural, no de tipo familiar.

---

<sup>17</sup> Turespaña tiene protegidos, en China, 7 nombres de dominio de Internet y está proveyendo, a través de *tourism/mobi*, de contenidos e imágenes turísticas de España accesibles a los usuarios de toda la telefonía móvil china. También se está posicionando en los portales chinos *Sohu* y *Tom*.

<sup>18</sup> Cuando viajan en grupos de turismo, es muy frecuente que hagan circuitos multipaíses en los que, una vez en Europa, llegan a hacer recorridos maratonianos en los que visitan hasta 10 países en 12 días.



Además de los circuitos vacacionales, también son importantes, desde el punto de vista turístico, los viajeros de negocios chinos, que, invitados por alguna empresa o institución española, acuden a ferias profesionales, eventos o reuniones en España, a las que dedican entre tres y cuatro días, y el resto del tiempo –normalmente, una semana– lo dedican a hacer turismo por el país.

Los turistas chinos que visitan España habitualmente viajan en grupos guiados. Suelen ser de clase media-alta y más hombres que mujeres de edad media y avanzada. Se interesan por la gastronomía, el disfrute de tiempo libre, las compras y las visitas culturales. Habitualmente se alojan en hoteles cuatro estrellas. Su estancia media en España oscila entre 10 y 11 días y viajan principalmente de julio a octubre o de febrero a mayo. Es un turista de mucho valor añadido, que valora las compras, pero que normalmente tiene una imagen muy incompleta de España. Conocen los toros y el fútbol y, como mucho, que la gastronomía española es muy rica. Solo unos pocos saben lo que es el flamenco, parte integral del paquete de estereotipos que caracteriza la imagen de España en otros países.

Los turistas chinos están pagando por su paquete a España un promedio de 2.000-2.100 euros por entre 7 y 9 días de viaje en tierra, más dos días de vuelo, lo que incluye gastos de gestión de visado, pasaje en vuelo clase turista, hotel, comidas y transporte en superficie. Los chinos gastan relativamente poco en hoteles y en todo lo que consideran gasto no tangible, pero compran muchos objetos locales y artículos de lujo. Se estima que el turista chino en España puede gastar una cantidad adicional de entre 1.850 euros y 2.100 euros por persona en la compra de regalos y accesorios de marca<sup>19</sup>. Las compras preferidas en España son los zapatos, bolsos y cinturones de marca –valoran mucho la piel española–, junto con la ropa de moda y las joyas y bisutería de calidad. También compran productos cosméticos de marca y, en ocasiones, ciertos productos de la gastronomía española, como jamón envasado, aceite, aceitunas y vino tinto. Aunque cada vez es más habitual el pago con tarjeta de crédito, con frecuencia siguen pagando en *cash*.

El segmento chino de mayor poder adquisitivo es potencial consumidor del turismo de lujo y de golf, si bien, por el momento, estas aficiones las ha desarrollado fundamentalmente en los destinos turísticos próximos del continente asiático.

La población china es usuaria permanente de la telefonía móvil –más barata que en la UE–, haciendo una utilización de los sms mayor a la que se hace en Occidente. China cuenta con la mayor población de internautas a nivel mundial, más de trescientos millones (muy superior en términos absolutos a la de EE.UU., que cuenta con 220 millones de internautas, y más grande que la población total de este país). Además, China está aumentando muy rápidamente

---

<sup>19</sup> Se estima que el 60% del gasto total de un viaje de un turista chino se dedica a compras. Según informes de Tax Free, las compras realizadas por turistas chinos crecieron un 28% en el último año.

la media de uso de Internet, casi un 23 por ciento –por encima de la media mundial, que se sitúa en un 21 por ciento– y tiene por delante un gran recorrido en este uso, hasta alcanzar la media de los países desarrollados de un 60 por ciento.

Los internautas chinos han aumentado en 40 millones a lo largo de 2009, y la cantidad de conexiones a Internet de banda ancha ha crecido en 10 millones en el mismo periodo, alcanzando los 93,5 millones. Cerca del 95% de los municipios están ya conectados a banda ancha y en el 92,5% de las aldeas hay líneas telefónicas que pueden utilizarse para el acceso a Internet. La cobertura rural se espera que mejore en los tres operadores principales de telecomunicaciones (China Telecom, China Mobile y China Unicom), que invertirán unos 40 millones de dólares en una red 3G durante el próximo año.

El rápido crecimiento de los usuarios de Internet en China ha llevado al éxito a empresas netamente chinas como Baidu –el motor de búsqueda más famoso en China– y ha hecho de la Red de Redes un foro para que los ciudadanos del país expresen sus opiniones de una manera nunca vista en los tradicionales medios de comunicación, que son estrictamente controlados por el gobierno. Con frecuencia, se producen bloqueos del acceso y amenazas de cierre de *Twitter*, *Facebook*, *YouTube* y de otras redes sociales propiamente chinas –muchas de ellas clones de las anteriores–, tales como *Fanfou*, *Renren*, *Jiwai*, *Digu*, *Taotao*, *Zuosa* y *Weibo* (el servicio de *micro-blogging* más importante de China, con muchísimas posibilidades de sobrevivir en el tiempo porque, en el lenguaje de los internautas chinos, está «armonizado», es decir, censurado), usadas para compartir contenido.<sup>20</sup>

Parece, pues, evidente que tendrá mucho ganado quien consiga estar presente en los foros y redes sociales chinas, donde se habla de turismo y se orienta al turista chino a decidir sobre su viaje a Europa. También lo tendrá quien sepa acercar los productos turísticos internacionales a las necesidades individuales de los usuarios chinos, captando su atención y adecuándolos a sus expectativas de viaje al Viejo Continente.

Turespaña quiere promocionar España en China como destino global, prestando especial atención al turismo cultural y de ciudad, al turismo de reuniones e inventivos –a lo que dedicará la cuarta parte del presupuesto–, al turismo deportivo –especialmente el golf– y al turismo idiomático como soporte de los anteriores –al que dedicará un 5% del presupuesto–.

También quiere que la imagen de España en China se consolide con la nueva campaña de promoción, que se adaptará a cada país y en el caso concreto de

---

<sup>20</sup> A pesar de todo esto, se estima que China es un magnífico mercado potencial todavía no desarrollado para las agencias, las reservas y el turismo online. Por ejemplo, Amadeus y China Southern Airlines se han unido recientemente para utilizar la solución de comercio electrónico Amadeus e-Retail en las reservas de vuelos internacionales de China Southern Airlines realizadas en China. Las otras grandes aerolíneas de China –Air China, China Eastern Airlines y Hainan Airlines– ya utilizan desde hace algún tiempo las soluciones de comercio electrónico de Amadeus.

China se desarrollará en la propia nación, con imágenes de ciudadanos chinos en España (hasta este momento, todas las imágenes que se promocionaban en ese país eran de personas europeas). La imagen de España se centrará principalmente en segmentos como las compras, el ocio, la cultura y la gastronomía, adaptando así el producto a la demanda china de nuestro país, que difiere del turismo de sol y playa. Se espera que la participación de España en la Exposición Universal de Shanghai 2010 sirva de escaparate para construir una imagen, que se amolde al mercado chino y atraiga a los turistas chinos.

Todas estas ideas se acumulan en la cabeza de Sergio, que sigue discurriendo y valorando cómo podría sacarse el mejor provecho posible de las oportunidades que presenta el creciente y extremadamente dinámico mercado emisor chino. Sin darse cuenta, se ha hecho de noche. En China anochece siempre muy pronto. Es el momento de cortar por hoy. Mañana, con el nuevo día, las ideas reposarán y las alternativas se le mostrarán más claras. Sergio apaga el ordenador, luego la luz de su despacho, toma el ascensor, arranca su vehículo y se deja perder en la masa de vehículos de la capital del «País que está en el Centro del Mundo»<sup>21</sup>.

## 11. ANEXOS

### Anexo I. **Real Decreto 810/2006, de 30 de junio, de organización, funciones y provisión de puestos de trabajo de las Consejerías de Turismo en las Misiones Diplomáticas de España**

### Anexo II. **Ferias en las que Turespaña participa en China**

Guangzhou International Travel Fair ([www.gitf.com.cn](http://www.gitf.com.cn)): se viene celebrando desde el año 1993 en Cantón, en colaboración con la Deutsche Messe, y se ha convertido en uno de los eventos internacionales más importantes de turismo en la región Asia-Pacífico.

International Travel Expo – ITE ([www.itehk.com](http://www.itehk.com)): se viene celebrando desde el año 1989 en Hong Kong y es considerada una verdadera feria internacional para todo el mercado asiático.

Beijing International Tourism Expo – BITE ([www.bitechina.com.cn](http://www.bitechina.com.cn)): se viene celebrando desde el año 2004 en Pekín, estando hoy establecida a nivel internacional como uno de los eventos más relevantes para atraer viajeros chinos, tanto que viajan solo por turismo, como por motivos de negocio y turismo, ambos combinados. Es organizado por la Beijing Tourism Administration.

China International Travel Mart – CITM ([www.citm.com.cn/en](http://www.citm.com.cn/en)): se viene celebrando desde el año 1998 en Shanghai y Kuming, alternativamente, y, a

---

<sup>21</sup> En mandarín, China se dice «Zhongguo», que significa literalmente «El País del Centro».

pesar de sus altibajos y su tradicional mayor focalización en la atracción de turistas hacia China, es considerada hoy uno de los eventos turísticos más relevantes en la región asiática.

### Anexo III. Acciones de Turespaña en el Mercado Emisor Chino

**Jornadas:** Turespaña organiza Jornadas Directas de Comercialización Turística en China en las ciudades de Pekín, Shangai y Cantón para poner en contacto la oferta de empresas e instituciones españolas con la demanda de bienes y servicios turísticos de las agencias de viajes chinas. Esta actividad se aprovecha también para comunicar a la prensa local las novedades del sector y los nuevos productos en el mercado.

**Viajes de familiarización:** En colaboración con las Comunidades Autónomas (CC.AA.) interesadas, se organizan dos Viajes de Familiarización de Agentes de Viajes a España, en otoño y en primavera, para dar a conocer los productos turísticos españoles susceptibles de ser comercializados en China. Al hilo de estos viajes de grupo, se facilita la presencia de las agencias de viaje chinas en Seminarios, Foros, Ferias y otras acciones promocionales turísticas organizadas por las CC.AA., en colaboración con las asociaciones profesionales y Turespaña.

**Viajes de prensa y TV:** En colaboración con las CC.AA., Patronatos de Turismo y otros entes promocionales, se organizan dos viajes de grupo de prensa y de televisión a España, así como una serie de viajes individuales en función de la demanda.

**Cursos de formación para visados:** La OET de Pekín, en colaboración con el Consulado de España, organiza cursos para repasar y actualizar los conocimientos que deben mantener al día los agentes de viaje para solicitar eficientemente visados para sus clientes que viajan a España.

**Publicaciones:** Para disponer de material promocional en mandarín de manera continua, según van apareciendo novedades en el mercado, se traducen y editan los folletos de Turespaña al mandarín y se sonorizan los documentales de Turespaña en esta lengua.

### Anexo IV. Datos sobre viajes en la República Popular China (en millones de viajes) (estimados para 2009 y 2010)

Año	2006	2007	2008	2009	2010
Turismo doméstico	1.394	1.610	1.854	2.070	2.382
Llegadas internacionales	49	54,7	53,4	50	54
Salidas internacionales	34,52	40,95	45,8	46	54

## CASO 20

# POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. LA LÓGICA POLÍTICA DE LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

*Eloísa del Pino Matute*<sup>1</sup>

### 1. EL ENCARGO

Celia Juiciosa se enfrentaba a una compleja y delicada tarea. Su Secretaria de Estado en el Ministerio de Trabajo le había encomendado estudiar la viabilidad política de emprender algunas reformas de las políticas sociales. Tras varios planes de austeridad que habían afectado a distintas áreas y aspectos de la Administración del Estado, empezaba a extenderse la sensación de que ya no había por dónde seguir ajustando y que era necesario adoptar medidas más contundentes contra la persistente crisis económica. Aunque el Gobierno se había estado resistiendo a abordar una reforma de las políticas sociales, al menos desde finales de 2008, en medio de los peores datos de la crisis, la presión para seguir siendo severo con el gasto arreciaba. Todos, la prensa especializada, los gurús económicos nacionales e internacionales, los empresarios, otros grupos políticos e, incluso, algunos miembros del propio Gobierno socialista, habían puesto sus ojos en dos de estas políticas. Las pensiones de jubilación y la protección por desempleo se habían convertido en las principales candidatas a ser reformadas de manera drástica, lo cual, en realidad, significaba recortarlas. Según la mayoría de estos actores, un recorte en estas prestaciones permitiría matar dos pájaros de un tiro: reducir el gasto por un lado y reactivar la economía por otro.

Celia, que era politóloga, sabía muy bien que recortar estos programas públicos es muy complicado en términos políticos, pues un recorte radical expone al gobierno a un alto riesgo de perder las próximas elecciones. Como jefa del Gabinete que era, conocía a la perfección las encuestas del CIS y de otros orga-

---

<sup>1</sup> Parte de los materiales utilizados para elaborar este caso provienen de una investigación publicada en Del Pino, Eloísa, y Ramos, Juan A. (2009) «Proceso político y reformas de la protección por desempleo en España 1984-2008», en L. Moreno, *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, 137-170 páginas.

Tabla 1.  
**Porcentaje de población en varios países que responde que el Estado debe gastar «más» o «mucho más» dinero en varios programas del bienestar 2006**

	Austral.	Canadá	Francia	Alem.	Irlan.	Norue.	España	Suecia	Suiza	UK	USA
Sanidad	90	77	60	66	93	86	<b>87</b>	80	48	82	80
Educación	80	66	59	82	88	62	<b>87</b>	53	70	73	83
Pensión de jubilación	54	53	46	52	90	59	<b>83</b>	61	55	74	64
Protec. desemp.	12	26	14	33	54	19	<b>59</b>	25	29	16	37

Fuente: Calzada y Del Pino (2010) a partir de datos de la encuesta The Role of Government, 2006.

Question: Listed below are various areas of Government spending. Please show whether you would like to see more or less government spending in each area. Remember that if you say «much more» it might require a tax increase to pay for it.

nismos en materia de Estado de Bienestar (EB) (ver tabla 1) y sabía que, al igual que otros europeos, los españoles son grandes hinchas de las políticas del bienestar. En concreto, junto a la sanidad, la política de pensiones es la favorita de los ciudadanos. Según las encuestas, los españoles tampoco están dispuestos a soportar recortes de la protección por desempleo y menos en un momento de crisis, que es cuando estas prestaciones resultan más necesarias para algunas familias. Además, los sindicatos se habían mostrado contrarios, anunciando medidas contundentes si se planteaba cualquier recorte con el objeto de movilizar a una gran parte de la población. Sin duda, algunos otros grupos políticos aprovecharían también la ocasión para obtener sus réditos políticos oponiéndose al recorte o al menos criticando el momento de llevarlo a cabo.

