

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL
DESEMPEÑO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: MARCO
ANALÍTICO Y REFERENTES INTERNACIONALES

IE Business School Working Paper RH8-112

03-01-2008

Kenneth A. Dubin

Miquel Salvador

IE Business School
Profesor Asociado Área de RRHH
M^a de Molina 11, 13, 15
Madrid 28006
Tel. 91 568 96 00

Universitat Pompeu Fabra
Profesor lector Depto. de Ciencias
Políticas
C/ Ramón Trías Fargas 25 27
Barcelona 08005
Tel.93 542 22 64

Resumen

Este trabajo presenta una doble introducción a la reflexión sobre la viabilidad y concreción de los sistemas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas. En un primer bloque de contenidos (apartados 2 a 4) se ofrece una aproximación teórico-conceptual centrada en los enfoques neoinstitucionalistas como referente para incorporar una serie de variables y sus interrelaciones en el planteamiento de sistemas de evaluación del desempeño viables atendiendo al contexto en el que pretenden desarrollarse. En un segundo bloque de contenidos (apartados 5 y 6) se revisan una serie de experiencias internacionales de evaluación del desempeño en distintas organizaciones del sector público, esencialmente vinculadas a la retribución por rendimientos, a modo de prácticas a considerar en el diseño de sistemas adaptados a nuestra realidad administrativa. Este segundo bloque culmina con un apartado dedicado a destacar las lecciones que cabría considerar de las experiencias analizadas.

1.- INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta una doble introducción a la reflexión sobre la viabilidad y concreción de los sistemas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas. En un primer bloque de contenidos (apartados 2 a 4) se ofrece una aproximación teórico-conceptual centrada en los enfoques neoinstitucionalistas como referente para incorporar una serie de variables (normas, reglas, valores, rutinas y procesos) y sus interrelaciones en el planteamiento de sistemas de evaluación del desempeño viables atendiendo al contexto en el que pretenden desarrollarse. A modo de complemento para profundizar en dichas aproximaciones, en el anexo 1 se incluyen dos apartados que, desde esta perspectiva, abordan cuestiones clave como las estrategias de cambio y los procesos de institucionalización de las nuevas prácticas de gestión como la evaluación del desempeño.

En un segundo bloque de contenidos (apartados 5 y 6) se revisan una serie de experiencias internacionales de evaluación del desempeño en distintas organizaciones del sector público, esencialmente vinculadas a la retribución por rendimientos, a modo de prácticas a considerar en el diseño de sistemas adaptados a nuestra realidad administrativa. Este segundo bloque culmina con un apartado dedicado a destacar las lecciones que cabría considerar de las experiencias analizadas.

2.- EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: ENTRE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y UNA VISIÓN NEOINSTITUCIONALISTA

Aunque durante las últimas dos décadas se ha incrementado el número de iniciativas orientadas a evaluar el rendimiento de los empleados públicos, la existencia de diversidad de prácticas formales o informales de medir el rendimiento de estos colectivos profesionales se remonta a mucho antes. En el siglo III el filósofo chino Sin Yu criticaba la desviación de los mecanismos de estimación utilizados por la dinastía Wei indicando que “*the Imperial Rate of Nine Grades seldom rates men according to their merits but always according to his likes and dislikes*” (Patten, 1997: 352). Parece ser que desde hace ya bastantes siglos se ha cuestionado la objetividad de un instrumento orientado a evaluar, esto es, a facilitar el establecimiento de juicios de valor, las aportaciones realizadas por los profesionales vinculados a una organización.

En todo caso, en tanto que instrumento de gestión de los recursos humanos, la introducción de la evaluación del desempeño en el sector público se relaciona con la creciente influencia de referentes teóricos y corrientes de pensamiento que abogan por la incorporación de técnicas y prácticas del sector privado en la gestión pública.

Buena parte de estos referentes se enmarcaron dentro de las corrientes de nominadas de la Nueva Gestión Pública (o New Public Management), término acuñado por politólogos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia a inicios de la década de los años 90 del pasado siglo. Dos autores destacados en este ámbito, Ch. Hood y M. Jackson (1991), consideraron la Nueva Gestión Pública como un punto de vista acerca del diseño organizativo en el sector público, que caracterizaron como un argumento administrativo (conjunto de doctrinas y enfoques basados en valores administrativos) y como una filosofía administrativa

aceptada, esto es, un clima de opinión para el establecimiento de la agenda de actuación de la reforma administrativa (Barzelay, 2001).

