

# Aplicación del método de Dirección por Objetivos en la Dirección General del Catastro

**Ignacio Durán Boó**

*Adjunto al Director General del Catastro*

## Antecedentes

El método o modelo de Dirección por Objetivos (comúnmente conocido por sus siglas: DPO), llega al ámbito de la Administración General del Estado con más demora de la deseable. Desde que PETER DRUCKER (1) sistematizara en la década de los sesenta el modelo que se describe con esta expresión, hasta que lo hemos visto aplicado de forma efectiva en la Administración Pública española, han pasado un número importante de años. Como se señala en la Introducción del libro editado por la Intervención General del Estado «El Establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito públi-

---

(1) La aportación de PETER DRUCKER se resume en la conocida sentencia según la cual, «el desempeño de la actividad de un gerente debe ser el reflejo de lo que se espera en cuanto a la realización de los objetivos de la empresa, y sus resultados deben medirse por la contribución que aporten al éxito del negocio».

co» (2), el primer hito identificable que sugiere la incorporación a la cultura pública del modelo DPO puede encontrarse en 1984, con la implantación del presupuesto por programas, que origina una necesidad, todavía hoy no atendida en muchos Centros Directivos, de gestionar a través de Planes de Objetivos o figuras similares. Los objetivos, vinculados al propio concepto presupuestario de Programa, servirían de base para construir los sistemas de medida y de seguimiento de los resultados y proporcionarían un enlace entre los ámbitos presupuestarios y de gestión, integrando los resultados en el proceso presupuestario.

Sin embargo, la iniciativa nacida en el ámbito de lo presupuestario no ha sido aplicada en la Administración General del

---

(2) *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público*, editado por la Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda. 1997.

Estado con la rotundidad deseable. Como se reconoce en el propio documento de la Intervención General citado, problemas vinculados a la ausencia de técnicas eficaces de análisis estratégico y planificación de resultados, la deficiente identificación de los responsables, el miedo a un incremento de la burocracia o a un posible rechazo de los funcionarios que deben aplicarlo, constituyen puntos críticos que deben superarse, si es que realmente quiere alcanzarse el fin propuesto. Mientras ello se logra, se produce una «escasa operatividad del presupuesto como instrumento para guiar la acción pública, que se traduce en la práctica imposibilidad de que los objetivos actualmente definidos sirvan para trasladar a la sociedad las líneas de actuación pública de acuerdo con las prioridades establecidas por el Gobierno; justificar los recursos que se destinan a los programas y planes de actuación; valorar los resultados alcanzados, propiciar su mejora o facilitar la toma de decisiones a los responsables máximos de la organización en materia de asignación de recursos». Para contribuir a superar esta situación, se encomendó precisamente a la Intervención General la elaboración de una guía que sirviera para la definición de objetivos y medición de resultados en el ámbito público, con el objetivo de proporcionar a los distintos agentes que conforman el sistema una referencia práctica para su diseño e implantación, encargo que ha dado lugar a la obra a la que se ha hecho referencia.

En todo caso, las iniciativas sobre Dirección por Objetivos desarrolladas en el ámbito de la Administración General del Estado responden a proyectos que se aplican en el mismo período en todos los países de nuestro entorno (3) y constituyen

(3) Véanse los trabajos desarrollados por la OCDE sobre gestión pública en general y dirección por objetivos en el sector público. En particular, se recomienda el acceso a la página WEB del servicio de estudios para la gestión pública (Public management and governance, PUMA), de dicho organismo, en la siguiente dirección: [www.oecd.org/puma/](http://www.oecd.org/puma/)

un eslabón más en la cadena de métodos y modelos de dirección, cuya aplicación a las administraciones públicas hoy ya no es posible cuestionar.

Ciñéndonos a la actividad catastral, los orígenes del actual modelo de DPO han de encontrarse en el año 1997, con la llegada de un nuevo Director General que aporta los conocimientos adquiridos durante su etapa anterior como responsable de formación en la Escuela de Hacienda Pública (4). Es en ese ejercicio cuando se inicia la aplicación de alguno de los principales elementos que conforman la Dirección por Objetivos, materializándose en el aplicativo informático indicat, cuya misión era el seguimiento de la actividad de las Gerencias del Catastro mediante el control de unos indicadores de gestión que habían sido previamente definidos desde la Dirección.

La iniciativa, loable en lo que tuvo de implantación del modelo, adoleció de algunos defectos que recomendaron su posterior modificación. En concreto, la ausencia de una suficiente nitidez en los objetivos marcados, la escasa participación de los gestores en la confección del modelo y el establecimiento de unos indicadores excesivamente complejos en relación con la actividad a evaluar, unidos a la marcha del Director General a un nuevo destino, hicieron recomendable dar un giro al modelo que permitiera superar los defectos achacables a lo que entonces fue una auténtica novedad.

Con la experiencia acumulada, el Plan de Objetivos del ejercicio 1998, el primero configurado realmente como tal, incorpora importantes novedades respecto a la etapa anterior, muchas de ellas derivadas de un mayor conocimiento por el nuevo responsable del Catastro de las actividades

(4) La influencia del método DPO en modelo directivo adoptado por IGNACIO RUIZ-JARABO COLOMER puede apreciarse en su trabajo «Formación, Cultura, Valores», que forma parte de la obra de diversos autores *Lecturas de Gerencia desde la Administración Financiera*, editado por el Instituto de Estudios Fiscales.

desarrolladas por las Gerencias Regionales y Territoriales (5). Pero antes de pasar a citar las mismas, conviene recordar por su coincidencia en el tiempo, el contenido de la Resolución de 27 de julio del mismo año, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998, por el que se promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado, especialmente interesante para apreciar hasta que punto el modelo DPO desarrollado en la Dirección General del Catastro se ajusta a la voluntad del máximo órgano colegiado del poder ejecutivo del Estado.

En la parte expositiva de dicha Resolución se reitera el diagnóstico negativo, ya visto anteriormente desde la óptica de la Intervención General del Estado, respecto a la excesiva demora en el señalamiento de objetivos y el control interno de su gestión, aun reconociendo que son varios los centros directivos que ya han orientado sus prácticas gestoras al resultado. Y ello a pesar de la plena vigencia desde 1997 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado la cual, como recuerda el propio Consejo de Ministros, ha establecido como un auténtico mandato legal para la Administración estatal la aplicación de los principios de «programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados». La lectura del texto es recomendable en su totalidad para entender los modelos de gestión propugnados por el Gobierno, que superan la propia DPO, e introducen conceptos más amplios como lo son la evaluación del rendimiento y del propio desempeño del puesto de trabajo.

(5) Puede conocerse más ampliamente esta aportación a través del trabajo de JESÚS S. MIRANDA HITA, actual Director General del Catastro, titulado «El Catastro en España: situación y perspectivas», publicado en el n.º 30 de la revista *Análisis Local*.

Del Acuerdo del Consejo de Ministros que origina la Resolución, interesa destacar especialmente varias ideas, por su relación con el modelo adoptado en la Dirección General del Catastro:

- con la implantación de estos sistemas se pretende no sólo mejorar en los sistemas de dirección y procesos de gestión, sino que dichas iniciativas deben aumentar el grado de satisfacción de los ciudadanos en relación a los servicios prestados;
- se busca llegar en un futuro próximo a un sistema de evaluación del rendimiento que permita la medición periódica y objetiva de la relación entre los recursos personales y materiales de la organización y los resultados obtenidos;
- la implantación de los sistemas de evaluación a los que se refiere el Acuerdo se llevará a cabo en cada Dirección General, organismo autónomo o área administrativa de gestión singularizada.

Tras esta referencia al Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998, que nos servirá de continua referencia, podemos seguir con el análisis de las principales características que configuraron el Plan de Objetivos de 1998 y que continúan vigentes en los Planes aprobados en ejercicios sucesivos. Pero antes de ello, es necesario retomar la exposición para estudiar los vínculos entre el Plan de Objetivos y el Plan de Calidad, las dos grandes líneas de actuación en las que se incluyen las principales actividades que desarrolla la Dirección General del Catastro y sus Gerencias.