Celia sabía que a lo largo de las dos últimas décadas se habían producido cambios, algunos de notable importancia, en estas políticas. Si miraba atrás, ella reconocía, sin embargo, que predominan los *cambios de carácter incremental*, modestos, con efectos menos visibles y más lentos que los que podrían tener un *cambio de tipo radical*, como el que ahora quería hacer el Gobierno. Solo en algunos casos se habían producido reformas singulares, cambios radicales, con un alcance y visibilidad considerables. Por ejemplo, Celia había oído hablar a los más veteranos en el Ministerio de los casos de la reforma de emergencia del sistema de pensiones de 1985 o de la del sistema de protección por desempleo de 1992, que, a pesar de haber supuesto severos recortes en las prestaciones sociales y mucha resistencia social, fueron llevados a cabo por el Gobierno socialista del PSOE de la época. Otros intentos de cambio de este tipo de los que ella había sido testigo cercana pero indirecta en el Ministerio, como la reforma de la protección por desempleo de 2002 que trató de llevar a cabo un gobierno conservador del PP, se quedaron en el camino.

Aunque Celia no había participado en los equipos que habían diseñado o implementado aquellas reformas, tenía acceso a personas que sí lo habían hecho. Como Celia Juiciosa era también una mujer de recursos que creía por encima de todo en el valor de la experiencia, decidió que sus colaboradores más cercanos y ella misma dedicarían un par de semanas a hablar con los protagonistas de aquellas reformas. En concreto, se decantó por un caso de éxito (es decir, un caso en que la reforma se llevó a cabo tal como quería el Gobierno) y otro en el que había fracasado (es decir, un caso en el que el Gobierno optó por retirarla por miedo a perder las elecciones). Ambos dentro de la política de protección al desempleo.

Celia reunió a su equipo para contrastar sus ideas y entre todos elaboraron una lista de la información que debían obtener y de las personas a las que debían entrevistar. Algunos miembros del equipo se centrarían en la información sobre el contexto económico y social de las épocas de las reformas. Otros se encargarían de elaborar unos guiones de entrevistas y de realizarlas. A los becarios se les encomendaría realizar una búsqueda en la prensa de la época.

A ti te necesita para que analices con ella toda esta información. Como el encargo que le había realizado la Secretaria de Estado era el estudio de la viabilidad política de las reformas, ella pensó que al menos debía lograr responderse a los siguientes interrogantes:

1. Información general sobre los casos: ¿qué tipo de reformas son las más frecuentes y por qué en las políticas sociales en España? ¿Qué reformas «radicales» se analizan aquí? ¿Lograron los gobiernos lo que se proponían con ellas? ¿Qué actores aparecen en este caso?
2. Contexto económico y/o sociodemográfico: ¿Qué hizo que los distintos gobiernos se vieran obligados o estuvieran dispuestos a recortar estas políticas sociales a pesar de la gran resistencia social y de un más que posible riesgo electoral? ¿Cuál era la situación económica: crisis o bonanza? ¿Qué otros datos del contexto económico y social resultan significativos?
3. Contexto político e institucional: ¿Qué ideología tenía el partido que llevó a cabo la reforma? ¿En qué situación estaba el partido en el parlamento? La reforma ¿fue o no negociada? ¿Cuál era la postura de la opinión pública? ¿y la de los sindicatos? ¿Y la de los distintos partidos? ¿Y la del resto de los actores, por ejemplo, los gobiernos autonómicos?
4. Resultado de la reforma: ¿Cuál fue el resultado de la reforma? ¿Qué factores hicieron que el resultado fuera el que fue?
5. ¿Qué circunstancias hacen más fácil que un gobierno pueda recortar una política social sin someterse a un alto riesgo electoral? Rellena la tabla que figura en la página siguiente.
6. ¿Hasta qué punto el Gobierno actual será capaz de realizar recortes de las políticas sociales?

<b>El recorte de las políticas sociales es más fácil</b>		
Si...	Tu respuesta:	
¿Es época de crisis o de bonanza?		Razona tu respuesta poniendo algún ejemplo del caso:
¿Si la hace la izquierda o la derecha?		Razona tu respuesta poniendo algún ejemplo del caso:
¿Si se cuenta con mayoría absoluta o sin ella?		Razona tu respuesta poniendo algún ejemplo del caso:
¿En un Estado centralizado o descentralizado?		Razona tu respuesta poniendo algún ejemplo del caso:
¿Cuánto pesa la opinión pública en que el Gobierno decida hacer la reforma o no?		Razona tu respuesta poniendo algún ejemplo del caso:
Si fueras un Gobierno de izquierdas, ¿qué estrategia se te ocurriría para «disculpar» o «evitar ser castigado» por la opinión pública en las urnas?		Razona tu respuesta poniendo algún ejemplo del caso:
Si fueras un Gobierno de derechas ¿qué estrategia se te ocurriría para «disculpar» o «evitar ser castigado» por la opinión pública en las urnas?		Razona tu respuesta poniendo algún ejemplo del caso:

## 2. LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL ESPAÑOLA ENTRE LOS AÑOS 70 Y LA ACTUALIDAD

El equipo de Celia consideró que varios indicadores macroeconómicos como la tasa del crecimiento del PIB y la evolución del desempleo y de la inflación, podían ayudarles a entender el contexto económico en el que los responsables públicos habían debido adoptar decisiones de reforma de las políticas sociales.



Aunque la tasa de crecimiento del PIB saldó los años 80 con un aumento, llegó sin embargo a tener un signo negativo en 1993, durante la fase recesiva de 1992 a 1994. Desde 1994, la economía española se benefició de un crecimiento continuado que alcanzó un 5% entre los años 2000 y 2001 y aguantado mejor que otros países cercanos la fuerte desaceleración sufrida alrededor de 2000. El crecimiento de la economía solo empezó ralentizarse de manera significativa desde 2007.

Según había podido comprobar el equipo de Celia, en 1984 se produjo la primera modificación importante del mercado de trabajo tras la reinstauración de la democracia; se llevó a cabo por el PSOE de F. González para combatir el elevado desempleo introduciendo el contrato temporal. Fruto de la reforma, y como consecuencia de la incorporación española a la UE en 1986, se generó una gran cantidad de empleo. Sin embargo, no se consiguió reducir el desempleo debido al incremento paralelo de personas con expectativas de trabajar, sobre todo mujeres. La reforma desencadenó el otro grave problema del mercado de trabajo: la alta temporalidad. La década comprendida entre la mitad de los 80 y la mitad de los 90 podía calificarse como la del desempleo (que desde el 1% a principios de los 70 llegó a ser del 25% de la población activa en 1994) y la temporalidad (que llegó a afectar al 35% de los asalariados en 1995 y seguían superando en 2009 el 30% de los mismos, siendo la más elevada de la UE). El desempleo empezó a descender significativa y sostenidamente a partir de la mitad de los 90 hasta llegar al 8% en 2007, aunque siempre ha estado por encima de la media de la UE-27. La tasa de actividad mostró una tendencia creciente desde 1985 y la tasa de ocupación una importante creación de empleo (EPA, INE), superior también a la de otros países del entorno. Solo a partir de 2008 el desempleo se convirtió de nuevo en un problema acuciante. En 2009 continuó creciendo y en 2011 la tasa de desempleo ha alcanzado el 20%.

Aunque la tasa de inflación anual ha mostrado un comportamiento errático, siendo una de las más elevadas de la UE, desde 1993 ha sido una dimensión de la economía española controlada con cierto éxito, habiéndose situado incluso por debajo del 1,5 durante algunos periodos. Frente a este periodo de calma, debe recordarse que, sin llegar a alcanzar los dos dígitos, como sí había ocurrido en la primera mitad de los 80 (¡casi un 20%!), especialmente en la recesión de entre 1989-1992 alcanzó el 6,7%. Más que la norma, los datos de los últimos meses desde 2008 representaban una excepción en este largo periodo de tiempo de casi 16 años (datos del INE y de Eurostat).

Finalmente, tras un crecimiento continuado desde 1975 hasta 1994, después el gasto público en porcentaje del PIB se ha mostrado contenido y sostenido, con tasas inferiores a las de la UE. En lo que se refiere al gasto en políticas sociales (gasto social –pensiones, sanidad, desempleo, familia, vivienda, pobreza–, tabla 2), España es uno de los países de la UE-27 con menos gasto en porcentaje del PIB. Desde 2004 el Gobierno presumía de superávit presupuestario que se mantuvo hasta 2008 (Banco de España). Ahora, sin embargo, España soporta las críticas de otros países de la UE por su abultado déficit.

Tabla 2.  
**Porcentaje de empleados públicos por cada 100 habitantes**

EU-15	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Alemania</b>	<b>7,95</b>	<b>7,52</b>	<b>7,41</b>	<b>7,37</b>	<b>7,17</b>	<b>6,82</b>	<b>6,94</b>	<b>6,92</b>	–
Austria	6,59	5,95	5,85	5,82	5,73	5,76	5,81	5,76	–
Bélgica	8,84	–	–	–	–	–	–	–	–
Dinamarca	17,80	17,61	17,72	17,29	17,24	17,20	17,22	17,27	16,94
<b>España</b>	<b>6,10</b>	<b>6,19</b>	<b>6,33</b>	<b>6,50</b>	<b>6,61</b>	<b>6,66</b>	<b>6,59</b>	<b>6,55</b>	<b>6,53</b>
Francia	10,84	10,89	10,97	11,04	10,90	10,65	10,62	–	–
Finlandia	12,32	12,43	12,40	12,50	12,57	12,49	12,46	12,45	12,56
Grecia	7,92	7,88	8,12	8,36	9,03	8,71	9,03	9,11	9,11
Italia	6,40	6,45	6,46	6,38	6,29	6,22	6,19	6,12	6,06
Irlanda	7,98	8,43	8,62	8,54	8,56	8,52	8,47	8,54	8,48
Luxemburgo	6,78	6,95	7,23	7,49	7,58	7,70	7,76	7,71	7,75
Países Bajos	10,34	10,82	10,93	11,11	10,84	10,77	–	–	–
Portugal	4,92	4,98	4,97	4,92	4,89	4,87	4,88	4,88	4,90
Reino Unido	9,00	9,12	9,27	9,50	9,65	9,75	9,68	–	–
Suecia	13,64	13,55	13,63	13,82	13,75	13,76	14,04	13,91	–

En definitiva, entre 1994 y 2007, la economía española había gozado de una etapa de crecimiento sin precedentes y existía una percepción mayoritaria de buen clima económico, a pesar de que algunos de sus problemas, como los mencionados arriba y otros como el déficit de la balanza por cuenta corriente o la baja productividad, habían estado siempre presentes. Esta etapa positiva fue precedida, sin embargo, de un largo período de inestabilidad económica. Aunque hubo fases de crecimiento en los 80, llegó a ser especialmente preocupante al final de esa década y principios de la de los 90. Asimismo, las perspectivas de bonanza empezaron a cambiar en 2008; los procesos inflacionistas, el repunte del desempleo y la ralentización del crecimiento económico en un contexto de crisis internacional, hacían, tal y como había podido comprobar el equipo de Celia, que titulares como «el fin del milagro español» o de «la resaca española» fueran frecuentes en la prensa económica internacional.

Tabla 3.  
Gasto social en porcentaje del PIB (datos disponibles en 2010)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE (27 países)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	27.1	26.7 (p)	26.2 (p)
UE (25 países)	:	:	:	:	26.5	26.7	27.0	27.4	27.2	27.3	26.9 (p)	26.4 (p)
UE (15 países)	27.8	27.4	27.0	26.9	26.8	27.0	27.3	27.7	27.6	27.7	27.3 (p)	26.9 (p)
Zona del euro (16 países)	:	:	:	:	26.7	26.8	27.4	27.8	27.7	27.7	27.4 (p)	27.0 (p)
Zona del euro (15 países)	:	:	:	:	26.7	26.8	27.4	27.8	27.7	27.8	27.4 (p)	27.0 (p)
Bélgica	28.0	27.4	27.1	27.0	26.5	27.3	28.0	29.0	29.2	29.6	30.2	29.5
Bulgaria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	16.0	14.9	15.1
República Checa	17.6	18.6	18.5	19.2	19.5	19.4	20.2	20.2	19.3	19.2	18.7	18.6
Dinamarca	31.2	30.1	30.0	29.8	28.9	29.2	29.7	30.9	30.7	30.2	29.3	28.9
Alemania	29.4	29.0	28.9	29.2	29.3	29.4	30.1	30.4	29.8	29.7	28.7	27.7 (p)
Estonia	:	:	:	:	13.9	13.0	12.7	12.5	13.0	12.6	12.3	12.5
Irlanda	17.6	16.4	15.2	14.6	13.9	14.9	17.5	17.9	18.1	18.2	18.3	18.9
Grecia	20.5	20.8	21.7	22.7	23.5	24.3	24.0	23.5	23.5	24.6	24.5	24.4
<b>España</b>	<b>21.5</b>	<b>20.8</b>	<b>20.2</b>	<b>19.8</b>	<b>20.3</b>	<b>20.0</b>	<b>20.4</b>	<b>20.6</b>	<b>20.7</b>	<b>20.9</b>	<b>20.9 (p)</b>	<b>21.0 (p)</b>
Francia	30.6	30.4	30.1	29.9	29.5	29.6	30.4	30.9	31.3	31.4	30.7	30.5 (p)
Italia	24.3	24.9	24.6	24.8	24.7	24.9	25.3	25.8	26.0	26.4	26.6 (p)	26.7 (p)
Chipre	:	:	:	:	14.8	14.9	16.3	18.4	18.1	18.4	18.4	18.5 (p)
Letonia	:	15.3	16.1	17.2	15.3	14.3	13.9	13.8	12.9	12.4	12.3	11.0 (p)
Lituania	13.0	13.7	15.1	16.3	15.8	14.7	14.0	13.5	13.3	13.1	13.2	14.3 (p)

POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.  
LA LÓGICA POLÍTICA DE LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Luxemburgo	21,2	21,5	21,2	20,5	19,6	20,9	21,6	22,1	22,3	21,7	20,3	19,3
Hungría	:	:	:	20,3	19,6	19,2	20,3	21,2	20,6	21,9	22,4	22,3
Malta	17,5	18,0	17,9	17,8	16,9	17,8	17,8	18,3	18,8	18,6	18,2	18,1
Países Bajos	29,6	28,7	27,8	27,1	26,4	26,5	27,6	28,3	28,3	27,9	28,8	28,4 (p)
Austria	28,9	28,8	28,4	29,0	28,4	28,8	29,2	29,6	29,3	28,9	28,5	28,0
Polonia	:	:	:	:	19,7	21,0	21,1	21,0	20,1	19,7	19,4	18,1
Portugal	20,2	20,3	20,9	21,4	21,7	22,7	23,7	24,1	24,7	25,3	25,4	24,8
Rumania	:	:	:	:	13,0	12,8	13,6	13,0	12,7	13,2	12,5	12,8
Eslovenia	23,5	23,9	24,1	24,1	24,2	24,5	24,4	23,7	23,4	23,0	22,7	21,4 (p)
Eslovaquia	19,5	19,8	20,0	20,2	19,4	19,0	19,1	18,2	17,2	16,5	16,3	16,0 (p)
Finlandia	31,4	29,1	27,0	26,3	25,1	24,9	25,7	26,6	26,7	26,8	26,2	25,4
Suecia	33,1	32,2	31,4	31,0	30,1	30,8	31,6	32,6	32,0	31,5	30,7	29,7 (p)
Reino Unido	27,4	26,9	26,3	25,7	26,4	26,8	25,7	25,7	25,9	26,3	26,1	25,3 (p)
Croacia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Antigua República Yugoslava de Macedonia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Turquía	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Islandia	18,7	18,5	18,3	18,8	19,2	19,4	21,2	23,0	22,6	21,6	21,2	21,5
Noruega	25,8	25,1	26,9	26,9	24,4	25,4	26,0	27,2	25,9	23,8	22,6	22,8
Suiza	26,5	27,3	27,4	27,4	27,0	27,7	28,5	29,2	29,3	29,3	28,0	27,3

: = No disponible; p = Valor provisional.