Desde las distintas acepciones de la Nueva Gestión Pública, se destacaron argumentos que se vinculan directamente con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de los empleados públicos. A modo de ejemplo de dichos enfoques cabe destacar (Villoria, 2000; Wright, 1997):

- situar el énfasis en los resultados y en el control de los rendimientos,
- mayor preocupación por la eficiencia y el valor generado con el dinero público
- mejor capacidad técnica de gestión mediante nuevas tecnologías de la información y mejora del seguimiento rendimiento de las administraciones
- debilitamiento de la estructura estatutaria tradicional de la administración con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento individual, mecanismos de reducción de plantillas o negociación colectiva sectorializada.
- reorganización de las estructuras, con sistemas más flexibles de organización, reducción de niveles intermedios, creación de agencias independientes, descentralización territorial, entre otros.

La concreción de dichos argumentos se asoció a principios o doctrinas que apuntaban, también en relación al instrumento de gestión que nos ocupa, a recomendaciones como la apuesta por burocracias públicas independientes, la delegación de funciones a los directivos de línea, la promoción basada en el mérito medido a juicio de los mandos, la preferencia por la retribución variable en base a resultados y el control mediante la medición de éstos (Hood y Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

Estas propuestas consiguieron importante aceptación e impacto en los países anglosajones. A modo de referencia, la obra de 1992 de D. Osborne y T. Gaebler “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*” (traducido al español en 1994), resultó clave para que las doctrinas de la Nueva Gestión Pública llegaran a influir en el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Clinton (Kettl, 1995 y 2000).

La influencia de estas corrientes también se extendió rápidamente, en buena parte gracias al impulso de determinados organismos internacionales, en las agendas de modernización de las administraciones públicas de países ajenos a la tradición anglosajona. Sin embargo sus impactos efectivos registraron un muy menor alcance y de hecho buena parte de las críticas formuladas apuntan precisamente al desajuste en las recetas de la Nueva Gestión Pública a la realidad político-administrativa de determinados países de tradición administrativa no anglosajona (Ramió y Salvador, 2005).

En muchos de estos casos, aunque resulta fácil encontrar iniciativas concretas que parecen seguir los postulados de la Nueva Gestión Pública, en la práctica éstas suelen registrar alcances muy limitados más allá de los aspectos formales o simbólicos, siendo poco frecuente su consolidación efectiva (Ramió y Salvador, 2007). Otras perspectivas, las denominadas neoinstitucionalistas, aportan argumentos para intentar explicar los limitados impactos de estos procesos de importación de técnicas de gestión, ya sean desde el sector privado o desde referentes ajenos a la tradición administrativa y a la realidad política y organizativa de cada país (Pollit y Bouckaert, 2000). En otros

términos, las administraciones públicas de estos países se han revelado como organizaciones relativamente abiertas a presiones externas en lo que se refiere a incorporar las nuevas prácticas de gestión, pero relativamente cerradas a consolidar las dinámicas de cambio asociadas a estos instrumentos exógenos y ajenos a su realidad.

La opción por los enfoques neoinstitucionalistas responde, en buena medida, a la necesidad de incorporar al análisis una visión más amplia de los procesos de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. En otros términos, muchas iniciativas emmarcables dentro de las orientaciones de la Nueva Gestión Pública obedecían a planteamientos micro centrados en la relación bidireccional entre el empleado público y la administración, prescindiendo del contexto cultural, político y organizativo en que esta relación se ubica. La incorporación de los enfoques neoinstitucionalistas pretende complementar aproximaciones operativas, que abogan por la introducción de la evaluación del rendimiento a partir de una relación simple (“medida del rendimiento” + “incentivos” = “incremento de la productividad”), con una aproximación más holística que incorpore la complejidad real del funcionamiento de las organizaciones públicas y sus problemáticas particulares.

La idea inicial de esta visión neoinstitucionalista que se propone con carácter más comprensivo parte de focalizar la atención en las instituciones o reglas del juego que caracterizan el funcionamiento de los sistemas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

3.- UNA VISIÓN NEOINSTITUCIONALISTA PARA EL ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La línea argumental que se propone para valorar la viabilidad de las iniciativas de cambio del sistema de gestión de recursos humanos a partir de la introducción de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas se sitúa en los denominados enfoques neoinstitucionalistas.