## El Plan de Objetivos y su vinculación con el Plan de Calidad

La superposición de iniciativas destinadas al incremento numérico de la actividad propia de un servicio público con la mejora en la propia calidad del servicio prestado a los ciudadanos, es una fuente perma-

nente de debate. Cuando en una organización en la que existen determinados niveles de calidad en la prestación de servicio se introducen los elementos de asignación y control de carácter numérico, el debate sobre cómo va a verse afectada la calidad esta servido. De forma resumida, la idea que para algunos todavía constituye un axioma, se construye a partir de afirmar que todo incremento de la cantidad produce, necesariamente, una reducción en la calidad del servicio.

Sobre las vinculaciones entre calidad y cantidad en la acción pública se ha escrito y opinado mucho en los últimos tiempos (6). En la practica totalidad, los autores coinciden en que debe darse por superada la errónea apreciación de que mayores resultados de gestión implican peor calidad del servicio, al tiempo que orientan su análisis al estudio de los elementos que determinan una mayor satisfacción de las expectativas de los ciudadanos sobre la acción pública. El paradigma de ello, descrito por LÖFFLER (7) en el ámbito de sus trabajos para la OCDE, define un modelo de administración necesitada de renovar su legitimidad de cara a los ciudadanos, dentro de un entorno de globalización (especialmente en el ámbito de la convergencia europea), de moderación del gasto público y de reducción de su tamaño. Todo ello, sin mermar la calidad de los servicios y prestaciones recibidas, siendo indiferente si es un agente público o privado quien las presta. Se trata en definitiva de hacer

coincidir la *capacidad estratégica* de las organizaciones públicas, que definen «lo que ha de hacerse» para satisfacer las necesidades e inquietudes de los ciudadanos, con su *capacidad operativa*, que les permite conocer «cómo ha de hacerse» aquello que deben hacer. Como señalan HOROVITZ y JURGENS (8), se trata de ofrecer un servicio público bien diseñado, lo que significa «hacer el trabajo adecuado» a las necesidades del cliente, y un servicio público bien realizado, lo que exige «hacer adecuadamente el trabajo» previamente definido.

En el ámbito de las funciones burocráticas tradicionales desempeñadas por la Administración General del Estado no debe resultar difícil hacer coincidir cantidad y calidad. Si calidad es satisfacer, o deseablemente superar, las expectativas de los ciudadanos, es evidente que ello se logra si:

- reducimos las cargas formales que soportan;
- reducimos los tiempos de espera, tanto en las visitas presenciales como en las respuestas a sus peticiones, declaraciones o recursos;
- aportamos transparencia a la gestión con mayor claridad y calidad en la información;
- y, por último, asumimos automáticamente sin nuevas cargas adicionales para el ciudadano la reparación de los efectos negativos derivados de posibles actuaciones negligentes.

En la práctica catastral, estas líneas básicas se plasman en cuatro ideas muy claras:

- *que no exista necesidad de acudir a las oficinas del Catastro*, cuando la visita se debe a obtener certificaciones que son demandadas por otras administraciones o agentes públicos;
- *que no exista necesidad de declarar las alteraciones que deben incorporarse al Catastro*, cuando la información puede ser captura-

(6) En el número 11-12 de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* se recogen varios trabajos agrupados bajo el epígrafe *Evaluación y calidad en las políticas públicas*. Entre ellos están especialmente vinculados al tema que nos ocupa los artículos de GEERT BOUCKAERT, «Calidad y cantidad en el análisis de políticas públicas», de AMADOR ELENA CÓRDOBA, «La gestión de la Calidad en la Administración General del Estado» y de EDUARDO ZAPICO GOÑI, «La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario».

(7) LÖFFLER, ELKE, «La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa...» (1996). *Documentos INAP*, n.º 8.

(8) HOROVITZ, JACQUES, y JURGENS, MICHEL, *La satisfacción total del cliente*, Ed. McGraw-Hill.

da directamente a través de Notarios y Registradores de la Propiedad;

- que no exista necesidad de presentar recursos, porque la base de datos del catastro está debidamente actualizada en todo momento;

- y, por último, en el supuesto de que a pesar de las iniciativas anteriores sea necesaria la visita a las Gerencias del Catastro, no esperar más del tiempo prudencial para realizar la gestión o acceder a la información deseada.

Estas ideas, que constituyen el eje del Plan de Calidad del Catastro (9) y de la Carta de Servicios (10) aprobada por Resolución de la Subsecretaría de 22 de febrero de 2000, sólo pueden conseguirse a partir de una previa idea numérica expresada en la reducción de la presentación de recursos y de las solicitudes de certificados y en la tramitación en el mínimo tiempo posible de las declaraciones de alteraciones en la base de datos del Catastro que se presenten, lo que nos lleva directamente a la necesidad de disponer de un Plan de Objetivos que identifique con precisión cómo y en qué plazo vamos a dar respuesta a todas las necesidades de los ciudadanos, manifestadas en forma de expedientes. En definitiva, como resume MIRANDA HITTA (11), «otro aspecto teleológico de la

política de calidad, inscrito en los orígenes del *control de calidad* pero que hoy ya ha dejado de ser —por la irrupción de la perspectiva del cliente— su motor exclusivo, es el de la eficiencia. Si la eficacia se alcanza produciendo lo que se demanda y cómo se demanda, la eficiencia se logra haciendo esto al menor coste posible. Se puede ser muy eficiente y, simultáneamente, muy ineficaz, o también lo contrario. La clave está en lograr que ambos criterios —eficacia y eficiencia— corran parejos o, al menos, converjan en sentido positivo».

En conclusión, en el ámbito de la Dirección General del Catastro no cabe entender el Plan de Objetivos sin el Plan de Calidad ni viceversa. Parafraseando a HOROVITZ y JURGENS (12), el éxito del Catastro ante los ciudadanos sólo se producirá de una manera definitiva cuando seamos capaces de hacer coincidir nuestra capacidad estratégica (hacer el trabajo adecuado a las expectativas de los ciudadanos), con nuestra capacidad operativa (hacer adecuadamente el trabajo definido). En definitiva, cuando, calidad y cantidad sean dos realidades simultáneas en la labor desarrollada.

No es por tanto extraño que el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Carta de Servicios dependa de los resultados del Plan de Objetivos, ni que en la batería de actuaciones que forman este último existan algunas vinculadas directamente al modelo de Calidad Total que se está aplicando. Sin duda, con ambas armas se da respuesta a la imagen de un Catastro entendido como una «signatura pendiente de modernización», tal y como fue catalogado por MARTÍN MATEO (13) en 1994, en un trabajo habitualmente citado cuando se estudia la aplicación del modelo de Calidad Total en la Administración Pública.

(9) Sobre los antecedentes, contenido y alcance del Plan de Calidad del Catastro véanse los artículos de REBOLLO GARCÍA DE LA BARGA, RAFAEL, «La implantación de la Calidad Total en el Catastro», revista *CT/Catastro*, n.º 38, y de PÉREZ PÉREZ, JOSEFA, «Estrategias para la mejora del servicio público a través del Plan de Calidad del Catastro», revista *CT/Catastro*, n.º 35.

(10) La «Carta de Servicios del Catastro» se encuentra recogida en su totalidad en la siguiente dirección de Internet: [www.catastro.minbac.es/](http://www.catastro.minbac.es/). En esa misma dirección se pueden consultar todas las principales actividades y servicios desarrollados por la Dirección General del Catastro.

(11) MIRANDA HITTA, JESÚS S. La cita recogida forma parte de la Ponencia titulada «La Política de Calidad del Catastro: del Plan de Calidad a la Carta de Servicios», presentada en febrero de 2000 en las Jornadas sobre Gestión y Control de Calidad, convocadas por la Inspección General del Ministerio de Hacienda.

(12) Ver nota n.º 8.

(13) MARTÍN MATEO, RAMÓN, «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la Calidad Total». *Revista de Administración Pública*, n.º 134, mayo-agosto 1994.

## Criterios Generales de los Planes de Objetivos

Retomando la exposición sobre el contenido del Plan de Objetivos del Catastro y una vez aclarada su vinculación con los compromisos de calidad asumidos, resulta ya adecuado proceder al estudio de los principales criterios que forman dicho Plan, los cuales cristalizaron en el aprobado para el ejercicio 1998 que se han venido actualizando hasta ahora.