Fuente: Eurostat.

### 3. LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE EL EB

España cuenta con un sistema parlamentario con un fuerte poder ejecutivo, que ha evolucionado desde un modelo más consensual a otro de tipo mayoritario. El sistema de partidos a nivel nacional está dominado por dos grandes partidos políticos, aunque, además de Izquierda Unida, que ha perdido parte de su capacidad de presión en los últimos años, existen otros de naturaleza regionalista o nacionalista que, en ausencia de fuertes mayorías parlamentarias, han tenido un cierto papel en el mantenimiento de la estabilidad gubernamental. El modelo de organización territorial es ampliamente descentralizado y los gobiernos subestatales juegan un papel determinante en algunas políticas de bienestar, aunque solo marginal en otros como las pensiones o la protección por desempleo.

Los dos partidos mayoritarios se han turnado en el poder en los últimos 25 años. El PSOE gobernó con el presidente González por primera vez durante las cuatro legislaturas entre 1982 y 1996, las dos primeras con mayoría absoluta y la tercera de facto. Las dos siguientes legislaturas entre 1996 y 2004, la última de ellas con mayoría absoluta, estuvieron en manos del PP con el presidente Aznar. Finalmente, el PSOE recuperó el gobierno en 2004 con el presidente Rodríguez Zapatero, que volvió a ser reelegido en marzo de 2008, en ambas ocasiones con mayoría simple.

En el caso del PSOE, su llegada al poder en 1982 en la compleja situación económica y social de la transición y el deseo de mostrar que España era un país seguro para la inversión extranjera, hicieron que el partido dejase de lado buena parte del programa expansionista en política social con el que se había presentado a las elecciones. Aun así debe reconocerse el indudable papel de la socialdemocracia española en la expansión del EB, que no se conformó con la modernización de las «raqúiticas» políticas sociales del franquismo, sino que adoptó una actitud proactiva en términos del incremento del gasto social, la generación de nuevas prestaciones y derechos, la expansión de los existentes y, finalmente, en el decisivo avance hacia un sistema fiscal más progresivo. Sin embargo, con frecuencia se ha acusado a los gobiernos socialistas de ser demasiado prudentes o «austeros» con el gasto social, crítica que no necesariamente resulta desagradable para ciertos sectores del partido –especialmente desde la complicada situación económica que tuvo que afrontar en los primeros años 90– que quieren demostrar que la izquierda también «sabe de economía». En este sentido, debe recordarse que fue a partir de 1993, con el PSOE todavía en el poder, cuando el crecimiento del gasto social empezó a ralentizarse después de un periodo de crecimiento y a incrementarse la brecha con la media del gasto de la UE-15. Seguramente no resulta del todo inapropiado extender a muchos de los años de gobierno socialista la portada del *Newsweek* que en 2006 afirmaba que Zapatero había transformado la sociedad española con la mano izquierda y dirigido la economía con la derecha.

En el caso del PP, las distintas familias ideológicas en su seno, los demócrata-cristianos, los neoliberales y los conservadores, parecen haber estado de acuerdo en adoptar una postura pragmática en relación con las políticas del bienestar, al igual que en otros ámbitos, orientada a conseguir ampliar su base electoral al menos hasta las elecciones de 2000. Debe recordarse que una de las principales acusaciones del PSOE durante los años que el PP (o antes Alianza Popular) estuvo en la oposición era la de querer acabar con los logros sociales y la de ser, en realidad, un partido de derechas más vinculado al neoliberalismo que a la democracia cristiana. Sin embargo, al menos mientras estuvo en la oposición y en su primer Gobierno, el PP trató de demostrar una postura de no-ataque a las políticas del bienestar. En este sentido, por ejemplo, y aunque con cierta resistencia interna, el PP firmó el Pacto de Toledo que se compromete al mantenimiento de un sistema público de pensiones, se mantuvo la presión fiscal y las políticas socioeconómicas de su primera legislatura estuvieron dirigidas más a la contención de costes que a su recorte. Sin embargo, algunas iniciativas que se trataron de introducir en la segunda legislatura de su Gobierno (como el «decretazo» en 2002), la creciente y llamativa brecha entre el gasto social en España y la UE-15, las discusiones explícitas en torno al rumbo que el partido debía tomar en relación con el papel del Estado en la economía en su última crisis en 2008, y las políticas más neoconservadoras que neoliberales, puestas en marcha por algunos gobiernos autonómicos como el de la Comunidad de Madrid en el ámbito de la educación o la sanidad, por ejemplo, son una muestra de la existencia de una importante discrepancia interna en el seno del partido en relación con este tema.

Las dos organizaciones sindicales más representativas, Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC. OO.) han estado tradicionalmente ligadas a la izquierda ideológica, teniendo la primera de ellas más vinculación con el PSOE. Como es sabido, la principal organización de los empresarios es la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), tradicionalmente más unida con el PP. Quizá sea la relación entre los agentes sociales y el Gobierno una de las que más altibajos ha sufrido en la democracia española (Guillén y Rodríguez, 2008). Los procesos de consulta, presentes desde la transición democrática, han sido frecuentemente inducidos por el Estado y vinculados a las estrategias de los partidos y a la situación económica. Si este modelo se trata de describir con cierta perspectiva temporal, se podría caracterizar como una variación del modelo corporativista, más abierto, discontinuo e inestable que el modelo de gobernación de otros países europeos. Por ello se ha calificado de pseudocorporativista o de corporativismo débil.

En todo caso, es posible observar que ha experimentado algunos cambios en los últimos años. Mientras que la comunicación entre el Gobierno y los sindicatos llegó a interrumpirse en ciertos periodos entre la segunda mitad de los 80 y los primeros 90, los últimos años han puesto de manifiesto un nuevo entendimiento. En líneas generales, la renovación de los líderes sindicales y un cierto cambio cultural han transformado el estilo de relación entre todos los actores

Tabla 4.  
**Presión fiscal comparada España-UE (datos disponibles en 2010)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE (27 países)	45,4	45,8	45,4	44,8	44,2	44,1	44,0	44,4	44,9	44,9	44,6	44,0
UE (25 países)	45,5	45,9	45,5	44,8	44,2	44,2	44,0	44,5	45,0	45,0	44,7	44,1
UE (15 países)	45,7	46,1	45,8	45,1	44,5	44,5	44,3	44,8	45,2	45,3	45,1	44,4
Zona del euro	46,3	46,8	46,3	45,5	45,1	45,0	44,6	44,9	45,4	45,5	45,0	44,4
Zona del euro (16 países)	46,2	46,7	46,2	45,4	45,0	45,0	44,6	44,8	45,3	45,4	44,9	44,4
Zona del euro (15 países)	46,2	46,7	46,2	45,4	45,0	45,0	44,6	44,9	45,4	45,5	45,0	44,5
Bélgica	49,5	49,5	49,1	49,5	49,7	50,9	49,0	49,4	48,7	48,2	48,8	48,2
Bulgaria	40,6	42,0	42,2	40,9	39,5	40,0	41,3	41,2	39,5	41,5	39,1	36,9
República Checa	38,2	38,6	38,1	38,7	39,5	40,7	42,2	41,4	41,1	41,8	40,2	40,3
Dinamarca	56,2	56,8	55,8	55,4	54,8	55,0	56,4	57,8	56,6	55,7	55,3	55,8
Alemania	45,9	46,6	46,4	44,7	44,4	44,5	43,3	43,5	43,7	43,9	43,7	44,3
Estonia	38,5	36,7	35,9	34,7	36,0	36,5	35,6	35,2	36,5	37,4	37,1	43,6
Irlanda	36,8	36,7	36,1	34,2	33,2	33,6	34,9	35,5	37,4	36,7	34,7	34,1
Grecia	40,5	41,3	43,0	40,9	40,3	39,0	38,0	38,5	39,3	39,7	39,1	36,9
<b>España</b>	<b>37,8</b>	<b>38,4</b>	<b>38,1</b>	<b>38,0</b>	<b>38,4</b>	<b>38,2</b>	<b>38,5</b>	<b>39,4</b>	<b>40,4</b>	<b>41,1</b>	<b>37,0</b>	<b>34,7</b>
Francia	50,1	50,8	50,2	50,0	49,5	49,2	49,6	50,4	50,4	49,6	49,5	48,1
Italia	46,2	46,4	45,3	44,9	44,4	44,8	44,2	43,8	45,4	46,4	46,2	46,6
Chipre	32,6	32,5	34,7	35,9	35,8	38,5	38,7	41,2	42,2	45,5	43,5	40,3
Letonia	40,2	37,9	34,6	32,5	33,4	33,2	34,7	35,1	37,7	35,4	34,4	34,0
Lituania	37,1	37,1	35,9	33,2	32,9	31,9	31,8	32,8	33,1	33,8	34,2	34,1

POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.  
LA LÓGICA POLÍTICA DE LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Luxemburgo	44,4	42,6	43,6	44,2	43,6	42,2	41,5	41,5	39,7	39,8	40,1	41,6
Hungría	43,0	43,3	43,8	43,2	42,3	42,2	42,3	42,2	42,6	44,8	45,4	45,8
Malta	33,1	35,3	34,8	36,6	37,7	37,9	40,8	42,0	41,2	40,3	40,3	40,5
Países Bajos	45,8	46,4	46,1	45,1	44,1	43,9	44,3	44,5	46,1	45,7	46,6	46,3
Austria	51,5	51,3	50,3	51,4	50,1	49,9	49,5	48,4	47,9	48,1	48,4	48,3
Polonia	40,1	40,4	38,1	38,5	39,3	38,5	37,2	39,4	40,2	40,3	39,6	37,4
Portugal	39,4	40,5	40,2	40,1	41,4	42,5	43,1	41,6	42,3	43,2	43,2	41,6
Rumania	32,0	34,8	33,8	32,5	33,0	32,0	32,3	32,3	33,1	33,5	32,1	32,1
Eslovenia	43,3	43,4	43,0	43,6	43,9	43,7	43,6	43,8	43,2	42,4	42,6	44,4
Eslavaquia	40,5	40,7	39,9	38,0	36,9	37,4	35,3	35,2	33,5	32,5	32,5	34,0
Finlandia	54,4	53,2	55,1	52,8	52,8	52,4	52,1	52,7	52,9	52,5	53,6	53,2
Suecia	60,1	59,8	59,3	57,2	55,3	55,8	56,1	57,2	56,5	56,3	55,5	55,7
Reino Unido	39,4	39,8	40,4	40,7	39,1	38,8	39,6	40,8	41,4	41,5	42,5	40,3
Croacia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Antigua República Yugoslava de Macedonia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Turquía	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Islandia	40,9	43,2	43,6	41,9	41,7	42,8	44,1	47,1	48,0	47,7	44,2	42,4
Noruega	52,4	53,7	57,7	57,4	56,3	55,5	56,6	57,2	59,0	58,9	59,3	55,5
Suiza	33,8	33,8	35,2	34,7	35,0	34,6	34,2	34,6	34,3	33,9	:	:

: = No disponible.

Fuente: Eurostat.



involucrados en las políticas sociales. Cabe hablar ahora de un estilo menos conflictivo y colaborativo con los distintos gobiernos, a pesar de que las diferencias entre los agentes sociales, e incluso entre los propios sindicatos, son perceptibles en algunas políticas. En la actualidad, el sistema de gobernación social descansa en llamado «diálogo social», que ha ido formalizando progresivamente la relación entre los agentes sociales y entre estos y el Gobierno, alcanzando una visibilidad pública considerada como excesiva por algunos.

En general, puede afirmarse que en estos años ha existido un amplio y fuerte apoyo ciudadano a las políticas del bienestar. Los ciudadanos creen que todavía existe margen para la mejora del EB, al que comparan, en términos de impuestos y prestaciones y de forma bastante realista, con los de otros países cercanos. El apoyo al incremento del gasto en sanidad o pensiones es mayoritario incluso entre aquellos ciudadanos que están más descontentos con la eficacia del sistema. Además, no existen grandes diferencias en el apoyo al EB en función de si los ciudadanos se autoubican en posiciones a la derecha o a la izquierda del espectro ideológico. Debe reconocerse, sin embargo, que estos datos contradicen la sospecha extendida de que las actitudes ciudadanas de apoyo al EB han empezado a debilitarse y, por lo tanto, hay que contemplar la idea de que la pequeñas fisuras en la opinión pública española (relacionadas con un menos apoyo a determinados programas o colectivos, por ejemplo) se hagan más grandes o no hayan sido adecuadamente valoradas todavía.

#### 4. LAS REFORMAS DE LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEO

##### 4.1. Configuración actual y trayectoria de la protección por desempleo en España desde 1984-2008

En su regulación actual la protección por desempleo está dirigida a «quienes, queriendo y pudiendo trabajar pierden su empleo o ven reducida su jornada ordinaria de trabajo»<sup>2</sup>. Tiene dos niveles: (1) el nivel contributivo es la *prestación por desempleo*, cuyos requisitos son estar en situación legal de desempleo, tener cotizado por desempleo un período mínimo de 360 días dentro de los 6 años anteriores, acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar una colocación adecuada, y suscribir un compromiso de actividad; su duración máxima es de 2 años en función del tiempo cotizado; y (2) el nivel asistencial del *subsidio por desempleo* está pensado para aquellos que, después de haber tenido la prestación, ya no resultan protegidos por la misma y para quienes no han cotizado el tiempo suficiente para acceder a la prestación, además de para otros colectivos como los liberados de prisión, emigrantes retornados, etc.

---

<sup>2</sup> RD 1/1994, 20 de junio que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El crecimiento acusado del desempleo contribuyó de manera determinante al diseño durante los 80 de un sistema de protección social que evitase la revuelta social en plena transición democrática. En 1984 y 1989 (Ley 31/1984 de Protección por Desempleo y RD de Medidas Adicionales de Carácter Social, de 1989) se amplió la intensidad protectora de la prestación respecto a la existente hasta entonces, que databa de 1980. En concreto, se redujeron los periodos de cotización necesarios para acceder a una prestación contributiva, se estableció una prestación mínima y se alargó el periodo de percepción del subsidio.