Para ello un primer elemento a considerar es la propia definición que se ofrece del concepto de institución y su relevancia para el análisis y el diagnóstico del desarrollo de iniciativas en el campo de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Desde los diversos enfoques teóricos denominados neoinstitucionalistas se ofrece una pluralidad de definiciones del concepto de institución como elemento central de sus modelos de análisis. Atendiendo a los objetivos de esta ponencia, se define el *concepto de institución como un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes implicados*, estableciendo los parámetros de aquello que se considera aceptable a partir de las relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas (March y Olsen, 1989; Thelen y Steinmo, 1992). Este conjunto de elementos constituye, además de un marco normativo y regulativo, *un esquema cognitivo* que, con cierto carácter simbólico, *proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los agentes*, y se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales, y las rutinas y procesos (Scott, 1995).

Siguiendo esta definición se destaca el papel de las instituciones no solo como “reglas del juego” que utilizan los actores para desarrollar sus estrategias, sino como configuradoras de la propia visión que éstos actores desarrollan de su ámbito de actuación. Para el caso concreto de la configuración de las organizaciones públicas, las instituciones así entendidas incidirán no tan solo en el tipo de estrategias para estructurar los recursos humanos y sus mecanismos de gestión sino también en los modelos de administración alternativos a considerar para la citada configuración.

Para el caso de la introducción de iniciativas como la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, la consideración de este concepto conduce a incorporar al análisis no simplemente del conjunto de elementos antes citados como componentes de las instituciones, sino también las interacciones que se dan entre ellos. A través de una visión de conjunto se puede comprobar, por ejemplo, como determinados valores o procesos se refuerzan mutuamente y se sostienen en normas formales e informales, creando un entramado que difícilmente puede modificarse alterando tan solo parcialmente alguno de sus ingredientes. Estas instituciones se convierten en la base del paradigma vigente y actúan como armazón que soporta y articula una determinada configuración de las administraciones a la que tienden a ceñirse los directivos y gestores públicos.

Es por ello que un análisis desde la perspectiva neoinstitucionalista debe averiguar las regulaciones que subyacen al sistema institucional y sus consecuencias, atendiendo tanto a la estructura de incentivos que ofrece a los distintos actores como a los “modelos mentales” de éstos actores, y que vienen condicionados en parte por las propias instituciones (Prats Català, 1996: 319). En este último epígrafe se incluyen aquellos aspectos menos tangibles, referidos a la cultura, a los valores y a las normas y procesos no formalizados pero que contribuyen a explicar el funcionamiento de las administraciones públicas. La ideología dominante, el modelo de administración de referencia o las “modas” organizativas vigentes son algunos de los aspectos a considerar para identificar la incidencia de las instituciones en esta dimensión.

En cuanto a su influencia sobre el comportamiento de los agentes, las instituciones generan una suerte de estructura de incentivos que enmarcan la interacción de los agentes presentes en un determinado ámbito de actuación. Estos incentivos orientan y limitan el comportamiento de estos actores, pero la influencia de las instituciones también se concreta en una segunda dimensión. Así, en un sentido cognitivo, la institución aporta significados al comportamiento de los agentes a través de tres mecanismos (Sanz Menéndez, 1997): a) aportando una determinada visión del mundo y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio, con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado y c) fijando unas creencias causales, referidas a las relaciones de causa-efecto que se asocian a determinadas acciones. De esta manera la institución no establece solo un marco de referencia para los actores a través de una estructura de incentivos sino que llega a determinar sus creencias sobre la viabilidad de las estrategias a desarrollar en su seno.

Así, el tipo de actividades desarrolladas en el ámbito de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas se ve limitado por la normativa explícita pero también por los valores y reglas informales, que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta que punto puede “legítimamente” alterarse. De esta manera la institución tiende a ofrecer resistencia a determinadas acciones en materia de gestión de personal (las

contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que tiende a favorecer de otras (las acordes con la institución).

Partiendo de estos referentes conceptuales, una primera aproximación a la caracterización de la institución vigente debería integrar los componentes de la institución y sus interrelaciones, como punto de partida para entender la complejidad de los procesos asociados a los sistemas de gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas.

A modo de elementos a introducir en el análisis, como pauta orientativa para identificar los componentes de la institución cabe centrar la atención en:

- a) las normas formales.
- b) las normas o regulación informal.
- c) los valores.
- d) las rutinas y los procedimientos.