### 1. *Disminuir la cifra de documentos pendientes:*

El mejor resultado posible de una administración burocrática convencional, que gestiona las necesidades de los ciudadanos manifestadas en forma de expedientes, podría definirse con la expresión coloquial «cero pendientes». O, poniendo rostro a los papeles, que ni un solo cliente del Catastro tuviera la sensación negativa de estar esperando a que se tramitase su declaración o solicitud o se resolviese su recurso. Téngase en cuenta que nada encrespa más al ciudadano, en su doble perfil de cliente y contribuyente, que esperar a que la Administración resuelva.

Apréciase que hablamos de «el mejor resultado posible» y no de una situación óptima imposible de alcanzar. La experiencia de los últimos años demuestra que en el ámbito de la Dirección General del Catastro puede llegar a lograrse tal situación (14), siempre que se continúe la tendencia de mejora continua en los resultados y habida cuenta que no deben considerarse como «expedientes pendientes» aquellos que se identifican como en situación de pendencia friccional, es decir, dentro de un período mínimo de desarrollo del procedimiento que en todos los casos es inferior al plazo legal previsto para la tramitación de los distintos expedientes.

(14) Son ya varias las Gerencias Territoriales donde se da esta situación respecto a determinados tipos de expedientes.

La evolución de las cifras de documentos pendientes de tramitación se estudiará posteriormente al analizar los resultados objetivos de los tres años en los que se viene aplicando eficazmente el modelo DPO en la Dirección General del Catastro.

### 2. *Incrementar la cifra de expedientes tramitados.*

La mejora en la productividad es un objetivo habitual en todo Plan de Objetivos. Como tal no es, por tanto, novedoso en sí mismo. Ahora bien, este criterio cobra especial relevancia cuando se establece enmarcado por tres parámetros que hacen que su cumplimiento, plasmado en un incremento constante en los resultados, deba al menos ser digno de especial valoración:

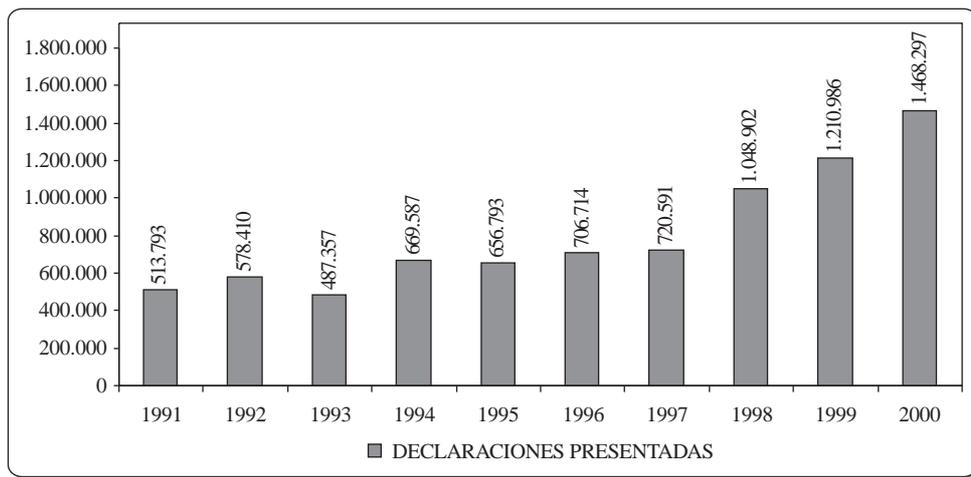
En primer lugar, la aplicación del modelo coincide con años de fuerte expansión del sector inmobiliario, manifestado tanto en la compraventa de inmuebles de segunda mano como en la nueva construcción. El resultado de ello es una auténtica avalancha de declaraciones formuladas ante el Catastro instando la oportuna modificación o actualización de la información contenida en la base de datos catastral. En el gráfico 1 puede verse, resumidamente, la evolución de las declaraciones presentadas en los años 1991 al 2000 (período enero-septiembre de cada ejercicio), apreciándose cómo la cifra de las mismas prácticamente se ha triplicado.

En segundo lugar, la mejora en la productividad coincide con la implantación en las Gerencias, que supuso el esfuerzo adicional, de tres iniciativas de marcado carácter estratégico, como son:

- La creación de las tasas por Acreditación y por Inscripción Catastral, por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre;
- la modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales efectuada a través de la Ley 53/1997, de 27 de noviembre, dando lugar a la creación de una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, aplicable cuando se produce una revisión de valores;

Gráfico 1

Evolución de las declaraciones presentadas ante el Catastro en el período enero-septiembre. Años 1991-2000



• y por último, aunque sin duda es la reforma de mayor calado de las citadas, la instauración de un modelo eficaz de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, definido en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre (15).

(15) Aunque no es el objeto de este trabajo, no debe dejar de destacarse especialmente esta iniciativa, por los efectos positivos que producirá sobre la seguridad jurídica en la posesión y el tráfico inmobiliario. Casi cien años después de los primeros intentos legales de lograr esta coordinación, iniciados con la Ley del Catastro Topográfico Parcelario de 1906, parece que por fin se ha logrado la vieja aspiración de hacer coincidir la descripción de la realidad física que aporta el Catastro, con la realidad jurídica, cuya competencia es propia del Registro de la Propiedad. Por lo que tienen de ejemplo de cómo deben coordinarse las Instituciones para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, véanse los trabajos de CABELLO DE LOS COBOS, LUIS M.ª, y MIRANDA HITTA, JESÚS, publicados en el número 32 de *CT/Catastro* (mayo 1998), siendo ambos Directores Generales, el primero de los Registros y del Notariado y el segundo del Catastro. Asimismo es recomendable la lectura del número 16 de *CT/Catastro* (abril 1993) dedicado monográficamente a la necesidad de la coordinación entre ambas Instituciones y que recoge trabajos, entre otros auto-

Y en tercer lugar, porque dicho incremento se ha producido a través de una mejora en la eficiencia de los órganos gestores, ya que el incremento de resultados no se corresponde con un aumento similar de los medios humanos, económicos y materiales de los que se ha dispuesto. Lo que nos ha de llevar a la conclusión de que las mejoras se han producido necesariamente sobre los métodos y procesos aplicados en la gestión, dándose así la razón a los propios funcionarios del Catastro cuando en 1998 manifestaron su opinión sobre cuáles eran los principales territorios sobre los que podrían desarrollarse líneas de mejora (16).

res, de RUBIO TORRANO, ENRIQUE, y de PAREJO ALFONSO, LUCIANO.

(16) En el año 1998, con motivo de la implantación del Plan de Calidad se realizó una encuesta a todo el personal del Catastro sobre percepción de la calidad suministrada. Ante la pregunta «¿los medios más importantes a su juicio para mejorar un servicio son?», el 12 por 100 de los encuestados se refirió a los medios informáticos y el 30 por 100 a los medios humanos, mientras que la mayoría, el 58 por 100, se refirió a la

Se está, por tanto, dando cumplimiento a uno de los principios rectores de la acción pública del Estado, tal y como lo describe la LOFAGE, pero también a los derechos específicos que los ciudadanos tienen en relación con el Catastro y a los que se ha hecho referencia anteriormente.

Por lo que respecta a los resultados objetivos de tramitación, también serán expuestos posteriormente.

3. *Asignar los objetivos en función de la capacidad real de cada Gerencia:*

La estructura periférica de la Dirección General del Catastro se compone de 16 Gerencias Regionales en las que se integran 65 Gerencias Territoriales, oficinas éstas donde materialmente se gestiona la base de datos catastral. La tipología de estas Gerencias es muy variada, oscilando entre pequeñas oficinas, cuya existencia se debe a la necesidad de mantener la presencia del Estado en todo el territorio, como es el caso de las situadas en Ceuta y Melilla, hasta grandes dependencias donde se gestionan más de un millón y medio de unidades urbanas (como es el caso de Madrid-capital) o más de cuatro millones de parcelas rústicas (como ocurre en Orense, ejemplo palpable del minifundismo gallego).

Tal diversidad hacía difícil la fijación de objetivos con parámetros homogéneos, habida cuenta que los medios materiales asignados a cada Gerencia son proporcionales a su presunta carga de trabajo. Por ello se optó por identificar los objetivos a través de conocer cuál es el esfuerzo realizado por efectivo en cada oficina, fijado en puntos de gestión.