Sin embargo, las siguientes reformas de 1992 –en la que estaba especialmente interesada Celia– y 1993 (RD Ley 1/1992 de Medidas urgentes sobre el fomento del empleo y protección por desempleo y Ley 22/1993 de Medidas fiscales, reforma del régimen jurídico de la función pública y protección por desempleo), que como las anteriores fueron realizadas por el Gobierno de González, «significaron importantes recortes de la acción protectora en materia de desempleo», como afirmaba Arango, uno de los expertos. Después de esta reforma de 1992, la siguiente en calado es la de 2002. Entre ambas reformas, al menos en 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, se introdujeron cambios en esta política pero se había procedido mediante una estrategia por «goteo» en numerosas ocasiones haciendo uso de las leyes de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado. Como opinaba el experto Cabeza Pereiro, «la totalidad [de estas últimas reformas citadas] en un sentido restrictivo o de recorte de la prestación mediante "una política legislativa de ‘pequeños pasos’", además medio ocultos en la tupida normativa de las sucesivas leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social».

Algunos expertos aconsejaron a Celia y a sus colaboradores estudiar el intento de reforma que constituyó el RD Ley 5/2002 de 24 de mayo de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad que terminó plasmándose en la Ley 45/2002 de 12 de diciembre. Tal reforma se intentó por el Gobierno del PP, que contaba con mayoría absoluta, pero paradójicamente fue un fracaso porque el Gobierno acabó descafeinándola. Una parte de ella incluía algunos recortes en la prestación y el resto podría ubicarse en la línea de las reformas que en otros países europeos comenzaron a partir de la segunda mitad de los 90 en el ámbito de las llamadas políticas activas. Esta reforma formalizó la introducción en España del principio de activación, que más allá de obligar al desempleado a permanecer activo en la búsqueda de empleo para poder seguir percibiendo la prestación, implica auto-responsabilizar más al trabajador de su situación.

Los dos últimos años (2003-2004) de la segunda legislatura del PP y la primera legislatura y al menos el primer año de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero se habían caracterizado por ser una etapa de diálogo social. Tras algunas reformas menores del sistema llevadas a cabo en 2003 y 2005, la última reforma en el sistema de protección por desempleo se había realizado en 2006

y junto a otras medidas sobre mercado de trabajo, se mejoraba la protección por desempleo de colectivos específicos (como socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, mayores de 45 años o trabajadores fijos discontinuos). Posteriormente, la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, reguló un programa temporal de protección por desempleo e inserción para aquellos que hubiesen agotado la prestación contributiva y posteriormente el subsidio asistencial. Tal programa, que fue prorrogado en febrero de 2010, reconocía una ayuda de 426 euros mensuales durante unos meses.

## 4.2. La reforma de la Ley 22/1992 de Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección por Desempleo

### 4.2.1. *Presiones socioeconómicas y factores coyunturales*

Dos motivos parecen estar detrás de la reforma de 1992. En primer lugar, el abuso de la contratación temporal, el aumento sostenido de los salarios durante los años anteriores y las reformas expansivas realizadas en la protección por desempleo entre 1984 y 1989, habían provocado un crecimiento del gasto entre 1984 y 1992 («desmadrado el cálculo de prestaciones»; «es verdad que habíamos vaciado la caja»<sup>3</sup>), que situó al sistema ante un grave desequilibrio financiero. La situación era «agobiante, el sistema era inviable, hasta el punto de generar el mayor problema que surgió en la historia de la Seguridad Social» y hubo que hacer esta «contrarreforma» [en relación con las reformas expansivas mencionadas] según un responsable público de la época. El desempleo alcanzó casi el 25% y el déficit estaba disparado.

En segundo lugar, la reforma de la protección por desempleo coincide con la firma del Tratado de Maastricht en febrero de 1992, para la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria. El Tratado, que más tarde sería calificado por los sindicatos como una «coartada puramente instrumental» para los recortes, exigía a los Estados estrictos criterios de convergencia relacionadas con la inflación, los tipos de interés, el tipo de cambio, la deuda y el déficit público. En marzo de 1992 el Ministro de Economía y Hacienda, Solchaga, presentaba un Plan de Convergencia que debía ser enviado a la Comunidad Económica Europea.

Para un miembro del Gobierno de entonces dada la situación «la viabilidad financiera de cualquier reforma tenía una importancia muy considerable... El Ministro de Economía veía que los problemas suyos, específicamente suyos, y no del Ministro de Trabajo... se le estaban agravando... como consecuencia de que los mercados internacionales sabían que la situación en la Seguridad Social

---

<sup>3</sup> Las frases entrecomilladas corresponden a partir de ahora a extractos de las entrevistas o de prensa.

española era la que era, y era la que conducía a que el Gobierno tuviera que endeudarse más y más, y más y más». Con este contexto, existe cierto consenso entre los entrevistados acerca de que la reforma de 1992 «no se debió a un cambio ideológico sobre cómo debía articularse la protección por desempleo» y con frecuencia han aparecido en las entrevistas expresiones como «imposible de evitar», «el adjetivo es realismo».

La situación llegó a ser grave y en palabras de un responsable público directamente implicado en la reforma «... fue un momento en el que hubo que pedir un crédito al Banco de España, sí, recuerdo bien, de 325.000 millones de pesetas para pagar las pensiones, ¡las pensiones de jubilación!, por la consecuencia del enorme, la enorme incidencia que tenían los gastos por desempleo en el conjunto del sistema».

#### 4.2.2. *Configuración Institucional y Opinión Pública*

En 1992 el presidente González (PSOE) estaba al frente de su tercera legislatura, comenzada en 1989 con mayoría absoluta. La reforma que se analiza aquí concluye prácticamente al borde de unas nuevas elecciones generales en 1993 en las que el PSOE vuelve a ganar aunque sin mayoría absoluta. De acuerdo con alguno de los entrevistados, en realidad algunas de las medidas estaban diseñadas desde hacía varios años, al menos desde 1988. Sin embargo, se vieron retrasadas debido a la presión sindical de los años anteriores, especialmente la huelga general de 1988, y a la creencia de «todo el mundo» de que era necesario «recuperar la concertación, pero recuperar la concertación era no legislar y no hacer el conjunto de reformas...». Para uno de los entrevistados tras la etapa de los pactos constituyentes, «hacia 1986» los sindicatos adoptan una postura de «controladores y fiscalizadores y no es hasta 1995 cuando realmente los actores son agentes». Es un periodo de creciente enfrentamiento entre UGT y el PSOE. Con esta situación, el Gobierno decide unilateralmente llevar a cabo una reforma de la protección por desempleo.

Según un responsable público de la reforma «la opinión pública... yo era consciente de que mayoritariamente estaban en contra de la reforma porque... desconocía el estado de las finanzas españolas... y por el Gobierno no tuvo la habilidad de transmitir...». Los propios sindicatos realizaron una encuesta telefónica a 800 madrileños «que reflejaba una oposición al decreto que recorta las prestaciones por desempleo superior al 80% de los preguntados». Para Jimeno y Toharia (*El País*), «en un momento en que se están gastando miles y miles de millones... en fastuosos eventos [EXPO, Olimpiadas de Barcelona]... no parece razonable recortar a toda prisa las prestaciones por desempleo sin plantear a la sociedad las alternativas existentes. Por ejemplo, el Gobierno podría haber abierto un debate público destinado a convencer a la sociedad de que la reducción de las prestaciones por desempleo es imprescindible... Da la impresión de

que, o bien el Gobierno no cree que esto sea así, o bien que no le importa, en absoluto, la opinión pública...».

#### 4.2.3. *Proceso de reforma, propuestas de reforma y posición de los actores, especialmente de los decisores públicos*

Para un responsable de la reforma «la situación era o recortar o abandonar este sistema porque no era viable». La reforma reducía las prestaciones y endurecía las condiciones de acceso para recortar el déficit público generado en gran medida por el coste de dichas prestaciones; trataba también de desincentivar la contratación temporal estimulando la contratación indefinida en determinados colectivos (jóvenes, mujeres y mayores de 45 años).

Ya en 1991 el Gobierno propuso a los interlocutores sociales discutir para alcanzar un acuerdo en torno a un plan que pretendía realizar modificaciones en el mercado de trabajo. La iniciativa no prosperó y en tales circunstancias el Gobierno estimó que los sindicatos mantenían una posición «cerrada absolutamente» a cualquier negociación y decidió adoptar medidas unilateralmente.

En febrero de 1992 el ministro de Trabajo, Martínez-Noval, anunciaba en el Parlamento que el Gobierno preparaba medidas para recortar el gasto de la protección por desempleo. En marzo el ministro de Economía, Solchaga, argumentaba en el primer debate parlamentario sobre el Plan de Convergencia que el recorte del seguro de desempleo perseguía eliminar dos defectos: la «utilización abusiva» por las empresas de la contratación temporal y «erradicar el parasitismo social» generado por un sistema «voluntarista» que no incentiva la incorporación al trabajo.

Aunque a comienzos de abril los sindicatos dan un ultimátum al Gobierno, el día 3 de ese mes se aprobó el Decreto-Ley de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo. Según los expertos, ante la situación «solo cabían dos alternativas, reducir las prestaciones o aumentar las partidas presupuestarias dedicadas a cubrir las prestaciones por desempleo» (Jimeno y Toharia, *El País*). El PP consideraba que el recorte era una «provocación inútil» y para el CDS las medidas se habían adoptado «de espaldas a la opinión pública» y con «autoritarismo». UGT avanzaba que «habrá un proceso largo y contundente de protestas» y afirmaba que el decreto supone «el principio del fin de un ciclo que se inició en 1982 con la llegada al poder del Partido Socialista y que termina con fracaso, frustración y malestar social». CC. OO. dejaba «manos libres» a su ejecutiva para que «gobierne el proceso de protestas» en unidad con UGT. Asimismo, ciertos sectores del ala izquierda del PSOE se mostraban reacios hacia el Decreto. La utilización del Decreto-Ley para llevar a cabo la reforma fue muy criticada, aparte de porque implica la producción de una norma con la única participación del Gobierno, se suscitaron discusio-

nes doctrinales entorno a si era constitucional el uso de dicho instrumento para la reforma.

Aunque en abril se inicia un periodo de contactos, no se produce negociación entre los agentes sociales y el Gobierno. Mientras tanto, los líderes sindicales, tras reunirse con Aznar, declaraban que la posición del PP «está más próxima a los planteamientos sindicales que la del Gobierno». La fiesta del primero de mayo es aprovechada por Redondo para publicar un artículo en el que llamaba a la protesta contra las medidas del Gobierno. Una huelga general de media jornada queda convocada para el 28 de mayo.

Después de la huelga, incluso los partidos que se habían mostrado contrarios al Decreto, con excepción de IU, minimizaron los efectos de la huelga y fueron críticos con ella, reclamando a los sindicatos un cambio de actitud. Tras la huelga los sindicatos parecían conformarse con «cambios sustanciales» en su contenido y en las medidas de convergencia, y aseguraban que querían negociar sin plazos ni condiciones previas. A pesar de ello, la reforma siguió adelante en el Parlamento, que la aprobó con los votos favorables del PSOE y CiU, la sorprendente abstención del PP, que había sido muy crítica a lo largo del proceso de reforma, y el voto en contra del CDS, PNV e IU.

Tras la huelga general, según el barómetro realizado por el CIS, y a pesar de que el Gobierno recibía un suspenso en su política económica, un 43% de los encuestados que conocían el decreto apoyan la medida frente a un 39% que sostenían lo contrario. Además, 2/3 de los ciudadanos afirmaban que es «bastante o muy frecuente» encontrar casos de personas que trabajan y cobran al mismo tiempo el seguro al desempleo. Aunque el apoyo al RD no llegase a ser ni mucho menos unánime, quizá la valoración crítica que la mayoría de los partidos hicieron de los sindicatos por haber recurrido a la huelga, el propio cansancio ciudadano tras un largo periodo de conflictividad, el esfuerzo de última hora en explicar la reforma o el conocido proeuropeísmo español sean responsables en parte de ese pequeño cambio de actitud.

#### 4.2.4. *Resultados de la reforma*

Ninguno de los entrevistados eludió la palabra «recorte» para referirse a la reforma de 1992, además de otras expresiones como «reajuste», «reforma restrictiva», «racionalización». Según Argandoña (1999:47), la reforma hizo que la prestación fuera corregida «a la baja». Tanto la reforma de 1992 como la de 1993 limitaron el acceso y permanencia en el sistema, trasvasaron un importante número de perceptores de prestaciones contributivas a asistenciales y redujeron la cuantía de ambos tipos de prestaciones. Para el autor, el efecto conjunto de las reformas de 1992 y de otras dos leyes de 1993 (que eliminaron la exención de las prestaciones por el seguro de desempleo del IRPF) es claro: hasta entonces «había casi dos millones de personas recibiendo algún tipo de protec-

ción y la tasa de cobertura sobre el paro registrado se situaba en el 67% mientras que en 1998 hay alrededor de un millón de perceptores y la tasa de cobertura ha bajado al 49%». Aunque la recuperación económica que se inició en 1995 pudo ser en parte responsable de esta mejora, lo cierto es que el número de perceptores de la prestación económica disminuyó más que la reducción del desempleo.

#### 4.3. **La reforma de la Ley 45/2002 de 12 de diciembre de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad**

##### 4.3.1. *Presiones socioeconómicas y factores coyunturales*

Aunque sea difícil precisar cuál es su influencia, las reformas que afectan al empleo y la protección social se han visto afectadas por las recetas de flexibilidad de la UE en los últimos años. La Estrategia Europea de Empleo insiste en la modernización de las políticas de empleo y en un uso conjunto de estas con las políticas de protección social, de modo que los desempleados puedan encontrar un trabajo en el menor tiempo posible.

Las tesis de la reforma no eran exactamente nuevas, ya que habían sido defendidas, tal y como reconocían los sindicatos, durante el Gobierno del PSOE en 1992. Sin embargo, la situación era ahora muy diferente. Mientras que en 1992 el sistema estaba en crisis, en 2002 las cotizaciones por desempleo proporcionaban un abultado superávit financiero a la Seguridad Social, que había servido hasta para tapar el déficit de las Administraciones públicas. La coyuntura económica más inmediata y la evolución del mercado de trabajo habían tenido un buen comportamiento. Aunque el pleno empleo estaba aún lejano, la Exposición de Motivos del RD que aprobó temporalmente la reforma reclamaba el poder responder ante «la cambiante situación de la economía internacional y la necesidad de incidir en una situación de paro todavía elevada». Para el ministro de Economía era clave aprovechar para reducir la protección pro desempleo que desincentivaba la búsqueda de empleo.

#### Configuración Institucional y Opinión Pública

Los diagnósticos del mercado de trabajo eran más o menos compartidos por el Gobierno y los agentes sociales (ineficiencia de los servicios públicos de empleo y descoordinación entre los servicios regionales; poca inversión en formación desde las empresas; efecto desincentivador de las prestaciones; altísimo paro femenino y juvenil; mucho más desempleo en unas regiones que en otras; precariedad e inestabilidad laboral; siniestralidad laboral, y escasa protección, ya que 4 de cada 10 parados carecían de prestación y el 40% de los que la recibían solo percibían el subsidio asistencial. A pesar de esta coincidencia, la visión de los actores de cuál debía ser el tipo de reformas era en parte distinta.

El Gobierno del PP de Aznar contaba en la legislatura 2000-2004 con mayoría absoluta en el Parlamento. Tras una primera legislatura con mayoría simple, en que la relación con los sindicatos había sido positiva, en esta segunda el Gobierno era acusado con frecuencia de mostrar su verdadera faz autoritaria con los actores sociales y de aplicar el rodillo parlamentario. La reforma se aborda justo en mitad de la legislatura, durante la Presidencia española de UE y solo un año antes de las elecciones municipales y autonómicas.