Siguiendo este análisis, en primer lugar aparece el conjunto de normas formales que, con distinto rango, establecen los parámetros básicos del funcionamiento de los distintos ámbitos de gestión de los recursos humanos. La adecuación de las iniciativas reformadoras como la evaluación del desempeño al marco normativo vigente representa así un primer indicador de su viabilidad, en especial atendiendo al grado de encaje que permiten también las consecuencias derivadas de su puesta en marcha.

A la normativa formal cabe añadir la importante actividad de regulación informal que, a partir de los principios genéricos establecidos en la normativa, se desarrolla a base de su propia interpretación. Aunque no suelen existir datos que permitan ilustrar la existencia de estas normas y arreglos informales, se puede avanzar en su conocimiento a partir de un análisis más cercano a cada realidad, que contextualice las disposiciones explícitamente establecidas en la normativa formal con las prácticas desarrolladas en su aplicación.

Precisamente en las normas informales es donde se reflejan más claramente algunos de los valores que caracterizan el sistema de gestión de los recursos humanos. Estos valores son uno de los componentes del sistema más importantes en tanto que institución. La conformación de la cultura organizativa resulta ser un elemento clave para anticipar el encaje tanto de la propia iniciativa de cambio como de la estrategia seguida para su impulso.

La aplicación de la citada normativa formal, a partir de los valores y arreglos informales comentados, genera una serie de rutinas y procedimientos que se reflejan en una estructura orgánica. Esta dimensión más “procesal” constituye, en tanto que concreción de los anteriores componentes, un elemento fundamental para explicar la consolidación de determinadas dinámicas de actuación y, por ende, de reproducción de las instituciones.

Pero más importante que la consideración aislada de estos distintos componentes, lo más relevante para entender la verdadera dimensión de las instituciones es la interrelación que se produce entre ellos. En su dimensión de institución, la interrelación de normas, valores, reglas, rutinas y procesos y estructuras que se dan en el sistema de gestión de los recursos humanos genera una “lógica de lo apropiado”, que establece los

parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayudan a los actores a interpretar las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición de que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol.

Cabe destacar que, en este contexto institucional, algunas opciones de acción serán empíricamente inviables, o al menos se verán muy dificultadas, de modo que determinadas alternativas, en presencia de ciertas condiciones institucionales, raramente se tomarán en consideración.

4.- VARIABLES A CONSIDERAR PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Partiendo de esta definición de institución, de sus componentes y de las dinámicas de interacción entre éstos, así como las particularidades del funcionamiento de las administraciones públicas, se propone centrar la atención en tres ámbitos clave para valorar la viabilidad en términos de institucionalización de unos hipotéticos sistemas de evaluación del desempeño: el ámbito de la cultura organizativa, el ámbito organizativo y el ámbito político.

Siguiendo la lógica del enfoque neoinstitucionalista, la consideración del ámbito de la cultura organizativa viene a destacar los elementos de carácter intangible pero que inciden directamente tanto en cómo es percibida la iniciativa de evaluación como en las actitudes resultantes de los diferentes agentes implicados. La incorporación del ámbito organizativo pretende destacar elementos vinculados a la situación actual de la organización así como a sus capacidades para asumir tanto los retos que plantea la puesta en marcha del sistema de evaluación como para aprovechar el potencial que pueden ofrecer sus resultados, incluyendo el potencial de los profesionales que integran la organización. La referencia al ámbito político centra la atención tanto en la determinación de una visión estratégica para la organización por parte del máximo nivel decisorio como en las capacidades de liderazgo efectivo para el impulso de iniciativas como la evaluación del desempeño.

Los tres ámbitos considerados se desagregan, a su vez, en diez variables que permiten esbozar distintos equilibrios que pueden facilitar o imposibilitar el proceso de institucionalización de un sistema efectivo de evaluación del desempeño en las administraciones públicas. A continuación se presentan brevemente las diez variables asociadas a los tres ámbitos apuntados.

Variables asociadas al ámbito de la cultura organizativa:

1. Valores de la cultura administrativa e implicación de los profesionales que integran la organización pública.
2. Sistemas de socialización, con especial atención a los elementos vinculados a la creación de identidades y al fomento de la implicación con los objetivos de la organización.
3. Experiencias previas de implementación de sistemas de evaluación del desempeño y resultados e impactos obtenidos (memoria de la organización).

Variables asociadas al ámbito organizativo.