Con la implantación de este criterio, que pone en relación el número de empleados con una carga de trabajo concreta asignada a cada uno de ellos, se dan los pasos adecuados, siguiendo el deseo del Gobierno manifestado a través de la Resolu-

ción de 27 de julio de 1998 de la que se ha hecho referencia en este artículo, para poder llegar a incorporar un auténtico sistema de evaluación del rendimiento en el Catastro.

Por otro lado, se introduce un elemento de competitividad en las Gerencias al poder definirse listados de «rendimientos por efectivo», que permiten a cada oficina compararse con las cifras obtenidas por otras Gerencias o con la media nacional. Esta competitividad rompe el aislamiento de las Gerencias, acostumbradas en otros períodos a evaluarse sólo con los resultados obtenidos por ellas mismas, y sitúa a cada funcionario entre sus propios compañeros y los del resto de la organización, al menos en lo que respecta a su productividad.

Un último comentario ha de hacerse respecto a la aplicación de este principio y su vinculación con el absentismo profesional. Para la asignación de los objetivos a cada Gerencia se define una carga de trabajo a partir del número de empleados públicos (funcionarios y personal laboral) existentes en sus plantillas, considerando la totalidad de los mismos, con la única excepción de aquellos que han quedado liberados plenamente de sus actividades para dedicarse a funciones sindicales, al entender esta como una variante del propio servicio que prestan a la sociedad. La idea de partida era bien sencilla: puesto que todos ellos perciben sus retribuciones con cargo a los fondos que los ciudadanos aportan, es lógico que todos ellos devuelvan a los mismos unos servicios concretos valorados en puntos de gestión.

Pues bien, la implantación de la idea anterior, que cabría presumir pacíficamente aceptada por todos, dio lugar a la queja de algunos Gerentes responsables de las oficinas poniendo de manifiesto que no en todos los casos el personal teóricamente disponible lo estaba realmente, bien porque existía una causa de fuerza mayor (una enfermedad grave reconocida, por poner un ejemplo) o bien, y lo que es más grave, porque nos encontrábamos con casos

propia organización en el trabajo. Sobre los datos de esta encuesta véase el trabajo de REBOLLO GARCÍA DE LA BARGA, RAFAEL, citado en la nota 9.

puntuales y excepcionales de personas cuya actitud ante el trabajo esta muy distante del compromiso que han adquirido con los ciudadanos. La cuestión de fondo no es otra que la escasa capacidad real del gestor público para luchar eficazmente contra el absentismo, lo que condiciona muy directamente la implantación de sistemas basados en la Dirección por Objetivos, especialmente cuando el modelo elegido, como es el caso que se estudia, identifica cargas de trabajo individuales. Sin duda alguna, la evaluación del rendimiento en las unidades administrativas debe llevar a una lucha eficaz contra el absentismo en las Administraciones Públicas y para ello se ha de partir del conocimiento de cuál es la incidencia real de dicha actitud en el funcionamiento de los distintos servicios públicos (17).

4. *Aproximar el Plan de Objetivos y el Sistema de Índices de Eficiencia, Calidad y Eficacia (SIECE), de la Inspección General del Ministerio de Hacienda.*

La existencia dentro de la estructura orgánica de la Administración General del Estado de órganos con competencias específicas en materia de control sobre la actividad desarrollada por los distintos Centros Directivos y unidades administrativas, debe tenerse en consideración en el momento de definir un Plan de Objetivos.

En la disposición sexta de la Resolución mencionada a lo largo de estas líneas se señala que corresponde a la Inspección General de Servicios de la Administración Pública apoyar a los centros directivos que pongan en marcha iniciativas destinadas a la evaluación del rendimiento, en colaboración con las Inspecciones de Servicios de los Departamentos, a las que describe como «unidades básicas de apoyo para la implantación de dicho sis-

(17) A pesar de los intentos realizados para incluirlas en este artículo, no ha sido posible obtener información sobre cifras de absentismo laboral en la Administración del Estado.

tema de evaluación». Esta remisión se completa con el contenido de la disposición octava en la que se reconoce a la Intervención General de la Administración del Estado la competencia para analizar, desde la óptica del control financiero de los programas y planes de actuación presupuestarios, el análisis y adecuación de los objetivos y de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados y la evaluación de resultados, en relación con los recursos empleados.

En el ámbito del Ministerio de Hacienda la Inspección General tiene asignadas diversas funciones que inciden directamente no sólo sobre el desarrollo, sino también sobre el propio diseño de los Planes de Objetivos que se pretendan aplicar, como se recoge en las letras d), e) y f) del artículo 16 del Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda. La lectura de dichas normas (18) justifica la necesidad de que los elementos de control desarrollados por la Inspección General y los propios Planes de Objetivos mantengan el adecuado nivel de coordinación, situación que no ocurrió en 1997, primer año de vigencia del modelo, en el que la separación entre el modelo de índices de eficacia utili-

(18) Por su interés, se transcriben literalmente los párrafos citados, según los cuales corresponde a la Inspección General del Ministerio de Hacienda:

d) *La elaboración, análisis y explotación de la información en materia de gestión y actuación de los servicios que resulte precisa para el ejercicio de las funciones que le corresponden.*

e) *El impulso y la formulación de propuestas y recomendaciones derivadas de su actividad de control interno para la actuación coordinada y eficiente de los servicios, la regulación de las actuaciones y consecución de los objetivos marcados a éstos, la unificación de criterios y las adaptaciones organizativas, procedimentales o sustantivas que contribuyan a facilitar la toma de decisiones conducentes al mas adecuado cumplimiento de los programas de los Ministerios de Economía y de Hacienda.*

f) *El desarrollo de sistemas para la evaluación de la eficacia y la calidad de los servicios, así como la coordinación e impulso de las cartas de servicios y de las acciones ministeriales destinadas a la mejora de los sistemas de información a los ciudadanos. Anualmente la Inspección General elaborará un informe específico sobre evaluación de la calidad de los servicios de los Departamentos.»*

zado por la Inspección General (basado en el Sistema de Índices de Eficiencia, Calidad y Eficacia, SIECE) y la batería de indicadores definida por la Dirección General determinó, en situaciones concretas, que Gerencias bien valoradas por un método no lo eran igual por el otro y viceversa. Ello llevaba necesariamente a la desorientación del gestor, que no podía llegar a conocer si estaba desarrollando la actividad de la que era responsable de una manera correcta, dadas las respuestas contradictorias que recibía de su actividad.

El SIECE y el Plan de Objetivos de la Dirección General del Catastro no son herramientas idénticas ni tienen la misma finalidad. El primero no define expectativas en forma de objetivos, limitándose a la evaluación de resultados, al tiempo que extiende su papel más allá del control de la eficacia en la gestión de los servicios. El Plan de Objetivos, por el contrario, trabaja sobre unos horizontes por él mismo definidos, sin fijarse en los efectos sobre la eficiencia o la calidad, que se trasladan al ámbito del Plan de Calidad y la Carta de Servicios. Ello no es óbice, sin embargo, para que ambas herramientas se coordinen adecuadamente para evitar las disfunciones antes citadas, lo que se logra mediante varias iniciativas:

- La asignación de las cargas de trabajo en puntos por efectivo, a las que anteriormente se ha hecho referencia, ha utilizado hasta donde ello ha sido posible la puntuación establecida en SIECE para otorgar pesos a los distintos trabajos.

- La implantación del Plan de Objetivos en 1997 supuso la fijación de una nueva obligación formal a los Gerentes, consistente en la remisión expresa de la información necesaria para su seguimiento. Tras la reforma efectuada en 1998 dicha obligación desapareció. La información necesaria sobre la práctica totalidad de las actividades que componen el Plan de Objetivos se extrae directamente de los datos incluidos en el estado informativo 105.01, del que se nutre SIECE, el cual ya era elaborado por las Gerencias y remitido

a la Dirección General antes de la fijación del modelo DPO. Se lucha con ello contra la tendencia negativa a incrementar la carga burocrática que soportan los gestores, evitando al tiempo distraer medios y capacidades aplicados a la actividad principal, que ha de ser siempre la de gestionar expedientes y no la de emitir informes sobre actividad y resultados a la Dirección General. Para poder mantener esta unicidad en las fuentes de información, se trabaja intensamente con la Inspección General en la adaptación tanto del contenido informativo del estado 105.01, como de la puntuación que debe darse a las distintas tareas.