#### 4.3.2. *Propuestas de reforma y posición de los actores, especialmente los decisores públicos*

En los primeros meses de la propuesta analistas políticos y medios de comunicación se preguntaban sorprendidos cuáles eran las razones que habían llevado al Gobierno a proponer, en un contexto de bonanza económica, la reforma, sin que los empresarios hubiesen mostrado un interés especial. Se alegaba que la reforma era «un apriorismo ideológico neoliberal: en este caso, el que sostiene que la protección al desempleo es una rigidez para la creación de empleo y que "el subsidio de paro fomenta la pereza"». Para otros «la razón de la reforma es confusa... Me acuerdo de la pregunta que le hicimos [a un responsable del INEM]: Y ¿por qué os metéis a hacer esta reforma ahora? Y la verdad es que él no lo sabía. Un poco lo que decía es: porque toca».

A principios de 2002, el Gobierno del PP elaboró un proyecto de reforma de la protección por desempleo y el subsidio agrario. La propuesta fue fruto de un amplio debate previo entre los Ministerios de Economía (ME) y Trabajo (MT). La reforma pretendía establecer nuevos requisitos de acceso tanto a la prestación como al subsidio de desempleo. Para la primera, el nacimiento del derecho a la prestación exigía ahora no solo acreditar encontrarse en situación legal de desempleo, sino que además debía suscribirse un compromiso de actividad en el que el desempleado se comprometiera a incorporarse a un itinerario de inserción, a buscar activamente empleo y a aceptar una colocación adecuada<sup>4</sup>. El derecho al subsidio requería también la suscripción de un compromiso de actividad, excluyéndose así a los considerados trabajadores pasivos. Además, se perseguía el endurecimiento de los criterios de acceso al Programa de Empleo Rural (PER), que beneficiaba fundamentalmente a los jornaleros de Extremadura y Andalucía.

Para los sindicatos, la reforma suponía un «recorte de los derechos» y de las prestaciones y el endurecimiento de los requisitos para acceder a ellas. El superávit del INEM y de la Seguridad Social debería utilizarse para aumentar la cober-

---

<sup>4</sup> Tras un año de percepción interrumpida de la prestación, el parado deberá aceptar cualquier trabajo que se le ofrezca, con un sueldo incluso inferior a la cuantía de la prestación y en un radio de 30 km, con un coste de desplazamiento inferior al 20% del salario percibido. Además, las indemnizaciones a mayores de 52 años por regulación de empleo resultan incompatibles con el subsidio.



tura del desempleo. A su juicio, la reforma atentaba contra el derecho a elegir profesión y desarrollarla. Para el Gobierno, sin embargo, no existían argumentos para afirmar que se fueran a producir recortes. El mercado de trabajo se vería beneficiado a través de la incorporación más rápida de los parados al trabajo, por lo que la inversión debía hacerse, más que en prestaciones desincentivadoras, en políticas activas. Para un responsable de la reforma «obedecía al deseo... de oír pensando en hipotéticas situaciones en las que la economía no tuviese un funcionamiento tan activo y tan positivo, para que no hubiese que actuar precisamente con la brutalidad o la dureza con la que se había actuado en el año 1992».

En abril de 2002, el MT entregó el proyecto a los agentes sociales señalando que existía «margen para el diálogo, siempre que las propuestas encajen en los objetivos del Gobierno». UGT y CC. OO. anunciaron una «respuesta que sin duda debe ser sostenida, amplia, contundente y unitaria» ante lo que consideran una «agresión» del Ejecutivo a los trabajadores. Estas posiciones «enrocadas», como fueron calificadas por los medios, definieron las relaciones entre el Gobierno y los dos principales sindicatos durante todo el transcurso de reforma. También desde el principio se acotaron muy bien los motivos del agravio: «... tanto por el contenido de las mismas como por la forma en que nos fueron presentadas, el Gobierno renuncia... al camino del diálogo... se nos dice que... saldrán adelante con independencia de que haya o no consenso... que deben estar aprobadas antes del próximo verano... no es posible hablar de negociación cuando no se respetan las formas más esenciales...». (Carta de CC. OO. y UGT a Aznar.)

La *forma* en que la reforma había sido presentada fue aprovechada por los partidos de izquierda para criticarla no solo como una «política antisocial del Gobierno» sino como una muestra más de «su política de recorte de libertades» de la que se acusaba al Gobierno durante la legislatura. El presidente del Consejo Económico y Social se mostraba muy preocupado por la posibilidad de que la reforma de la protección del desempleo que propugnaba el Gobierno pudiera deteriorar un modelo de relaciones laborales basado en la concertación «que es envidiado en Europa». Los líderes de la CC. AA. andaluza y extremeña (PSOE) se quejaban de que el Gobierno no había remitido el texto de la reforma ni siquiera a las CC. AA. afectadas. En un sentido contrario, la CEOE apoyaba la negativa del ministro de retirar el proyecto y hablaba de que las propuestas sindicales se añadieran a las del MT. Algunos medios de comunicación y el propio ME se preguntaban sobre si se podía convocar una huelga general por una «interpretación litúrgica» de quién pone primero un papel encima de la mesa. La llamada «liturgia», «ceremonia» o «procedimiento» parece ser muy relevante.

Desde el MT se hablaba de que «... la sociedad no debe costear el subsidio de quien rechaza las ofertas que se le hacen». El propio Aznar llamaba «insolidarios» a los parados que pudiendo encontrar un trabajo no deseaban hacerlo y hablaba de 127.216 empleos ofrecidos por el INEM que no eran cubiertos por nadie. Enseguida los sindicatos acusaron al Gobierno de querer «criminalizar»

a los parados y a los inmigrantes tratándolos «como delincuentes y defraudadores». Para los sindicatos las estadísticas se habían manejado «frívolamente»<sup>5</sup>.

Tras varias reuniones infructuosas y una nueva carta para solicitar a Aznar la retirada de la reforma que fue contestada negativamente, un sindicalista recuerda que «sabíamos que estábamos haciendo un *paripé*... los propios responsables del MT en aquel momento eran conscientes...». Unos días más tarde se convocó la huelga general para el 20 de junio, la quinta desde el restablecimiento de la democracia. El 24 de mayo el Gobierno aprueba mediante un RD la reforma<sup>6</sup>. Igual que en 1992, el texto fue bautizado sindicalmente como «decretazo».

El texto suavizaba ligeramente la propuesta original del Gobierno principalmente en lo relacionado con el concepto de «oferta adecuada de empleo», que se vincula a las circunstancias familiares y personales del parado. Sin embargo, los sindicatos no lo consideraron suficiente. Tampoco sirvieron de nada las explicaciones del ministro sobre que era una «tramitación normal» en cualquier reforma laboral, para evitar el «efecto anuncio o pausa» que podría llevar a los empresarios a paralizar las contrataciones a la espera de la nueva legislación. Cuando en junio el Gobierno llevó al Parlamento la convalidación del RD, solo pudo ser aprobado por los votos del PP. Las abstenciones de CiU y CC, que estaban de acuerdo con el fondo de la reforma, se justificaron por la «arrogancia del Gobierno» que había logrado romper el «diálogo social». El Gobierno reaccionó manifestando su disposición para aceptar cambios en el proceso de tramitación parlamentaria como ley.

El ministro Aparicio llegó a amenazar con revisar el derecho de huelga en función de lo que ocurriera el 20-J. Mientras tanto, CC. OO. manifestaba que hablar de una legislación para «reprimir» el derecho de huelga era ya «el colmo del desvarío». Los días siguientes a la huelga no dieron tregua a las movilizaciones «por la derogación del decretazo». Aparicio contestaba que «no se va a bajar del burro» que ha llevado a España a reducir «enérgicamente» el paro. Tanto el PSOE como IU y el grupo mixto y 4 CC. AA. donde gobernaba el PSOE (Andalucía, Asturias, Extremadura y Baleares) interpusieron recursos y un juez de lo Social de Badajoz una cuestión de constitucionalidad. Aunque el procedimiento para la reforma ya se había utilizado con anterioridad, esta fue la justificación principal por la que se acudió al Tribunal Constitucional, lo que nunca se había hecho antes.

A pesar de que algunos miembros del Gobierno y los medios de comunicación concedieron un peso marginal a la huelga, 20 días después de ella, Aznar

---

<sup>5</sup> Según el propio MT, más del 40% de los parados registrados no cobraban ningún tipo de prestación y de los 986.815 que cobran algo, un 42% recibía solo el subsidio. Además, los sindicatos demostraron que los 127.000 empleos a los que se había referido Aznar incluían las ofertas en proceso de tramitación.

<sup>6</sup> RD Ley 5/2002 de 24 de mayo de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad.

anunciaba el cambio de 9 de sus ministros. Entre los salientes se encontraba el titular del MT, que fue sustituido por el hasta entonces presidente de la Comunidad Valencia, E. Zaplana. Los sindicatos interpretaron la salida del ministro como el reconocimiento del éxito de la huelga. El propio exministro se mostró abiertamente molesto por el relevo y, en general, como una víctima política de la batalla sindical. Desde el principio, Zaplana mostraba un talante negociador en los próximos temas a discutir (pacto salarial, siniestralidad...), asuntos que los sindicatos vinculaban a la retirada del «decretazo». Inesperadamente, Zaplana anunció sin más detalles que en la primera semana de octubre trasladaría a los sindicatos algunos cambios en el RD. Aunque las primeras reacciones de los sindicatos fueron de cierta incredulidad, lo cierto es que los cambios eran receptivos a sus reivindicaciones. Finalmente el 12 de diciembre se aprobó la Ley 45/2002.

En la Ley, los objetivos originales del Gobierno fueron significativamente reducidos. Excepto el PER, en el nuevo texto el concepto de colocación adecuada se hacía más laxo o que la firma del llamado compromiso de actividad no era obligatorio para el desempleado hasta que no hubieran transcurrido los 100 primeros días de desempleo. Aunque la firma del compromiso de actividad es ahora un requisito para poder recibir la prestación y supuso la modificación de la Ley General de Seguridad Social de 1994 en su artículo 207, su incumplimiento se considera una falta de carácter leve y algunos dudan de su aplicación real.

La reforma sí logró introducir algunos cambios y quizá sea exagerado afirmar una victoria rotunda de las propuestas de los sindicatos. Sin embargo, los sindicatos, algunos académicos, analistas políticos en los medios de comunicación y la mayoría de los entrevistados la consideran como un «fracaso». Es importante destacar que en marzo de 2007, el llamado «decretazo» fue declarado nulo por el Tribunal Constitucional. Según el TC no contenía ninguna medida urgente que justificara la fórmula del Decreto-Ley.

Por favor, vuelva a las primeras páginas y reflexione sobre el caso.



## CASO 21

# ORDENACIÓN DE LAS COMUNICACIONES Y ESPECTRO RADIOFÓNICO EN GUATEMALA

*Joaquín Támara Espot*

### 1. DE SANTA ROSA A ALTA VERAPAZ

30 de enero de 2006

El vuelo 717 de GUAT-AIR permite enlazar Guatemala de Sur a Norte con la misma envidiable rapidez y facilidad que cualquier servidor público quisiera tener en su mano para conciliar intereses públicos contrapuestos y, sobre todo, darles solución. Interesado por el papel del Estado como institución capaz de favorecer la cohesión social y hacer frente a la desigualdad del país, Guillermo Surrey ocupa su asiento en ventanilla, frente a su ordenador portátil, ojeando datos y emborronando papeles.

De nacionalidad española, Surrey es un funcionario en excedencia de la AGE, cuya probidad, capacidad técnica y prestigio profesional le preceden, tras años de contrastada experiencia. Son tales méritos los que le avalan para trabajar como experto técnico en la Comisión Europea. Cuando ya cae la noche, realiza el último vuelo, tras la finalización de su misión de evaluación a Guatemala desarrollada durante el mes de enero de 2006. Mientras, examina los antecedentes y prescripciones técnicas de su misión de evaluación, auspiciada por la Comisión Europea. Por su conocimiento técnico en materia de desarrollo institucional, su misión consiste en elaborar un informe de evaluación profunda de algunas de las medidas que conformaron un Plan de estímulo y apoyo al desarrollo del país impulsado desde la Unión Europea años atrás.

En un contexto donde la transparencia, la gobernanza, los enfoques horizontales, la sinergia entre actores, la *accountability* y otros términos similares son de imprescindible utilización –si se quiere ganar un proyecto licitado por la Comisión–, los procesos de evaluación, ahora muy en boga en el seno de las instituciones comunitarias, van ganando interés como instrumento de mejora técnica y, desde luego, también como instrumento político ocasional. El Sr. Surrey, concedor del entorno comunitario, ha sabido moverse razonable-

mente bien como experto evaluador independiente, algo que, junto a su experiencia, le han valido para ser el encargado de llevar adelante la misión de evaluación.

Entre otros muchos, hay un motivo esencial que ha impulsado la creciente realización de evaluaciones de proyectos y programas: la rendición de cuentas. Especialmente a nivel financiero y presupuestario, al ser cada vez más demandada por la ciudadanía europea, toda vez que el presupuesto de la Comisión y de los Estados miembros (EE.MM) está dedicando considerables recursos a la cooperación al desarrollo, a veces en detrimento de otras políticas de «carácter interno». Así, los ciudadanos europeos, votantes y contribuyentes, demandan más información sobre el destino del dinero de sus impuestos y sobre el impacto real que tiene en los países a los que se destina.

## 2. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

Las primeras páginas de la documentación que Surrey tuvo ante sí partían de la situación política que vivía el país en el año 2000. En aquel entonces, Guatemala se encontraba en un momento particularmente convulso de su historia. Tras 10 años de conflicto armado, el tejido social estaba totalmente devastado y la presencia del Estado era casi inexistente. Los ciudadanos apenas sí tenían conciencia de serlo realmente y padecían una enorme desafección para con un Estado cuya tradición autocrática había socavado los más elementales fundamentos de lo que debe ser una Administración ordenada a través del Derecho y orientada a la satisfacción del ciudadano. En consecuencia, el descrédito de la Administración Pública, que nunca ha tomado en cuenta la realidad del país, no puede ser mayor. A modo de ejemplo, en materias como el acceso a los servicios sociales básicos evidencia que el país registra los resultados más pobres de la subregión<sup>1</sup>.

Su joven democracia, tras un período de dictadura sangrienta y sistemática vulneración de los derechos humanos, vio cómo un acuerdo entre las fuerzas políticas mayoritarias permitió la formación de un gobierno de compromiso llamado a encarrilar el proceso de transición política. A finales de ese mismo año, y tras un proceloso período de negociación, las fuerzas políticas mayoritarias fueron capaces de aprobar una Constitución democrática, que se inspira en las tradiciones constitucionales europeas, tendencialmente garantista y que pretendía reordenar las relaciones entre los Poderes del Estado.

Alentadas por procesos de similar naturaleza, acaecidos en otros países de la subregión, se levantaron enormes expectativas en la población local, cuya composición ofrece un perfil demográfico, cultural y étnico tan amplio como frag-

---

<sup>1</sup> Se recomienda consultar los datos socioeconómicos de Guatemala en: <[http://www.segeplan.gob.gt/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=85](http://www.segeplan.gob.gt/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=85)>

mentado<sup>2</sup>. En este contexto, la terrible represión política vivida hasta fechas recientes da alas a un prometedor espíritu de cambio y libertad en un país cuya ciudadanía está hecha jirones.