4. Existencia de objetivos que faciliten el establecimiento de instrumentos de evaluación, especialmente a nivel individual.
5. Capacidades de liderazgo, tanto a nivel estratégico como a nivel de línea, con especial atención a las relaciones entre subordinados y mandos.
6. Sistemas de compensación (retribuciones dinerarias y no dinerarias) y su capacidad efectiva de motivación.
7. Capacidades del equipo que impulsa el sistema de evaluación del rendimiento y de los agentes que se encargaran de su implementación efectiva.
8. Capacidad del sistema de evaluación para inserirse en los procesos de gestión de recursos humanos existentes (permeabilidad de éstos a la introducción de nuevas variables facilitadas por el sistema de evaluación).

Variables asociadas al ámbito político.

9. Liderazgo y direccionamiento político, tanto en intensidad como en persistencia a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta los plazos de implementación del sistema para facilitar la obtención de resultados.
10. Determinación de objetivos estratégicos y operativos e instrumentos para su seguimiento y exposición en clave de transparencia y rendimiento de cuentas.

El análisis cualitativo de las respuestas que ofrecen distintas experiencias de evaluación del desempeño en administraciones públicas internacionales permite ilustrar tanto el potencial como las limitaciones de la puesta en marcha de este instrumento clave que, más allá de su carácter técnico, supone una nueva visión de la gestión de recursos humanos. De ahí que se considere su introducción en términos de proceso de cambio institucional.

5.- EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Estudios profundos sobre la evaluación del desempeño y su vínculo al rendimiento en el sector público destacan por su escasez. Sin embargo, los estudios habidos muestran un nivel de consenso poco común en los análisis de las políticas de administración de personal en el sector público. En su conjunto, estos análisis nos sugieren que la cautela y la contención de las expectativas son esenciales a la hora de implantar políticas de evaluación del desempeño. La gran mayoría de los intentos de impulsar estas políticas, a menudo a través de una vinculación de los resultados de la evaluación con un sistema de remuneración incentivada, ha tenido muy poca incidencia en el comportamiento organizativo; otras veces, las políticas de remuneración incentivada sólo han conseguido aumentar costes (porque los plus por la productividad se han visto convertidos en una especie de derecho adquirido por parte de los representantes de los trabajadores) o desanimar a muchos empleados por la falta de transparencia en la adjudicación de los incentivos financieros. En todo caso, son muy pocos los casos de institucionalización de nuevas reglas de juego para la gestión de los recursos humanos a través de los nuevos sistemas de evaluación vinculados a la remuneración incentivada (*Performance-Related-Pay* o PRP).

Todas las encuestas de empleados públicos respecto a la evaluación y sus efectos sobre la motivación revelan que en ningún país es el PRP un incentivo significativo para la mayoría de los empleados.¹ Sin embargo, a pesar de sus limitaciones como un mecanismo motivador, vincular un sistema de evaluación al PRP presenta al liderazgo político y los gerentes de las administraciones públicas una gran oportunidad para dinamizar cambios profundos en la organización del trabajo y la cultura organizativa. En este sentido, la importancia del PRP deriva fundamentalmente de su potencial para generar efectos secundarios que acaban transformando la relación entre el empleado y la organización. En esta segunda parte del trabajo, consideraremos algunos ejemplos internacionales que muestran tanto las limitaciones como las oportunidades ofrecidas por los sistemas de evaluación vinculados al PRP.

5.1.- El PRP en el Reino Unido

El estudio más exhaustivo sobre la evaluación del desempeño y el PRP en el Reino Unido nos permite llegar a unas conclusiones sorprendentes sobre sus consecuencias (Marsden and French 2005). Resulta que la potencial transformadora del PRP se ha visto más claramente precisamente en el sector donde menos resultados se esperaban, la educación pública. Sin embargo, tal como veremos más adelante, al indagar más en el contexto institucional de las distintas reformas, el éxito relativo del PRP en el sector educativo era más predecible de lo que pensaban muchos expertos.