- Por último, en las visitas que realiza habitualmente la Inspección a las Gerencias se incluye el análisis del cumplimiento del Plan de Objetivos como una de las cuestiones que deben ser estudiadas.

5. *Fijar objetivos separadamente para la gestión que se realiza directamente por las Gerencias y para aquella otra parte de la actividad que se desarrolla contando con la colaboración de las Corporaciones Locales definida en el oportuno Convenio.*

Hasta el Plan de Objetivos 2000, la actividad desarrollada por las Gerencias era evaluada en bloque, sin distinguir entre aquellos procedimientos que eran tramitados en todas sus fases en las oficinas territoriales y aquellos otros que, por existir un Convenio de Colaboración, sólo suponen una carga de trabajo parcial, al desarrollarse algunas de las tareas por las Entidades Locales beneficiarias de la información catastral. La dimensión que ha alcanzado la gestión cooperativa en el Catastro no puede quedar fuera del Plan de Objetivos, si se atiende a las cifras alcanzadas (19). En la actualidad, el mantenimiento y la actualización de casi la mitad

(19) Sobre los modelos de convenios existentes y el contenido de los mismos, véase el trabajo de FUENTES VALENCIA, M.<sup>a</sup> DEL PILAR, «Convenios de colaboración en materia de gestión catastral», publicado en el n.º 38 de *CT/Catastro* (abril 2000).

de las más de 25.260.000 unidades urbanas contenidas en las bases de datos del Catastro se gestiona contando con la colaboración de las Corporaciones Locales, si bien dicha colaboración se distribuye de forma dispar en el territorio.

El Plan de Objetivos del Catastro contempla hoy estas situaciones otorgando distinta puntuación a las diversas actividades que pueden ser gestionadas por una Corporación Local mediante Convenio, puntuación que necesariamente ha de ser inferior a la tramitación con medios propios, pero no hasta el nivel de poder llegar a desincentivar a los gestores territoriales en la búsqueda de nuevos convenios de colaboración, habida cuenta que esta línea de desarrollo cooperativo es una de las principales directrices marcadas por la actual Dirección General.

*6. Mayor vinculación entre los gestores y los compromisos que les han sido fijados por el Plan de Calidad:*

En las primeras líneas de este trabajo se citaba como nota al pie la frase que resume la aportación de PETER DRUCKER al sistematizar la idea de Dirección por Objetivos. En esa frase se define perfectamente el papel protagonista del Gerente frente a la organización a la que sirve, hasta el extremo de vincular absolutamente el éxito del primero a la satisfacción de lo que la organización desea.

Esta idea ha sido trasladada directamente al Plan de Objetivos del Catastro, cuando se busca el máximo compromiso de los Gerentes y de todo el personal de las Gerencias con la parte del mismo que les ha sido asignada. Este compromiso se potencia, a su vez, mediante «ecos» que la Dirección General hace llegar a los gestores en función de los cumplimientos mensuales fijados, pudiendo ser éstos de distinto tipo:

- Asignando medios económicos adicionales, que complementen los esfuerzos

realizados hasta un período determinado del ejercicio.

- Decisiones respecto a la asignación del complemento de productividad el cual, como no podría ser de otro modo, se asigna atendiendo a los resultados obtenidos, entre otros criterios.

- La instrumentación de un modelo de seguimiento mensual, mediante el cual se pretende que el gestor no permanezca inmóvil ante el incumplimiento grave de un determinado objetivo, compeliéndole a analizar las causas de tal situación, a definir medidas correctoras y a evaluar los resultados de las mismas.

Mediante esta vinculación los gestores, sea cual sea su papel en cada Gerencia, responden del cumplimiento del Plan tanto internamente, ante sus compañeros, como externamente, ante la Dirección General u otros posibles órganos de control. El resultado de ello es un compromiso solidario ante los objetivos, que afecta a todo el personal y no sólo a un área o servicio concreto encargado de un determinado tipo de expediente.

## Contenido del Plan de Objetivos 2000

Para avanzar en la exposición de las ideas que configuran el diseño, contenido y ejecución del Plan de Objetivos del Catastro, en el cuadro 1 se desarrollan de forma resumida todas las tareas que configuran la edición del mismo para el presente año. Dicho cuadro recoge los siguientes conceptos:

- Tipo de expediente o tarea;
- actividad a desarrollar;
- objetivo (el que se debe alcanzar con el cumplimiento del Plan);
- vinculación con el Plan de Calidad: (relación del objetivo con determinados compromisos y derechos del Plan de Calidad y su Carta de Servicios).

**Cuadro 1**  
**Objetivos incluidos en el Plan de Objetivos 2000**

*Bloque Primero: Tramitación de expedientes*

TIPO DE EXPEDIENTE O TAREA	ACTIVIDAD A DESARROLLAR	OBJETIVO	VINCULACIÓN CON EL PLAN DE CALIDAD
Certificaciones alfanuméricas	Expedir las certificaciones solicitadas por los contribuyentes	– Tramitar un número determinado de expedientes	El Plan de Calidad establece que el 90 por 100 de estas certificaciones deben de expedirse en el momento.
Certificaciones descriptivas y gráficas.			El Plan de Calidad establece que el 90 por 100 de estas certificaciones deben de expedirse en el plazo de 15 días.
Expedientes 901	Cambios de titularidad en inmuebles urbanos	– Reducir el volumen de expedientes pendientes de tramitar hasta una determinada cifra.	El Plan de Calidad establece como compromiso que el nuevo titular aparecerá recogido en el primer padrón del IBI que se elabore con posterioridad a la presentación de la declaración
Expedientes 901 (Convenio)	Cambios de titularidad en inmuebles urbanos realizados por entidades colaboradoras		
Expedientes 902	Altas de nuevas construcciones en el catastro urbano		
Expedientes 902 (Convenio)	Altas de nuevas construcciones en el catastro urbano realizadas por entidades colaboradoras		
Unidades urbanas incluidas en expedientes 902	Número de nuevas unidades urbanas incluidas en los expedientes 902 que se incorporan al catastro urbano		
Unidades urbanas incluidas en expedientes 902 (Convenio)	Número de nuevas unidades urbanas incluidas en los expedientes 902 que se incorporan al catastro urbano tramitadas por entidades colaboradoras.		
Expedientes 902. Otras Alteraciones	Modificaciones en el catastro urbano por segregaciones, demoliciones, ampliaciones, etc.		
Expedientes 902. Otras Alteraciones. (Convenio)	Modificaciones en el catastro urbano por segregaciones, demoliciones, ampliaciones, etc., realizadas por entidades colaboradoras		
Expedientes 903	Cambios de titularidad en inmuebles rústicos		
Expedientes 904	Alteraciones en fincas rústicas sin modificación de linderos		
Expedientes 905	Alteraciones en fincas rústicas con modificación de linderos		
Recursos	Recursos presentados contra la actividad		Dentro de la Carta de Servicios se recogen como derechos específicos de los ciudadanos en relación con el Catastro que en el mismo figuren debidamente descritas en sus características físicas, jurídicas y económicas todos los inmuebles de los que sean titulares, así como que las mismas se encuentren correctamente valoradas.