Una vez alcanzado el acuerdo político, la Constitución fue ampliamente re-frendada. Tras las elecciones de marzo de 2001, se formó un nuevo gobierno, con un apoyo popular que alcanzó el 85% de los votos emitidos. Pocos meses después, en mayo de 2001, el segundo llamamiento a las urnas fue con motivo de la formación del nuevo gobierno, encabezado por el presidente Chapín, hombre de reconocida capacidad y liderazgo, formado en universidades europeas y conocedor de la forma de hacer política en Europa –pues mantiene muchos contactos en el viejo continente–, que resultó elegido de forma abrumadora y con un apoyo en las urnas que se situaba en torno a un 90%.

No obstante, la participación electoral en estos primeros comicios resultó considerablemente baja, al ser uno de los países de América Latina con mayores niveles de abstención. Este aspecto siempre planteó numerosos debates respecto de la legitimidad del gobierno y embarazosas comparaciones en relación a otros países de América Central.

Los expertos en materia electoral atribuyen esta circunstancia a factores muy diversos. Uno de ellos, y que destaca sobremanera, es el componente de género. Así, el Tribunal Supremo Electoral presentó, en su último informe, un porcentaje de participación de las mujeres del 36,8%, frente al de los hombres, que se situó en 63,2%. A esta circunstancia debe añadirse el fuerte componente indígena, que, por motivos culturales, históricos y hasta lingüísticos, se suma a los bajos índices de participación electoral<sup>3</sup>.

Algunos estudios han permitido constatar cómo la participación cae a medida que crece el tamaño del municipio y el ratio entre el número de electores registrados por centro de población. Destaca, especialmente, el que uno de los determinantes fundamentales de la abstención resida en la ubicación de las urnas, que se sitúan únicamente en las cabeceras departamentales, incrementando el costo de los desplazamientos a los electores y desincentivando, por tanto, la participación.

Además del componente electoral, los requisitos establecidos para la formación de partidos no fueron excesivamente restrictivos, aunque sí excluyentes en el criterio de que al menos la mitad de los afiliados al partido deberían saber leer y escribir. Puesto que la mayoría de la población analfabeta era indígena, esta prescripción ilustraba el carácter excluyente y reactivo de la normativa

---

<sup>2</sup> Se recomienda consultar la siguiente web sobre el contexto económico y demográfico de Guatemala en: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LA/CINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20505828~menuPK:508626~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:489669~isCURL:Y,00.html>>

<sup>3</sup> Se recomienda consultar la siguiente web sobre composición indígena de Guatemala en: <<http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/cap1/ap9.html>>

electoral del país. Asimismo, se estableció en la normativa electoral del país que cada partido político tuviera un afiliado por cada 2.000 habitantes, señalándose un mínimo de 15 afiliados en los municipios en que el partido tuviera estructura organizativa, que no deberían ser menos de 50. El resultado final jugó en favor de una mayor centralización política, tratando de evitar, a cualquier precio, la formación de partidos de carácter regional.

Otros informes apuntan a la debilidad del registro electoral como uno de los determinantes fundamentales. Una de las manifestaciones más flagrantes constituye el hecho de que el 45% de la población no está registrada en el censo estatal, de modo que se encuentra absolutamente excluida de todo proceso político. No solo de cualquier proceso de formulación, elaboración e implementación de políticas públicas, sino también del más elemental acceso a los servicios públicos y sociales básicos. Esta circunstancia ha dado lugar a un notable desapego y escepticismo respecto de la Administración Pública, al menos en la forma en que se concebía hasta este momento, e incluso el propio Estado. Los datos arrojan resultados preocupantes. En algunos departamentos, el censo se encuentra inflado en un 25% y, en otros, el porcentaje de no registrados alcanza casi el 36%<sup>4</sup>.

### 3. UNA RESPUESTA FINANCIERA INTERNACIONAL A UN RETO POLÍTICO INTERNO

En cualquier caso, es innegable que este proceso de apertura democrática y de normativización de los derechos fundamentales fue acogido con enorme expectación dentro y fuera del país. Así, la comunidad internacional asistió con atención a la forma en que tuvo lugar el proceso de consolidación democrática. Los países desarrollados y las principales organizaciones internacionales se reunieron en junio de 2001 en Madrid a fin de trazar un Plan de estímulo y apoyo al desarrollo del país, en sus dimensiones política, económica y social. En tal contexto, la comunidad de donantes identificó de forma inmediata, como una de las prioridades de su acción, que la construcción de un auténtico Estado de derecho y una Administración capaz de ofrecer, lenta pero progresivamente, respuestas a las incipientes demandas ciudadanas, constituía uno de los ejes básicos. En consecuencia, la UE, el PNUD, el Banco Mundial y el resto de países desarrollados, comprometieron un volumen financiero muy destacable para sufragar acciones conducentes a este fin.

Este mensaje de apoyo internacional fue recibido como un auténtico estímulo para el país, obligado ahora a dar lo mejor de sí mismo. El nuevo gobierno no tardó mucho en darse cuenta de la importancia de dar la máxima visibilidad

---

<sup>4</sup> Se recomienda leer el siguiente artículo sobre el padrón electoral de Guatemala en: <<http://sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0dialogo--00-0-0Date--0prompt-10---4-----0-11--1-ru-Zz-1---20-help---00031-001-0-0windowsZz-1251-00&cl=CL2.2&d=HASH409be94e96c3b0d4adbc56.5.8&x=1>>



y publicidad a cualquier acción orientada a la defensa y promoción de los derechos humanos, como un elemento imprescindible para ganar el favor y simpatía de la comunidad internacional. En efecto, el nuevo gobierno era consciente de la importancia de mantener una política de comunicación en la que los derechos humanos siempre aparecieran en el frontispicio de cualquier acción gubernamental, al ser imprescindible para lograr la inserción internacional del país y, sobre todo, la llegada de inversión exterior y de fondos europeos. Por tal motivo, el gobierno de transición elaboró una estrategia de comunicación orientada a dotar de máxima visibilidad a cualquier iniciativa favorecedora de los derechos humanos.

Alentada por España, la Comisión Europea presentó en julio de ese mismo año un nutrido paquete financiero. Tal era el importe financiero resultado del compromiso político alcanzado entre la Comisión y los EE.MM. que requería el mismo nivel de ambición a la hora de establecer los ejes de actuación. Así, se inició un debate entre las distintas DG involucradas en el proceso de planificación. En aquel entonces, la Dirección General de Asuntos Financieros fue la que presentó el informe más sensato, lleno de cautelas justificadas en la necesaria prudencia de acompañar objetivos factibles y compromisos financieros prudentemente ponderados. No obstante, las motivaciones de las DG más ambiciosas políticamente acabaron por imponerse, de modo que la Comisión Europea presentó un Plan de democratización para que en los dos primeros años de la legislatura recién iniciada en Guatemala se obtuvieran ambiciosos resultados.

El resultado final fue la aprobación de un paquete financiero articulado en torno a cuatro ejes fundamentales: el primero de ellos, orientado al fortalecimiento de la democracia y la representatividad popular; el segundo, a la mejora de las capacidades que permitan la construcción de un Estado de derecho garantista y protector de los derechos fundamentales; el tercero tenía por objetivo la construcción de una administración al servicio del ciudadano, y el cuarto y último estaba dedicado, a la reforma de los sistemas de seguridad.

Un proceso de reforma articulado en torno a estos cuatro ejes era, sin duda, ambicioso pero posible, según las impresiones personales de los funcionarios destacados en otros países de la subregión inmersos en similares procesos de transición democrática. Con tal fundamento, con independencia de otras circunstancias fácticas, geográficas, político-institucionales, socioeconómicas o étnicas, las distintas organizaciones internacionales –incluida la UE– tendieron desde entonces a replicar el mismo modelo de Plan de estímulo y desarrollo del país.

No obstante, siempre hubo dos circunstancias que concurrieron a modo de impulsores a favor de una rápida implementación de este programa. La primera, de carácter esencialmente financiero, requería acciones ambiciosas dado el cuantioso presupuesto asignado por la Comisión Europea a las acciones de desarrollo institucional en América Latina, donde España, en calidad de actor de particular significación en las relaciones entre Europa y América Latina, había

jugado un papel esencial. La segunda circunstancia tiene a España, una vez más, como vector fundamental, pues el éxito de la transición democrática iniciada desde 1975, así como los procesos de reforma de la Administración Pública, parecían acreditarla como país particularmente capacitado a la hora de conocer y priorizar el tipo de iniciativas de reforma de la Administración que deben acometerse.

Sin embargo, este empuje político no se correspondió con el compromiso financiero que, en el caso de España, fue muy limitado (apenas un 9% del total de la Ayuda al Desarrollo desembolsada en el país), debido a la precaria situación económica en la que se encontraba el país, fruto de la crisis global.

#### 4. LA EVALUACIÓN ECHA A ANDAR: ¿POR DÓNDE EMPEZAR?

Cuatro años después, en octubre de 2005, la Comisión se interroga por los resultados de las múltiples iniciativas y proyectos lanzados en 2001, en el marco del Plan de estímulo y desarrollo del país. El actual responsable de la DG de la evaluación y calidad de proyectos y programas de la Comisión Europea, Sr. Yesornot, está plenamente comprometido con las evaluaciones y confiere la máxima relevancia a los procesos de identificación y diseño de los programas de reforma institucional financiados por la UE. Para él, la sostenibilidad temporal de los proyectos y programas es esencial. Así, con vistas a un óptimo y adecuado diseño de la evaluación, el Sr. Yesornot inicia una serie de consultas entre los distintos servicios y unidades de la Comisión Europea involucrados, directa o indirectamente, a fin de identificar la/s iniciativa/s más interesante/s y, consecuentemente, orientar la correspondiente misión de evaluación de la forma más adecuada. Todos los servicios participan, aportan ideas y se alcanza un consenso sobre el tipo de proyectos a evaluar.

Para el Director General para la Reforma Administrativa en América Latina, de la Comisión Europea, Sr. Hamlet, la importancia política que tienen las iniciativas lanzadas en 2001 es determinante, y es justamente el componente político el que le genera la mayor preocupación y desasosiego. Por ello, junto con algunos de sus más prestigiosos colegas en la Comisión Europea, identifica el proyecto cuya evaluación parece más aconsejable, en un siempre ponderado equilibrio entre la oportunidad política y los aspectos relacionados con el diseño técnico. Fruto del proceso de debate y consenso, las distintas DG destacan un proyecto: El Proyecto de Ordenación de las Comunicaciones y Espectro Radioeléctrico o también llamado Proyecto de las Radios Comunitarias desarrollado junto con el Ministerio de las Telecomunicaciones guatemalteco y ejecutado por la ONG Radiodifusión Sonora Digital Terrestre sin fronteras.

Precisamente este proyecto será el que deba evaluar Guillermo Surrey. En concreto, la primera fase, pues de sus conclusiones dependerá que se libere una segunda transferencia de fondos para la segunda fase del Proyecto, a Ra-

diodifusión Sonora Digital Terrestre sin Fronteras, una ONG que ha ganado muchos proyectos de la Comisión y que cogestiona su implementación. A fin de cuentas, que haya o no una segunda fase dependerá, en buena medida, de lo que Surrey informe.

## 5. QUÉ DECIR CUANDO SE TRATA DE DECIDIR

Para ello, durante el mes de diciembre de 2005, el Sr. Surrey, estudió los antecedentes del proyecto, el contexto político que le precedió y se desplazó durante 3 semanas a Guatemala, nada más iniciarse el año 2006. Con anterioridad, se fue haciendo una composición de lugar sobre la base de los documentos que le fueron suministrados, pero siempre supo que sin un examen de la realidad sobre el terreno, su trabajo no sería creíble. Allí habría de mantener numerosos encuentros con personas vinculadas directa o indirectamente con el proyecto y accedería a documentación complementaria de utilidad.

Durante su viaje, constató cómo el nacimiento de este *Proyecto de las Radios Comunitarias* se vio precedido de una iniciativa de similares características, cuya financiación, años atrás, corrió a cargo de la Cooperación al Desarrollo española, si bien en el marco de las relaciones exclusivamente bilaterales hispano-guatemaltecas. Desafortunadamente, las reticencias políticas y la debilidad institucional del país, entre otros motivos, justificaron, en aquel entonces, el abandono de la idea.

La lógica de intervención del Proyecto de las Radios Comunitarias pretendió, ante todo, la utilización de las radios comunitarias como un instrumento de participación social y divulgación de servicios de interés para la comunidad, así como una mejora de las políticas públicas y las comunicaciones en el ámbito local. Con financiación de un 80% de las autoridades comunitarias y un 20% del Ministerio del Interior y las Telecomunicaciones guatemalteco, el proyecto pretendía estimular el desarrollo de una serie de puntos de radiodifusión, en onda corta, en diversas comarcas de la zona norte del país. Un área, de gran belleza natural, que combina áreas semiselváticas en el valle con altas montañas, donde el índice de pluviosidad es muy alto. Esta circunstancia provoca frecuentes cortes en el suministro eléctrico, transporte y abastecimiento de bienes, dado que las riadas agravan las ya de por sí deficientes infraestructuras terrestres.

El objetivo general del proyecto es anunciado, publicitado y definido como «contribución al fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia, promoviendo una participación más efectiva de las organizaciones de la sociedad civil». El objetivo específico o finalidad concreta del proyecto, enunciaba «la promoción y defensa de los Derechos Humanos, los derechos de los niños, la igualdad de género y la interculturalidad a través de la comunicación comunitaria». Su concreción: la promoción de 100 radios comunitarias en la zona norte del país.

Así, en su origen las radios comunitarias se concibieron como un instrumento de desarrollo incipiente de una serie de servicios de radiodifusión de interés social, tales como información sobre la celebración de mercados agropecuarios en la comarca; la llegada, con una periodicidad semanal, del médico de guardia a la aldea principal de cada uno de los valles; la presencia, con una periodicidad quincenal, del farmacéutico; y, hasta de forma ocasional, el desplazamiento de funcionarios llegados de la capital, para la elaboración de encuestas o la recopilación de datos para la realización de estudios demográficos.

Del mismo modo, las radios comunitarias constituyen un elemento de información relevante a la hora de saber cuándo llegará el veterinario al pueblo, si hay algún tipo de alerta meteorológica o sanitaria que merezca ser divulgada, así como cualquier otra vicisitud sociosanitaria de interés.

A lo largo de numerosas entrevistas, Surrey pudo constatar que la valoración de los destinatarios del Proyecto resultó muy positiva. Además, el creciente predicamento y divulgación de las utilidades y usos de las radios comunitarias, fueron permitiendo que estas difundieran mensajes de carácter religioso, tales como la emisión de oficios los domingos por la mañana.