Marsden y French analizaron a través de encuestas los resultados del PRP en los departamentos de Inland Revenue (Hacienda), El Servicio de Empleo (un servicio de intermediación pública en el mercado de trabajo), dos hospitales y las escuelas públicas de Inglaterra. En grandes líneas, el PRP tuvo mayor impacto en los sectores sanitarios y educativos, principalmente porque consiguió transformar las formas de trabajar de forma más consensuada que en Inland Revenue y el Servicio de Empleo.

a) PRP en Inland Revenue

El nacimiento del PRP en Inland Revenue (lanzado en 1991 y reformado en 1996) es el *Acuerdo de Rendimiento* (Performance Agreement) firmado entre el empleado y su supervisor. En ello se fijan objetivos “stretch” tanto cualitativos como cuantitativos. La “Guía” creada por la dirección para comunicar la iniciativa dice que los objetivos deberían girar en torno al propósito del puesto, sus vínculos a los valores de la organización—servicio al cliente, cumplimiento de la ley, eficacia de costes y preocupación por el personal—, el trabajo en equipo, la identificación de los clientes y sus intereses y la calidad. El supervisor debería reunirse con el empleado varias veces durante el año para analizar su trabajo. Al final del año, el supervisor tiene que clasificar el trabajo hecho en una de tres categorías: excedió sustancialmente los objetivos, cumplió lo acordado o rendimiento por debajo de lo acordado.² Si el supervisor y el

¹ OECD 2005.

² Según la categoría profesional, un *cumplió* significaba un plus de entre 3,4 y 7,1% del salario y un *excedió* de entre 4,8 y 9,1%. Las primas mayores se destinaron a las clasificaciones más bajas.

trabajador no pueden acordar un Acuerdo de Rendimiento, se puede aplicar sin la firma del trabajador. Sin embargo, tanto en este caso como en el caso de una evaluación no aceptada, el empleado tiene derecho de llevar sus discrepancias a una comisión paritaria e independiente compuesta de gerentes y representantes sindicales.

Llama la atención el esfuerzo de la dirección del Inland Revenue en aprovechar el PRP como base para fomentar un consenso sobre nuevos objetivos y generar oportunidades para dialogar sobre nuevas formas de trabajar en el cumplimiento de valores ya aceptados por los miembros de la organización. Fueron conscientes de la importancia de vincular el programa de PRP a la cultura existente del Service para así facilitar la aceptación de los cambios organizativos (cambios en las formas de trabajar). Además, el programa contaba con unas normas transparentes (la “Guía”) y el liderazgo presionaba a los mandos intermedios para que llevaran a cabo las evaluaciones y reuniones intermedias con asiduidad, consistencia y equidad. En otras palabras, intentaron actuar simultáneamente sobre los tres ámbitos que definen el contexto institucional del trabajo—la cultura, la organización y la política—para así lograr que el nuevo sistema de PRP se institucionalizase con éxito.

A pesar de estos esfuerzos, el programa no ha tenido los resultados esperados. Si bien casi dos tercios del personal consideró que su evaluación reflejó con bastante fidelidad su nivel de cumplimiento con los objetivos fijados en el Acuerdo de Rendimiento, un porcentaje algo mayor opinaba que su Acuerdo fue impuesto a base de presión y sin diálogo sustancial. Una mayoría no creía que el proceso hubi era ayudado a aclarar sustancialmente los objetivos ni organizativos ni individuales. De hecho, tres cuartos del personal pensaba que el PRP fue un mecanismo que sólo servía para aumentar la cantidad de trabajo. Respecto al proceso de arbitraje, muchos empleados opinaban que no funcionaba, ya que los beneficios inmediatos de conseguir una revisión al alza de la evaluación no compensaban el riesgo que suponía el conflicto con el supervisor de cara a posibles ascensos futuros.

El “Guía” declaraba—y los líderes del Service insistían en ello—que el sistema no contaba con cuotas; sin embargo, tres cuartos del personal creía que sí había y que esto afectaba a las evaluaciones. Un tercio de los trabajadores y, más grave aún, 45% de los mandos intermedios decían que el programa había reducido la voluntad del personal a colaborar con la dirección; mientras tanto, dos tercios de los trabajadores creían que la iniciativa de PRP había empeorado el trabajo en equipo.

Quizá el dato más positivo desde la perspectiva de la dirección es que en torno a 40% de los mandos intermedios decían que el sistema de evaluaciones había conseguido que el personal trabajaba más allá de los requerimientos del puesto y que hicieron más. Sin embargo, muy pocos gerentes veían cambios sustanciales en la calidad del trabajo y el compromiso de la plantilla con la organización.

¿Por qué las detalladas instrucciones fijadas en la Guía para conseguir unos objetivos consensuados no consiguieron aumentar la motivación del personal y su identificación con las metas organizativas a pesar de que el liderazgo organizativo insistió tanto en el cumplimiento de estas normas? Como respuesta, Marsden y French señalan a los muchos trabajadores que afirmaron que la autonomía que ejercían no era suficiente como para *exceder mucho* los objetivos fijados, por mucho que trabajasen. De hecho,

una mayoría creía que los que sí consiguieron las evaluaciones más altas las ganaron gracias al favoritismo de sus superiores.