**Cuadro 1 (Cont.)**  
**Objetivos incluidos en el Plan de Objetivos 2000**

*Bloque segundo: Inspección*

TIPO DE EXPEDIENTE O TAREA	ACTIVIDAD A DESARROLLAR	OBJETIVO	VINCULACIÓN CON EL PLAN DE CALIDAD
Actuaciones inspectoras de urbana	Incoación de actas de inspección por incumplimiento de deberes formales ante el Catastro	Incoar un número determinado de actas de inspección	Dentro de la Carta de Servicios se recoge como derecho específico de los ciudadanos en relación con el Catastro que mediante el mismo se mantenga actualizados los padrones del IBI como instrumento de lucha contra el fraude fiscal.
Actuaciones inspectoras de rústica			
Expedientes sancionadores de urbana	Imposición de sanciones por incumplimiento de deberes formales ante el catastro	Incoar un número determinado de expedientes sancionadores	
Expedientes sancionadores de rústica			

*Bloque tercero:*  
*Actuaciones masivas de actualización de información*

Revisiones del catastro urbano	Actualizar la información contenida en el catastro urbano, incluyendo la fijación de un nuevo valor catastral conforme a la nueva situación del mercado inmobiliario	Revisar el catastro urbano de un número determinado de municipios y de unidades urbanas	Dentro de la Carta de Servicios se recogen como derechos específicos de los ciudadanos en relación con el Catastro que en el mismo figuren debidamente descritas en sus características físicas, jurídicas y económicas todos los inmuebles de los que sean titulares, así como que las mismas se encuentren correctamente valoradas.
Renovaciones del catastro rústico	Actualizar la información contenida en el catastro rústico	Renovar la información del catastro rústico de un número determinado de municipios	

*Bloque cuarto:*  
*Actuaciones masivas de depuración de información*

Depuración de titulares	Depuran la información contenida en las bases de datos del catastro con el fin de que el nombre, apellidos y NIF de los titulares se ajusten a la realidad	Alcanzar al finalizar el año 2000 un determinado porcentaje de número de titulares cuyos datos han sido depurados.	Dentro de la Carta de Servicios se recogen como derechos específicos de los ciudadanos en relación con el Catastro que en el mismo figuren debidamente descritas en sus características físicas, jurídicas y económicas todos los inmuebles de los que sean titulares, así como que las mismas se encuentren correctamente valoradas.
Cruce y depuración de bases de datos gráficas y alfanuméricas.	Depuran la información contenida en las bases de datos del catastro con el fin de que las informaciones alfanumérica y gráfica de cada finca se encuentren plenamente coordinadas	Realizar los cruces y la depuración de inconsistencias que surjan en relación con un número determinado de municipios.	

## Fijación de los objetivos

Conocidos los principios generales que estructuran el Plan de Objetivos de la Dirección General del Catastro y el contenido concreto de los mismos, procede realizar un breve comentario sobre el procedimiento seguido para su fijación anual.

Los autores que en la actualidad realizan aportaciones a la teoría de la gestión se manifiestan mayoritariamente a favor de dotar de mayores niveles de responsabilidad a los gestores, haciéndoles partícipes de tareas que, hasta hace bien poco tiempo, eran exclusivas del nivel directivo. Esta idea, unida a la de supresión de escalones intermedios, es recurrente en todos aquellos autores que propugnan el «achatación» de las pirámides de las organizaciones.

Desde otro punto de vista, es indudable que debe ser la propia organización, a través de sus directivos, la que defina sus propios objetivos generales, sin quedar anulada la competencia por decisiones de los gestores regionales o territoriales. Es cierto que estos últimos están más próximos al cliente y a las singularidades locales que los órganos de dirección, pero no lo es menos que los primeros cuentan con una mejor visión de conjunto de la organización y de las relaciones de ésta con otras Instituciones.

¿Cómo hacer coincidir ambas ideas? ¿Hasta dónde deben intervenir los Gerentes del Catastro en la definición y seguimiento del Plan de Objetivos? Preguntas similares a éstas fueron respondidas desde la Dirección General del Catastro definiendo los ámbitos de intervención de los Gerentes, una vez se dibujaron los límites que dichas intervenciones no deberían superar.

Indudablemente, la voluntad de otorgar a los gestores un mayor protagonismo en el proceso debía ser encajada dentro de unos límites de actuación, derivados bien de principios comunes a todas las organizaciones, o de la propia «cultura» del Catastro. Veamos los más importantes:

- La organización tiene unos objetivos propios que se forman por la agregación de los objetivos particulares de cada una de las Gerencias. Por tanto, previamente han de definirse los objetivos nacionales y luego adaptar a los mismos las propuestas de los gestores. De no ser así, el resultado de la agregación de los objetivos fijados libremente por cada oficina muy difícilmente coincidiría con el objetivo nacional.

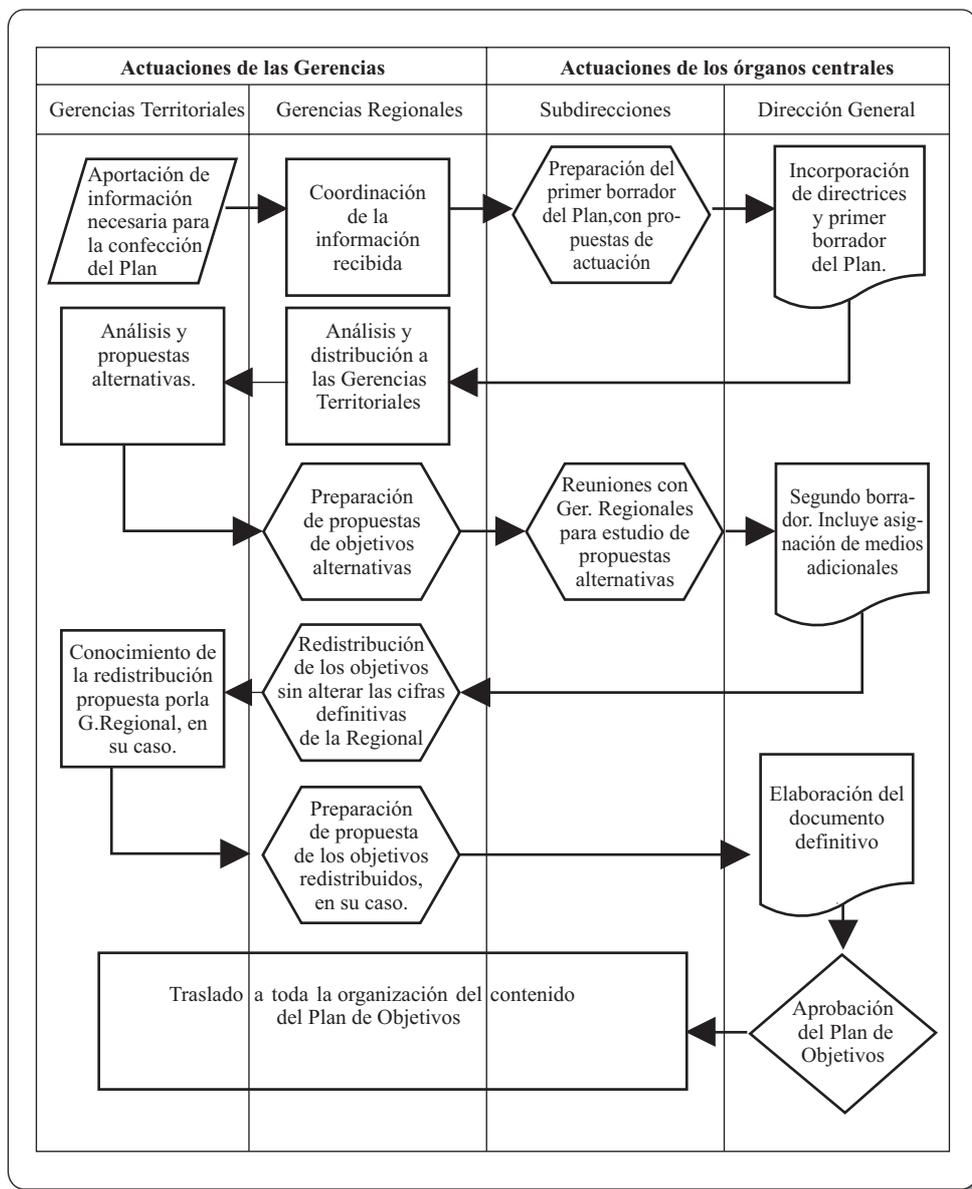
- La Dirección General del Catastro configura su Plan de Objetivos anual considerando no sólo sus propias cifras de producción, sino también las exigencias o expectativas de otros agentes, además de las directrices que pueda recibir de los órganos superiores del Ministerio de Hacienda.

- Las decisiones sobre el reparto de los medios económicos, materiales y humanos aplicados al Plan de Objetivos están condicionadas por la propia disponibilidad de los mismos y quedan vinculadas por las actividades de presupuestación y ejecución del gasto público que definen otros órganos del Ministerio de Hacienda. No cabe pensar que frente a los mismos puedan definirse tantos interlocutores como oficinas territoriales existen. La relación y las decisiones que se deriven de ella han de ser necesariamente ejercidas por la Dirección General.