Es más, con el tiempo – recuerda cómo le narraban animadamente en algunas comarcas – son cada vez más los vecinos que se acercan al punto de radiodifusión, participando en pequeños programas culturales, donde expresan sus inquietudes sociales. Cuentan que hasta se forman pequeños debates que, ocasionalmente, critican con dureza algunos de los más recientes programas gubernamentales desarrollados en el mundo rural. En particular, se aprecia un creciente descontento derivado del hecho de que cada vez se privilegie más la financiación de iniciativas de desarrollo en espacios urbanos en detrimento del mundo rural. O, al menos, así es percibido por los campesinos. El culmen de estas críticas se alcanza cuando las mujeres, tradicionalmente excluidas de los procesos sociopolíticos y comunitarios en el país, inician un programa semanal de los jueves por la tarde y que lleva por título «Mujer, no te calles»<sup>5</sup>.

En la Secretaría de Planificación del Gobierno local, Surrey accedió a documentación financiera. Al parecer, la financiación de este proyecto no fue complicada. Es más, nunca fue un problema. Con independencia de otros avatares políticos, los fondos de Cooperación de la UE con destino a América Latina habían recibido un impulso muy destacable fruto de la presión de los países del

---

<sup>5</sup> «Modalidades históricas de discriminación han hecho que las mujeres guatemaltecas se vean excluidas del pleno goce de los beneficios del desarrollo nacional, así como de una participación plena en los correspondientes espacios de adopción de decisiones. Las mujeres siguen estando subrepresentadas y tropiezan con serias limitaciones para ejercer sus derechos en las esferas económica y laboral. Son desproporcionadamente más pobres que los hombres guatemaltecos, tienen menos acceso a la educación y a la asistencia sanitaria (...).» (Fragmento del Informe de la Comisión Interamericana de Estados Americanos titulado «Justicia e Inclusión social. Los desafíos de la democracia en Guatemala». OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev. 1. 29 diciembre de 2003 (<<https://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/indice.htm>>))

sur de Europa y, en especial de España, cuya Administración estaba muy interesada en participar en actividades formativas en otros países. Ahora bien, la inmediata ampliación de la UE amenaza con una reducción, a término, de la financiación destinada a los países centroamericanos. Por tal motivo, una de las informaciones que más le llamó la atención y que, después, rescató Guillermo Surrey en su informe previo evaluación, fue la inmediatez y automatismo que se acordó a la financiación de este proyecto por parte de la Comisión Europea.

Por otro lado, con independencia del mayor o menor cumplimiento de los objetivos inicialmente previstos, uno de los aspectos que más preocupa a la Comisión Europea es el de la sostenibilidad de estas iniciativas. Es decir, su continuidad temporal, su «durabilidad» o sus visos de vigencia. La presión ciudadana y la rendición de cuentas exigen saber si el dinero, simplemente, «se está gastando bien» o «allí donde se necesita realmente». Existe un justificadísimo temor en que todo quede «en agua de borrajas». Es más, uno de los rigurosísimos criterios técnicos impuestos del Reglamento 1001/2002 es que cualquier posible renovación de la segunda fase del proyecto exige no solo la adecuada identificación del proyecto sino, además, vislumbrar su continuidad temporal.

Esta es una de las ideas que le rondó por la cabeza a Surrey antes de mantener una entrevista con el Director General de la Acción Internacional de Comisión Europea, Sr Crossroad, íntimo amigo del Sr. Yesornot. El Sr. Crossroad es un brillante funcionario europeo. Tanto es así que suena como futuro director de Gabinete del próximo Comisario de Comercio. Su pericia le ha permitido saber interpretar muy bien oportunidades y «tempos» políticos tras más de 15 años de trabajo en la Comisión. En uno de esos momentos, precisamente cuando tuvo lugar la Conferencia Internacional de financiación de la transición democrática de Guatemala en mayo de 2001 en Madrid, comprometió buena parte de su credibilidad política en el apoyo al Plan de estímulo y apoyo al desarrollo del país, y, en cierto modo, en este proyecto sobre radios comunitarias. Su carrera política dentro de la Comisión –que hasta el momento no puede ser más prometedora– depende en buena medida de que el proyecto sea todo un éxito, y como tal así se lo traslada de una forma más o menos velada a Guillermo Surrey, cuando le pidió una cita por teléfono.

Recuerda Surrey como tras una entrevista entre ambos, en un entorno más desenfadado, el DG Crossroad –que ya simpatizaba con el evaluador– le contó algunos chascarrillos sobre cómo se forjó el proyecto. Así, le contó cómo, en un *cocktail*, pocas semanas después de la Conferencia Internacional de Madrid de junio de 2001, el Representante de la Comisión en Guatemala, nacional de un país centroeuropeo, apenas recién llegado, arrancó del entonces Ministro de Telecomunicaciones –uno de los hombres fuertes del Gobierno del Presidente Chapín– el compromiso de mejorar la pobre situación en que se encontraban los derechos humanos en el país. Aquella circunstancia jugó un papel clave para que el Proyecto de Radios Comunitarias echara a andar. Desde entonces, cobra fuerza la idea de que la oportunidad política del Proyecto –en parte su

idoneidad técnica— y —sobre todo— la credibilidad de la carrera políticoadministrativa del DG Crossroad comparten un mismo destino.

## 6. LA SOLEDAD DEL FOLIO EN BLANCO... ¿QUIÉN NO LA CONOCE?

Así las cosas, ya en el vuelo que une Alta Verapaz con Bruselas, Guillermo Surrey aborda con toda profesionalidad y con el máximo rigor técnico el examen de un punto clave en la evaluación, como es la futura continuidad temporal de este proyecto. Para ello, procede a un examen jurídico-institucional de las bases que permitan afirmar la conveniencia de seguir apoyando esta iniciativa.

Junto a él, un maletón, que aún tiene el precinto de la compañía aérea, contiene documentación jurídica de interés. Al no poder dormir y tras un detenido examen del ordenamiento jurídico en materia de ordenación de las Telecomunicaciones, su estudio arroja un sorprendente resultado: el proyecto se sustenta sobre bases institucionales muy frágiles. No existe una ley de radiodifusión, el país carece de una ordenación del espectro radioeléctrico para usos civiles en las zonas rurales, conteniendo únicamente previsiones, un tanto imprecisas y fragmentadas, para la radiodifusión en las principales ciudades del país.

Surrey ata cabos, y cae en la cuenta del significado de algunos de los «problemas técnicos» que le habían descrito cuando se desplazó a hacer su estudio sobre el terreno (limitaciones en los horarios de emisión; achicamiento del ancho de banda; una cierta desconfianza cada vez que planteaba cuestiones de índole normativa...). Ahora, ley en mano, constata cómo el espectro radioeléctrico es tan reducido como acotado y cae en la cuenta de que estas previsiones, además, tienden a privilegiar la instalación de emisoras de perfil eminentemente comercial, al establecer un régimen distinto en espacios urbanos. Fuera de las ciudades, la ley solo prevé, de forma imprecisa, una cláusula genérica de utilización para fines exclusivamente vinculados a la seguridad ciudadana y a la seguridad nacional, donde además esta siempre prevalece sobre aquella.

Surrey recupera sus notas emborronadas. Aquellas que tomó cuando mantuvo una serie de entrevistas con los funcionarios, tanto civiles como militares, vinculados al proyecto de los distintos servicios de la Administración. Todas le sitúan en una duda de calificación jurídica del proyecto, en marcha desde hace ya casi 4 años. Esta duda se debate entre dos posturas. Bien la alegalidad de la iniciativa, derivada de la falta de un marco jurídico de las actividades desarrolladas por las radios comunitarias, o bien la ilegalidad en su funcionamiento, derivada de un uso del espacio radioeléctrico que, no solo no está previsto en la legalidad vigente, sino que podría atentar contra la cláusula residual de utilización del dominio público radioeléctrico en beneficio de usos vinculados a la seguridad nacional.

Mientras escribe el informe preliminar, 48 horas antes de tener que presentarlo ante cuatro Directores Generales de la Comisión Europea, rememora uno

de los momentos que le han dejado impronta, con ocasión del viaje de hace algunas semanas. Así, recuerda aquel día, en la antesala del despacho del secretario general de Comunicaciones, Sr. Alba Regate, a la espera de una entrevista. Se encontraba hojeando la prensa local y, entre notas de sociedad y sucesos dramáticos, pudo constatar cómo algunos medios de comunicación se hacían eco del malestar y preocupación de algunos sectores cercanos al Gobierno con las radios comunitarias, por la emisión de «...proclamas políticas de dudosa oportunidad e incitadoras a la violencia social, en el contexto político que vive el país». Incluso se alerta del «riesgo de que planteen una involución severa en el proceso de democratización». La utilización del espacio radiofónico había propiciando intervenciones de los más variopintos sectores de las comunidades rurales, que se manifestaban con acritud y vertían en tono grave, violento y ofensivo toda suerte de opiniones sobre la política del Gobierno.

Súbitamente, la puerta del despacho se abrió y el propio secretario general le invitó a pasar y tomar asiento. En una entrevista desarrollada en un ambiente desenfadado y cordial, el responsable de la administración guatemalteca quitó hierro a lo que dijera la prensa y le trasladó el «inquebrantable compromiso de la actual administración para con los derechos humanos». Interpelado a propósito de la normativa actual y el vacío legal existente en materia de comunicación, el secretario general declaró que no tiene intención de lanzar reforma alguna, pues, desde su punto de vista, el régimen jurídico «está bien como está y le parece suficientemente garantista».

Surrey rememora, y tratando de dar una nueva vuelta de tuerca que le ofreciera elementos de juicio de mayor solidez a su trabajo, recuerda que planteó, casi al final de la entrevista, la situación de las radios comunitarias en las zonas rurales del norte del país. Le resulta imposible de olvidar el momento en que el secretario general frunció el ceño, apretó los labios y encogiéndose ostensiblemente de hombros, acompañado de un leve arqueado de cejas, espetó «ya veremos lo que pasa... su futuro dista mucho de ser claro».

Guillermo Surrey está a punto de aterrizar en Bruselas; tras un exhaustivo examen de campo que le ha permitido recopilar suficientes datos como para ir formándose un criterio sobre el funcionamiento práctico de la iniciativa, coteja unos datos y otros, logrando hacerse una valoración más precisa del sentido y eficacia del proyecto en un contexto social tan interesante como, en ocasiones, convulso. En un mar de dudas, la azafata le recuerda que tiene que abrocharse el cinturón. Lo ajusta con firmeza mientras sigue mirando la última página en blanco de su portátil, donde el último epígrafe lleva por título «Valoración final».





## CASO 22

# LA GESTIÓN DE LA CARRERA Y LA SELECCIÓN A TRAVÉS DE COMPETENCIAS

*Manuel Villoria Mendieta*

La Agencia de Tributos y Finanzas (ATyF) había sido presentada como uno de los proyectos estrella de los planes de modernización de la Administración. No obstante, su posterior funcionamiento no había logrado alcanzar los objetivos previstos. En efecto, los análisis realizados sobre las áreas de recaudación tributaria evidenciaban graves problemas que se manifestaban, principalmente, en elevados niveles de fraude fiscal. Esos mismos estudios señalaban que, si bien el ciudadano tiene el deber de cumplir con sus obligaciones fiscales, también posee el derecho de exigir que la administración sea eficaz y que preste buenos servicios.

En este escenario, ante la pretensión de una mejor y mayor recaudación, la mejora y modernización de la Administración Tributaria se tornaron objetivos ineludibles. Ello exigía un cambio importante en el ámbito interno de la Administración Tributaria que suponía, entre otras cosas, que los empleados asumieran como propios los objetivos de la organización. Por tanto, revisar la política de personal se volvió esencial.

Para ello se contrató, en enero de 2002, a Ricardo Humanes como Director del recientemente creado Departamento de Recursos Humanos. Humanes asume la tarea como un gran desafío personal dado que, con una reconocida carrera profesional desarrollada primero como inspector de Hacienda y luego en el ámbito privado, era la primera vez que desempeñaba un puesto dedicado a la gestión de recursos humanos en el sector público. En opinión del nuevo Director de RR.HH., el cambio organizacional promovido por la Agencia de Tributos y Finanzas (ATyF) requería un cambio en la cultura de la organización; hacia tal objetivo dirigió sus acciones.

La misión de la ATyF es la aplicación eficiente y eficaz del sistema tributario y aduanero a través de procedimientos que minimicen la presión y molestia sobre los contribuyentes. Para ello, tiene capacidad para:

- Gestionar autónomamente sus recursos humanos y materiales.

- Disponer de personal propio y medios adecuados para su captación y selección.
- Agilizar la toma de decisiones, en tanto constituye un modelo descentralizado.

Sin embargo, la organización evidencia problemas de gestión vinculados a una gestión de RR.HH. ineficaz que obstaculizan la realización exitosa de la misión de la ATyF. Los estudios que advierten a Humanes sobre tal situación (y fundamentan sus opiniones) muestran los siguientes datos:

**Evolución de la dotación de personal en la AT (periodo 1991-2010)**

	1991	2010	% Δ
Total personal	25.669	29.519	15

**Evolución de la dotación de personal por puesto de trabajo (periodo 1991-2010)**

	1991	2010	% Δ
Inspectores de Hacienda	5.018	5.369	7
Subinspectores	6.110	6.197	1,5
Administrativos	10.170	12.775	26
Ordenanzas y otros	4.371	5.178	18,5

**Evolución de gastos de personal  
(con ajuste por índice de inflación) (periodo 1991-2010)**

	1991	2010	% Δ
Total de gastos	100,5 millones	126,6 millones	20

**Recursos y quejas por atención deficiente**

	1991	2010	% Δ
Recursos y quejas	10.000	19.000	90

**Recaudación (con ajuste por índice de inflación)**

	1991	2010	% Δ
Recaudación bruta	1,23 billones	1,24 billones	0,8

**Fraude fiscal (con ajuste por índice de inflación)**

	1992	2010	% Δ
Liquidaciones adeudadas	46.900 millones	63.300 millones	34,96

La organización presenta claros síntomas de ineficiencia. Se observa que la dotación de personal de la ATyF apenas ha aumentado un 15% en el transcurso de 10 años, siendo principalmente los puestos más directamente vinculados a la recaudación (los subinspectores y los inspectores de hacienda) los que han sufrido un menor incremento. Paralelamente, la recaudación ha tenido un mínimo aumento, de modo que el incremento del personal no ha repercutido en la recaudación. Reflejo de la ineficiencia de la ATyF son, asimismo, tanto los índices de fraude y evasión fiscal como los recursos y quejas interpuestos por los ciudadanos ante la mala atención que reciben, principalmente por parte de los empleados «de ventanilla» de la ATyF.

El escenario resultante, al que se enfrenta Humanes, no podía ser otro: una organización agobiada de trabajo y escasez de recursos humanos especializados, con un bajo nivel de productividad. Los recursos humanos presentan, además, elevada desmotivación por su trabajo y despreocupación por el mal servicio público que prestan. Para Humanes resulta necesario que los objetivos de eficiencia y eficacia en la gestión arraiguen en los empleados; la idea de servicio público debe enraizar en cada empleado.

Su objetivo es, para empezar, determinar las competencias que exige cada puesto de trabajo, de acuerdo a la misión de la organización, para observar su posesión o no por parte del personal que presta servicios en la organización. Una vez determinadas esas competencias, el Director de Recursos Humanos pretende implantar proyectos de formación en torno a las competencias que así lo requieran, y de corrección y mejora de los procesos tanto interno como externo de selección de personal.