En otras palabras, la política de PRP y el sistema de evaluación que la estructuraba no consiguieron transformar el comportamiento organizativo en su conjunto porque el liderazgo no brindó a un gran porcentaje de los trabajadores las herramientas (autonomía, independencia, mayor formación, etc.) que necesitaban para mejorar su productividad cualitativamente. Si retomamos los variables asociados al ámbito organizativo descritos en el apartado 4), vemos que los líderes del Inland Revenue no consiguieron vincular el sistema de evaluación a las capacidades del equipo, lo cual a la vez provocó un conflicto en el ámbito de los valores. Como consecuencia, los aumentos de productividad alcanzados con el nuevo sistema de evaluación se consiguieron casi únicamente a través de presiones para el ejercicio de mayor esfuerzo y al coste de una deterioración considerable en el compromiso de los trabajadores con la organización.

b) PRP en el Servicio de Empleo

Tal como en el caso de Inland Revenue, casi tres cuartos de los trabajadores del Servicio de Empleo encuestados apoyaron en principio la idea de vincular una parte de la remuneración al desempeño. Igualmente, el sistema adoptado en el Servicio se desarrolló en torno a un Acuerdo de Rendimiento fijado entre el empleado y su supervisor y revisado cada trimestre. Los líderes del Servicio, sin embargo, se habían prestado más atención que sus homólogos en Inland Revenue a la cuestión de la transparencia en la distribución de las primas asociadas con el rendimiento individual.

Sin establecer cuotas absolutas para los cuatro niveles del rendimiento (A - superior, B - bueno, C - satisfactorio, D - no satisfactorio), la dirección informó a los sindicatos que esperaba tener un 5% de empleados en el nivel A, un 75% en el nivel B, un 19% en el nivel C y en torno a 1% en el nivel D. Luego se repartiría la cantidad recibida desde el Tesoro para el PRP durante ese año en la forma de "Acciones de Equidad" según el siguiente ratio—A:3, B:2, C:1 y D:0.

Más de 70% de los empleados encuestados entendían su nivel en el *ranking* y casi dos tercios creían que éste fue justo (en términos de los objetivos establecidos). Sin embargo, más de 70% de los encuestados decían que medir su trabajo (lo que ellos "entendían" por éste) era difícil y discrepaban con la utilización de objetivos cuantitativos individuales para calcular el PRP. Para muchos, ayudarle a un cliente encontrar un punto de trabajo era para ellos hacer bien su trabajo, aunque esto implicase dedicarle al cliente más de los veinte minutos fijados para estas entrevistas en sus objetivos. Aquí vemos que los valores impuestos por el sistema de evaluación chocaban frontalmente con la cultura de la organización en una de sus dimensiones claves, las fuentes de motivación intrínseca de los empleados.

Tampoco creían ni los trabajadores ni los mandos intermedios que el sistema funcionase según había sido definido por la dirección. Una mayoría sustancial de los mandos decían que sus subordinados faltaban un control suficiente sobre su trabajo como para que pudiera evaluarlos según sus objetivos individuales. Mientras tanto, más de 40% de los trabajadores veían favoritismo en el proceso de evaluaciones y creían que los pronósticos de la dirección sobre la distribución de evaluaciones a través de los cuatro

niveles era *de facto* un sistema de cuotas. Así no es de sorprender que casi tres cuartos de la plantilla consideraba el PRP como una herramienta para reducir los costes salariales y intensificar el trabajo.

Efectivamente, casi un tercio de los mandos decían que el sistema había aumentado el esfuerzo de sus subordinados, mientras sólo un 20% veían alguna mejora en la calidad del trabajo (y un 40% creían que los trabajadores estaban menos dispuestos a colaborar). Sólo un 20% de los trabajadores reconocían que el programa les había animado a organizarse mejor y trabajar más horas, pero incluso mucho de estos no se sentían más motivados. Quizá el resultado más claro había sido una reducción en las bajas por enfermedad, en gran medida porque estas ausencias aumentan el trabajo para los demás, dificultando la consecución de sus objetivos, lo cual genera dinámicas de presión dentro del grupo para que nadie falte más días de los necesarios.