- Por último, la propia estructura orgánica del Ministerio de Hacienda queda definida por un entramado de normas que encargan a los respectivos centros directivos las funciones de definición y control de la actividad que desarrollan. No caben en ella, sin forzadas interpretaciones de las normas, delegaciones o cesiones de competencias en este sentido.

Dentro de este marco sí es posible, sin embargo, que los gestores asuman más niveles de responsabilidad de los que venían teniendo antes de la aplicación del modelo de Dirección por Objetivos en el Catastro. En el diagrama adjunto se ha intentado resumir, siguiendo un diagrama de flujo en el que se resume el proceso de aprobación del Plan, el papel que las Gerencias Regionales y Territoriales vienen desempeñando en la fijación de los objetivos.

Diagrama del proceso de elaboración del plan de objetivos



En el diagrama adjunto puede observarse cómo las Gerencias intervienen en ocho de las catorce principales acciones que dan lugar a la elaboración del Plan, incluyendo

entre ellas las funciones de coordinación y presentación de alternativas que presentan las Gerencias Regionales. Veamos los principales puntos donde se da esta participación.

*Aportación de la información necesaria para la confección del Plan.*—Como no podía ser de otra forma, las Gerencias Territoriales aportan a los órganos de dirección buena parte de la información necesaria para la confección del Plan, siendo ésta:

- Los propios resultados del ejercicio anterior, a través del estado informativo 105.01 al que se ha hecho referencia al explicar la coordinación alcanzada con la Inspección General del Ministerio;

- las modificaciones en el número de efectivos de personal existentes en la Gerencia el primer día de enero. Esta información es fundamental para calcular la carga de trabajo por efectivo;

- las previsiones de entradas de documentos para todo el año, las cuales tienen un mayor grado de dificultad de lo que inicialmente cabría suponer;

- la periodificación, en porcentaje, de las actuaciones que realizarán cada mes, estimando el cumplimiento del objetivo total a alcanzar al final del año. En esta periodificación el Gerente debe contemplar las incidencias locales que previsiblemente surgirán a lo largo del ejercicio, tales como períodos vacacionales, períodos de afluencia extraordinaria de público, etc. Constituye un elemento fundamental para permitir el seguimiento mensual del Plan de Objetivos.

*Coordinación por las Gerencias Regionales de la información recibida.*—Los Gerentes Regionales asumen responsabilidades en el Plan de Objetivos de una doble manera. Por un lado, la suma de los objetivos de las territoriales dependientes de cada Regional forma el propio Plan de Objetivos de dicha unidad. Por otro, la responsabilidad del Gerente Regional respecto al correcto funcionamiento de las Gerencias Territoriales de su ámbito obliga a su responsable a estar al corriente de todo lo que concierne a las mismas y a actuar cuando el cumplimiento del Plan se encuentra amenazado en alguna de las Gerencias Territoriales de su ámbito.

*Análisis por las Gerencias Territoriales y elaboración de propuestas alternativas.*—El primer

borrador del Plan incorpora ya los criterios básicos definidos por la Dirección General, que suelen consistir en:

- Señalamiento de unos determinados porcentajes en torno a los cuales debe incrementarse la producción y reducirse la cifra de documentos pendientes.

- Incorporación de determinadas directrices o criterios que provengan de los órganos superiores del Ministerio.

- Criterios sobre cómo deben evaluarse determinadas actividades respecto a otras. Por ejemplo, cuando se desea distinguir entre aquellos expedientes que han tramitado las Gerencias con medios propios y aquellos otros que han contado con alguna ayuda adicional a través de un contrato de asistencia técnica.

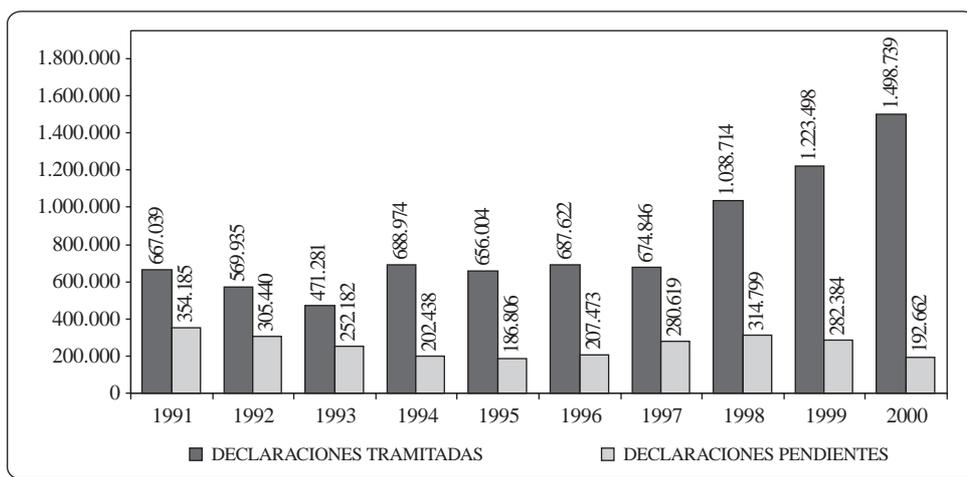
- Fijación de unas primeras cifras de rendimiento por efectivo, a tenor de los resultados del ejercicio anterior, etc.

Los Gerentes Territoriales, con la ayuda de los responsables de las distintas áreas y servicios u otro personal que juzguen oportuno de las Gerencias, analiza el primer borrador de objetivos asignados y, si lo estima oportuno, propone al Gerente Regional alternativas. Dichas alternativas deben estar adecuadamente motivadas y considerar las capacidades personales y materiales de cada Gerencia no sólo respecto a otros ejercicios, sino también en relación a otras Gerencias. Estas alternativas son presentadas y defendidas por los Gerentes Regionales ante la Dirección General previamente a la elaboración del segundo borrador del Plan.

*Posibilidad de que las Gerencias Regionales redistribuyan las cargas de trabajo entre las Gerencias Territoriales de su ámbito.*—En varios ejercicios se ha estimado oportuno que los Gerentes Regionales realicen una redistribución de la carga de trabajo entre sus Gerencias Territoriales, siempre que la misma no altere la carga total asignada a la Gerencia Regional por el Plan. Con ello se da una última oportunidad al nivel regional para que incorpore determinados elementos o situaciones existentes en alguna Gerencia Territorial que no ha sido tenidos

Gráfico 2

Incidencia del Modelo de Dirección por Objetivos. Declaraciones tramitadas y pendientes en el período enero-septiembre. Años 1991-2000



en cuenta en el momento de confeccionar el Plan nacional. Esta misma oportunidad se ha dado a los Gerentes Regionales respecto a la redistribución de cantidades económicas adicionales entre las Gerencias Territoriales bajo su coordinación, fijando un nuevo criterio de reparto de las cantidades sin que se incrementase la cifra total asignada a la Regional. En contra de lo que podría suponer, el uso de estas facultades de redistribución de cargas de trabajo y de créditos por parte de los Gerentes Regionales ha sido escasa, ya que en pocos casos han ejercitado tal posibilidad y, cuando lo han hecho, los cambios efectuados han sido de limitada consideración.

*Difusión del contenido del Plan.*—Por supuesto, tanto los Gerentes Regionales como Territoriales tienen una labor fundamental de difusión y puesta en conocimiento del contenido del Plan entre todo el personal bajo su dirección. En ocasiones, sobre todo durante los primeros años de aplicación del modelo, esta misión no fue siempre atendida plenamente, limitándose la difusión del contenido del Plan a

los niveles de responsabilidad más altos. Afortunadamente, en la actualidad se ha entendido por los gestores que la total difusión del contenido de los Planes es un requisito fundamental para el correcto funcionamiento del método seguido.

## Resultados objetivos del Plan

Un buen referente de la utilidad de la herramienta DPO en el entorno de la actividad catastral puede obtenerse comparando los resultados de gestión obtenidos por las Gerencias Territoriales en un período suficientemente largo, que abarque tanto ejercicios donde no se seguía esta metodología como los últimos años, en los que la actividad de las mismas se ha visto modulada por los Planes de Objetivos.