## 1. PERSONAL QUE PRESTA SERVICIOS EN LA ATyF

La situación que encontró Humanes lo condujo a encargar una serie de estudios para determinar cuáles eran las competencias que requería cada cargo. Ello resultaba indispensable para comprender los escasos niveles de productividad del personal dado que, de acuerdo a sus credenciales académicas (los puestos eran ocupados por quienes obtenían mejor puntuación en procesos de selección muy rigurosos y bastante objetivos), el resultado esperable hubiera sido el contrario.

La consultora encargada del estudio consideró necesario, como primer paso, especificar qué es lo que el puesto de trabajo debe producir como resultado, su

nivel de responsabilidad y condiciones de trabajo (análisis y descripción de cada puesto). Posteriormente, se abocó a identificar aquellas competencias de carácter «personal» necesarias en cada puesto. En concreto, se trataba de identificar cuáles conducen al desempeño exitoso del puesto; es decir, se dedicó a estudiar las actitudes, que se vinculan con preferencias, motivadores intrínsecos, rasgos de personalidad, etc., que correlacionan con éxito en cada puesto-tipo. Para ello, puso en práctica la realización de ejercicios simulados de eventos críticos (BEI) a dos grupos de empleados (uno configurado por empleados que en la organización tengan o demuestren un desempeño superior; otro conformado por empleados que demuestren desempeño medio/bajo) con la finalidad de conocer sus reacciones ante determinada situación. A partir del análisis de sus reacciones y respuestas se podrían identificar las actitudes propias de los que tienen éxito y compararlas con las de los que no lo tienen. Asimismo, elaboró un test de preguntas basado en la técnica del «interés en el puesto» con el objetivo de conocer aquello que los empleados de más éxito valoran, piensan, hacen o les gusta hacer en su puesto de trabajo. A partir de todo ello obtendría conocimiento sobre cuáles son las competencias «personales» que hacen exitoso el desempeño del cargo.

Humanes cree «personalmente», a partir de esta serie de estudios, que en general hay graves deficiencias en competencias «personales» (poca o nula iniciativa, poca ilusión por el trabajo, carencia de dinamismo y escaso compromiso con el trabajo) y se encamina a definir políticas de RR.HH. para resolverlo. Por un lado, pone en práctica cursillos de adiestramiento formal para aquellos grupos de personas que –al cumplir funciones de información y asistencia para el cumplimiento de las obligaciones tributarias– deben desarrollar habilidades sociales para mejorar la atención al público. Por otro, designa 20 mentores/consejeros –entre aquellos que hayan demostrado ser «competentes» en términos personales– en torno a quienes se agrupan los empleados de acuerdo a la competencia que necesiten desarrollar para que, por comparación e imitación, sean motivados a modelar o remodelar su conducta. Los mentores o consejeros no reciben ningún curso de formación pero sí se les reconoce su esfuerzo con una paga de productividad especial.

Finalmente, se establece y se publicita solamente el perfil de competencias definido para los dos grupos de puestos de trabajo (subinspección e inspección) que se hallan más directamente vinculados a la actuación de recaudación tributaria y, en virtud de ese perfil, se elabora un plan de carrera. El Plan implica definir unos puestos de referencia, con sus competencias, y a partir de ahí quien adquiera competencias superiores podrá acceder a puestos superiores, dentro de su grupo de titulación, pero quien no las adquiera no podrá. El itinerario presenta la siguiente estructura y características:

### **Grupo A1**

- Delegado de Hacienda:
  - Licenciado universitario o máster especializado.
  - Conocimiento técnico.

- Orientación al logro de mayores y mejores resultados mediante el establecimiento de metas, la gestión de recursos y la atención a la calidad y la eficiencia.
  - Responsabilidad o compromiso en el cumplimiento de las tareas correspondientes al cargo.
  - Habilidades de comunicación para intercambiar información dentro y fuera de la organización.
  - Colaboración en la consecución de los objetivos del área de actuación tributaria, manteniendo a todos los miembros del área debidamente informados de los temas que afectan a su área participando activamente y valorando las ideas del resto de los miembros del equipo.
  - Capacidad para abordar nuevos retos con confianza en sus propias posibilidades, decisiones o puntos de vista dentro de su área de incumbencia.
  - Capacidad de planificación y organización de metas y prioridades de su área estableciendo acciones, plazos y recursos.
  - Disposición para aceptar y promover cambios (anticipación al cambio) de procedimiento, responsabilidades o asignación de actividades.
  - Liderazgo para dirigir, estructurar y delegar en otros la ejecución de las tareas del área sobre las que tiene máxima responsabilidad.
  - Maximización de la gestión estableciendo criterios para cada unidad de gestión intentando maximizar la eficiencia.
  - Flexibilidad para entender y valorar posturas diferentes o puntos de vista encontrados, para adaptar el propio enfoque a la evolución de la situación, o bien para cambiar o aceptar los cambios en la propia organización o en las responsabilidades del puesto.
  - Capacidad y voluntad de orientar los propios intereses y comportamientos hacia las necesidades, prioridades y objetivos de la ATyF (identificación).
  - Capacidad para conocer, satisfacer y anticiparse a las necesidades de los ciudadano/clientes ofreciéndoles servicios que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Subdelegado:
- Licenciado universitario o máster.
  - Conocimiento técnico.
  - Orientación al logro de mayores y mejores resultados mediante el establecimiento de metas, la gestión de recursos y la atención a la calidad y la eficiencia.
  - Responsabilidad o compromiso en el cumplimiento de las tareas correspondientes al cargo.

- Habilidades de comunicación para intercambiar información dentro y fuera de la organización.
  - Colaboración en la consecución de los objetivos del área de actuación tributaria, manteniendo a quienes dependan de su cargo debidamente informados de los temas que afectan a su área participando activamente y valorando las ideas del resto de los miembros del equipo.
  - Capacidad para abordar nuevos retos con confianza en sus propias posibilidades, decisiones o puntos de vista dentro de su área de incumbencia.
  - Capacidad de planificación y organización de metas y prioridades de su área estableciendo acciones, plazos y recursos.
  - Disposición para aceptar y promover cambios (anticipación al cambio) de procedimiento, responsabilidades o asignación de actividades.
- Jefe de Área:
- Licenciado universitario o máster.
  - Conocimiento técnico.
  - Orientación al logro de mayores y mejores resultados mediante el establecimiento de metas, la gestión de recursos y la atención a la calidad y la eficiencia.
  - Responsabilidad o compromiso en el cumplimiento de las tareas correspondientes al cargo.
  - Habilidades de comunicación para intercambiar información dentro y fuera de la organización.
  - Colaboración en la consecución de los objetivos del área de actuación tributaria, manteniendo a quienes dependan de su cargo debidamente informados de los temas que afectan a su área participando activamente y valorando las ideas del resto de los miembros del equipo.
  - Capacidad para abordar nuevos retos con confianza en sus propias posibilidades, decisiones o puntos de vista dentro de su área de incumbencia.
  - Capacidad de planificación y organización de metas y prioridades de su área estableciendo acciones, plazos y recursos.
- Jefe de Grupo de Inspección:
- Licenciado universitario o máster.
  - Conocimiento técnico.
  - Orientación al logro de mayores y mejores resultados mediante el establecimiento de metas, la gestión de recursos y la atención a la calidad y la eficiencia.
  - Responsabilidad o compromiso en el cumplimiento de las tareas correspondientes al cargo.

- Habilidades de comunicación para intercambiar información dentro y fuera de la organización.
  - Colaboración en la consecución de los objetivos del área de actuación tributaria, manteniendo a quienes dependen de su cargo debidamente informados de los temas que afectan a su área participando activamente y valorando las ideas del resto de los miembros del equipo.
- Inspector Base:
- Licenciado universitario o máster.
  - Conocimiento técnico.
  - Orientación al logro de mayores y mejores resultados mediante el establecimiento de metas, la gestión de recursos y la atención a la calidad y la eficiencia.
  - Responsabilidad o compromiso en el cumplimiento de las tareas correspondientes al cargo.

## **Grupo A2**

- Jefe de Servicios:
- Diplomado universitario o grado universitario.
  - Conocimiento técnico.
  - Orientación al logro de mayores y mejores resultados mediante el establecimiento de metas, la gestión de recursos y la atención a la calidad y la eficiencia.
  - Responsabilidad o compromiso en el cumplimiento de las tareas correspondientes al cargo.
  - Capacidad para descubrir cuáles son las necesidades de los ciudadano-clientes y discutir los problemas con ellos.
  - Habilidades para trabajar abierta, sensitiva y cooperativamente con otros.
  - Habilidades de influencia y persuasión sobre otros empleados.
  - Organización de su trabajo y el del personal bajo su supervisión para satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadano-clientes.
  - Iniciativa e innovación para que mejoren las tareas y los procedimientos.
- Jefe de Sección:
- Diplomado universitario o grado universitario.
  - Conocimiento técnico.
  - Orientación al logro de mayores y mejores resultados mediante el establecimiento de metas, la gestión de recursos y la atención a la calidad y la eficiencia.

- Responsabilidad o compromiso en el cumplimiento de las tareas correspondientes al cargo.
  - Capacidad para descubrir cuáles son las necesidades de los ciudadano-clientes y discutir los problemas con ellos.
  - Habilidades para trabajar abierta, sensitiva y cooperativamente con otros.
  - Habilidades de influencia y persuasión sobre otros empleados.
- Jefe de Grupo de apoyo a la inspección:
- Diplomado universitario o grado universitario.
  - Conocimiento técnico.
  - Orientación al logro de mayores y mejores resultados mediante el establecimiento de metas, la gestión de recursos y la atención a la calidad y la eficiencia.
  - Responsabilidad o compromiso en el cumplimiento de las tareas correspondientes al cargo.
  - Capacidad para descubrir cuáles son las necesidades de los ciudadano-clientes y discutir los problemas con ellos.
  - Habilidades para trabajar abierta, sensitiva y cooperativamente con otros.
- Subinspector Base:
- Diplomado universitario o grado universitario.
  - Conocimiento técnico.
  - Orientación al logro de mayores y mejores resultados mediante el establecimiento de metas, la gestión de recursos y la atención a la calidad y la eficiencia.
  - Responsabilidad o compromiso en el cumplimiento de las tareas correspondientes al cargo.
  - Capacidad para descubrir cuáles son las necesidades de los ciudadano-clientes y discutir los problemas con ellos.

Así, cuando un funcionario ingrese en un puesto base de su grupo de titulación, tras la oposición, sabrá qué competencias deberá desarrollar si quiere hacer carrera. Cuando crea que tiene competencias del puesto superior podrá intentar, a través de los concursos internos, alcanzar el puesto superior demostrando en entrevistas y con datos de su currículum y trabajo que posee las competencias requeridas.

Los tribunales de los concursos internos serán formados para hacer buenas entrevistas de selección que permitan conocer actitudes.



## 2. PERSONAL DE NUEVO INGRESO

Humanes decide modificar también el actual proceso externo de selección de personal (en principio, solo para la contratación de nuevos inspectores) que, como parte de la Administración Pública Central y sometido a su regulación, se basa en la demostración de conocimientos técnicos, pero es insuficiente para comprobar las habilidades (saber hacer) y deja de lado actitudes y aspectos motivacionales. Por ello, propone su modificación para que se comprueben no solo los conocimientos técnicos, sino también las actitudes y habilidades. Paralelamente, él personalmente elabora un listado de los requisitos que deben satisfacer los aspirantes a los puestos de inspectores de nuevo ingreso, además de los que ya se han reseñado anteriormente:

- Currículum vitae normalizado y con detallados criterios de puntuación de méritos.
- Competencia técnica que se medirá como siempre, por la oposición, con tres ejercicios: uno de capacidad analítica, otro de conocimientos teóricos y otro de conocimientos prácticos.
- Capacidad de comunicación oral.
- «Buenas maneras» y educación.
- Respeto a los derechos de terceros.
- Dinamismo.
- Imparcialidad y transparencia para generar la confianza ciudadana.
- Confidencialidad.

## 3. RESULTADOS

A pesar de los esfuerzos de Ricardo Humanes para modificar la situación de la organización a través de una nueva política de personal, los resultados no son del todo positivos. Por un lado, los sindicatos y asociaciones que agrupan a los empleados de la ATyF se oponen tajantemente a sus planes en tanto consideran que las nuevas competencias requeridas al personal no serán debidamente recompensadas; de hecho, una pregunta que le hacen es la de ¿En qué beneficia a un empleado mejorar sus competencias si no hay garantía de ascenso? Además, puesto que no son mensurables objetivamente, le preguntan: ¿Cómo evitar el subjetivismo en la evaluación del tribunal en los concursos internos? Al respecto, por ejemplo argumentan: ¿Quién, cuándo y cómo decide si alguien tiene capacidad para abordar nuevos retos con confianza? En este sentido, subrayan que el criterio de decisión de la acreditación de las nuevas competencias está condicionado por la subjetividad de los actores de turno de la Dirección de Recursos Humanos y ello, probablemente, puede derivar en una política discriminatoria y antisindical, además de acabar en politización encubierta.

Por otro lado, la segunda de las estrategias planteadas (*coaching*) para desarrollar competencias en el personal que presta servicios de información y asistencia a los ciudadanos/clientes resulta inoperante puesto que los empleados se muestran reacios a cambiar actitudes y valores e incorporar nuevos. Los mentores/consejeros han renunciado en su mayoría, dada la animadversión e incluso «cachondeo» que generaban sin por ello obtener nada sustancial a cambio, ni las gracias de sus compañeros.

Por lo que respecta a las medidas adoptadas para mejorar el proceso de selección externa, según los miembros de los tribunales de acceso, los requisitos solicitados a los postulantes para ocupar los cargos difícilmente puedan hallarse en una misma persona, por lo que con mucha exigencia de competencias las plazas vacantes no se cubrirían. Por ello, en las entrevistas optaron por valorar las actitudes por igual a todos los que pasaban la fase de currículum y de examen.

Finalmente, a pesar de la elaboración de planes de carrera (para los puestos de inspectores y subinspectores de Hacienda) sobre la base de perfiles de competencia, el proceso de selección interna no ha resultado lo exitoso que se esperaba. En efecto, las promociones y las sucesiones efectuadas han generado muchas reclamaciones, basadas en la subjetividad del tribunal al valorar competencias. Además, se ha dado el caso de tres personas que han ascendido desde inspector base a subdelegado directamente; curiosamente, las tres tenían buenas relaciones políticas con el Director de la Agencia o el Ministro. Y los tribunales han comentado que ellos no podían valorar seriamente competencias mediante entrevistas y análisis de certificados firmados por todo tipo de jefes, amigos, academias, escuelas y universidades.

Humanes sabe que hay elementos de política interna que no ha sido capaz de controlar suficientemente, pero se pregunta en qué ha fallado su modelo de carrera y de acceso. También, en qué ha fallado su proyecto de cambio de cultura. ¿Qué es lo que no ha entendido de la gestión por competencias? ¿Cómo implantar el cambio en organizaciones instaladas en la inercia?





GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO  
PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**INAP**

ISBN 978-84-7351-408-8



9 788473 514088

P.V.P.  
14,00 €  
(IVA incluido)