De manera resumida estos resultados objetivos quedan expuestos en el gráfico 2, en el que se comprueba la incidencia del

modelo de Dirección por Objetivos en el período 1991-2000 (actuaciones correspondientes a los meses de enero a septiembre de cada ejercicio), tanto referido al número de declaraciones tramitadas como al número de las mismas pendiente de incorporar a las bases de datos del Catastro. Sin duda, la propia imagen es suficientemente ilustrativa de la modificación producida.

El dato agregado de todas las declaraciones tramitadas es muy significativo a partir de 1998, fecha en que empieza a aplicarse eficazmente el modelo DPO. Así, frente a las 667.039 declaraciones tramitadas en el período enero-septiembre de 1991 deben contraponerse las 1.498.739 gestionadas en igual período del año 2000, lo que supone un incremento del 124,7 por 100.

Desglosando esta cifra, resultan especialmente significativos los datos de tramitación de declaraciones de cambios de dominio de inmuebles de naturaleza urbana, donde frente a las 250.294 transmisiones tramitadas en 1993 se sitúan las 1.150.302 de 2000, cifra un 359,6 por 100 superior a la anterior. En el mismo sentido, la incorporación de nuevas unidades urbanas creció un 26,4 por 100 en el mismo período, al pasarse de 337.548 unidades urbanas tramitadas en 1993 a 426.824 incorporadas al Catastro en 2000.

Una imagen igualmente positiva aparece respecto a los expedientes pendientes de tramitar. El 31 de septiembre de 1991, 354.185 declaraciones esperaban a ser incorporadas al Catastro. A partir de 1995 se inició una tendencia creciente en el número de expedientes pendientes, como se aprecia en la evolución de las cifras del período 1995-1998. Sin embargo, a partir de la aplicación efectiva del Plan de Objetivos, la tendencia se invierte, hasta llegar al presente año, donde el número de declaraciones pendientes a 31 de septiembre es de 192.662, un 45,6 por 100 menor que en la misma fecha de 1991.

En prácticamente todos los casos citados, las cifras constituyen los mejores resultados obtenidos en la actividad catastral de los que se tiene constancia.

## Efectos de la aplicación de los Planes de Objetivos sobre la actividad de las Gerencias

Siendo fundamental que la introducción del modelo haya producido resultados objetivos que permitan evaluar las mejoras obtenidas, no es menos cierto que tan importante como estos resultados son los efectos que la aplicación del modelo DPO ha generado en la actividad de las Gerencias.

De entrada ha de manifestarse que el incremento en los resultados obtenidos no va parejo a un aumento similar de los medios personales o financieros disponibles. Tampoco se han producido aumentos significativos en las retribuciones de los funcionarios. Téngase en cuenta, además, que estos cambios se han producido en un período en el que las directrices del Gobierno definen un entorno presupuestario restrictivo. Por tanto, cabe afirmar que estos resultados son indicativos de una mejora significativa en la eficiencia. ¿Cómo se ha producido esta mejora?

En líneas anteriores (20) ya se indicó cómo en 1998 los propios funcionarios identificaron que las mejoras en la actividad de las Gerencias debía de producirse a través de la reforma de la propia organización del trabajo. Sin duda alguna ésta y no otra es la causa de que se hayan obtenido los resultados que se acaban de poner de manifiesto. Los Planes de Objetivos han sido un revulsivo en los procedimientos internos de muchas Gerencias. Comprometidos a obtener unos resultados en un plazo concreto, identificadas cargas de trabajo y responsabilidades, la reacción de las oficinas periféricas fue la deseada: se cuestionaron sus propias rutinas y hábitos de trabajo para determinar hasta qué punto podían cumplirse los objetivos asignados a partir de las mismas. Muchas de ellas reali-

(20) Ver nota 16.

zaron adaptaciones, reasignaron los medios materiales y humanos y exigieron más y mejores rendimientos a sus equipos, incluidos los medios informáticos. Además, en justa reivindicación, incrementaron su nivel de exigencia frente a los órganos de los servicios centrales, que se vieron impulsados, en un «efecto boomerang», a intensificar los cambios en aplicaciones informáticas y procedimientos de uso general. Fruto de estas exigencias son las numerosas Instrucciones dictadas por la Dirección General en el período 1998-2000 que están relacionadas con cambios en metodologías y hábitos de trabajo.

En definitiva, la organización se volvió más eficiente, más musculada y flexible. Los propios criterios de planificación y control que son la estructura de un modelo DPO, son asumidos por numerosas Gerencias, que desarrollan sus propios instrumentos de seguimiento y análisis de los procesos. Se multiplican las reuniones y los procedimientos de comunicación entre el personal y se avanza notablemente en la lucha contra la impermeabilidad de las áreas, al entenderse los objetivos como una tarea común de la Gerencia y no como una responsabilidad aislada de un área o servicio. En definitiva, se cambia hacia una gestión pública más moderna y acorde con las demandas y necesidades de los ciudadanos, en la línea marcada por el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998, al que nos hemos referido al inicio de este trabajo.

Ésta es, sin duda, la gran aportación de los Planes de Objetivos en la Dirección General del Catastro.

## Tendencias y conclusiones

Es indudable que los actuales Planes de Objetivos deben ser permanente mejorados. La observación de su desarrollo mes a mes y las propias aportaciones del personal de las Gerencias ponen sobre la mesa

algunas cuestiones que deberían ser objeto de revisión.

Podemos enunciar tres posibles líneas de actuación para el futuro:

1.<sup>a</sup> Incorporar a los Planes futuros otras tareas de interés estratégico para la Dirección. Éste es el caso, por ejemplo, de la actividad desarrollada como consecuencia de la aplicación del régimen de coordinación con Notarios y Registradores.

2.<sup>a</sup> Reducir, en la medida de lo posible, la incertidumbre que produce la estimación que realizan las Gerencias sobre la previsión de entrada de documentos en sus oficinas. Para ello, podría procederse a una reasignación automática de los objetivos en función de la entrada real de documentos del mes anterior. Esta iniciativa debe de considerarse en toda su extensión, para valorar los efectos desorientadores que podría tener sobre los gestores la alteración mensual de los objetivos, aunque fuese en cifras de poca entidad.

3.<sup>a</sup> La incorporación de ratios de control de la actividad que pongan en relación el volumen de expedientes tramitados con la mejora en la calidad del servicio prestado, a partir de la información que aportan las propias Gerencias. Con ello se estaría avanzando notablemente en la aproximación del Plan de Objetivos y el Plan de Calidad y la Carta de Servicios derivada del mismo.

Estas y otras iniciativas pueden mejorar los Planes de Objetivos que se aprueben en los próximos años. Tales mejoras deben ser parejas a la propia actividad que desarrollan las Gerencias del Catastro, que siempre ha de ser concebida como un elemento dinámico que cambia y se adapta en cada momento. Por ello, no cabe pensar en un modelo definitivo de Plan de Objetivos pues con ello se estaría negando el dinamismo propio de la función.

Para concluir, resulta evidente que la aprobación y aplicación de Planes de Objetivos en la Dirección General del Catastro ha supuesto una iniciativa digna de mención en cuanto a los efectos que ha producido en la propia organización. Pero, además, ha permitido estabilizar de una manera definitiva

las inquietudes de los Ayuntamientos respecto a los inmuebles que no habían sido incorporados a la tributación de la forma adecuada y en el ejercicio oportuno. Actualmente esta situación ha disminuido hasta casi desaparecer, al reducirse constantemente la cifra de las declaraciones pendientes de tramitar y de los recursos que debían ser resueltos. Con ello se ha logrado mejorar significativamente el nivel de recaudación en período voluntario del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, alcanzando porcentajes que parecían muy distantes no hace muchos años, contribuyéndose con ello al desarrollo real del principio de suficiencia financiera previsto en la Constitución.

Pero, sobre todo, el modelo DPO, junto con el Plan de Calidad, ha sido el detonante de un proceso de profunda modificación y transformación del Catastro. Ha supuesto el gran salto hacia una concepción más moderna de la Institución. Un salto hacia una posición más acorde con el servicio que debe prestarse a los ciudadanos y a las demás Administraciones Públicas usuarias del dato catastral, a través de una transformación que no sólo afecta a la organización en su conjunto, sino también a la gran mayoría de las personas que lo componen, que han evolucionado y se han desarrollado en la misma dirección. ■