Como indican estos resultados, el programa de PRP en el Servicio de Empleo introducía objetivos que contradecían la cultura de la organización y responsabilizaban al empleado por resultados que en gran medida éste no controlaba según la organización existente del trabajo. En este contexto, la institucionalización del nuevo sistema de evaluación fue duramente resistido, hasta tal punto que estalló un gran escándalo: en 1997 salió a la luz una investigación del Gobierno Británico sobre la inflación de cifras de colocaciones en el Servicio en torno a un 30%.

En un contexto en que los trabajadores sentían que los objetivos fueron impuestos sin su consentimiento y medían resultados que no fueron los que ellos más valoraban, no es de sorprender que algunos trabajadores falsificaron datos para cumplir con un deber que no compartían. Dado el rechazo generalizado al nuevo sistema de evaluación, seguramente muchos trabajadores llegaron a la conclusión que era más fácil seguir el “ejemplo” de sus compañeros y falsificar sus propios datos en vez de cumplir honradamente su cometido y posiblemente perder dinero por tener un rendimiento más bajo (según los resultados evaluados).

Dos casos de institucionalización fallida

Tanto en el caso del Servicio de Empleo como en el de Inland Revenue, los sistemas PRP impulsados desde la dirección violaban aspectos primordiales de la cultura organizativa y el ámbito organizativo. Respecto a la cultura, el énfasis en objetivos cuantitativos obviaba los aspectos cualitativos que más apreciaban los empleados. Antes de implantar el PRP y los nuevos sistemas de evaluación, ambas organizaciones contaban con profesionales relativamente motivados y comprometidos con el servicio al ciudadano. Mientras una gran mayoría de los trabajadores seguían creyendo que su trabajo era importante, muchos sentían que los cambios promovidos por la dirección habían dificultado ese trabajo sin siquiera dotarles con los medios (cambios en la organización del trabajo) necesarios para cumplir con sus nuevos objetivos.

A estos problemas culturales y organizativos, quizá deberíamos añadir un problema asociado con el ámbito político. En ambas organizaciones, la dirección puso en marcha los sistemas de PRP en gran medida como respuesta a presiones desde el Gobierno estatal. Esto seguramente agravó los choques entre el sistema de evaluación por un lado y los previamente institucionalizados valores y rutinas de la organización por otro, ya que provocó de entrada la desconfianza de los empleados en la veracidad de los objetivos del sistema proclamados por la dirección. En este contexto, no se daban ninguno de los

dos variables políticas que hemos propuesto como claves para lograr la institucionalización de nuevas prácticas de evaluación y PRP. Por un lado, el compromiso de la dirección con los objetivos articulados en documentos como la “Guía” (Inland Revenue) era bastante cuestionable en comparación con objetivos menos confesables como la reducción de costes. Así no es de sorprender que la insistencia en la transparencia muchas veces no pasaba de meras palabras. Por otro lado, teniendo en cuenta las tensiones provocadas entre la dirección por estas presiones presupuestarias, es probable que la determinación de objetivos estratégicos y operativos tuvo bastante menos que ver con la implantación del PRP que una sencilla reducción de costes. Dicho esto, es importante reconocer que por los datos que disponemos, parece que esta reducción de costes se consiguió (más claramente en el caso de Inland Revenue), lo cual sugiere que, al menos a corto plazo, la no institucionalización del PRP no está reñida con la consecución de objetivos organizativos.

c) PRP en Dos Hospitales Autónomos (Trust Hospitals)

A diferencia de las dos organizaciones consideradas en el apartado anterior, los dos hospitales analizados en esta sección no sufrían presiones externas para introducir políticas de PRP, sino que sus respectivos directores impulsaron estas políticas por convencimiento propio, lo cual indica que desde el primer momento contaron con mayores cuotas de autonomía en su diseño y seguramente mayores compromisos para llevarlas a cabo.

Estos dos hospitales se reorganizaron como autónomos en 1992-1993, ganando una cuota importante de independencia del Servicio Nacional de Salud (NHS) a la vez que tenían que competir para ganar contratos desde los organismos del NHS. Según la normativa que regía su nuevo estatus, podían ofrecer a todos los empleados (menos los médicos) un contrato alternativo al del convenio nacional, pero no podían obligar a ningún empleado a aceptar este contrato local. Frustración con un contrato nacional que definía el trabajo por profesiones y así limitaba el trabajo en equipo animaba a la dirección de ambos hospitales a buscar alternativas.

En uno de los hospitales, adoptaron un sistema de PRP individualizado, basado en evaluaciones individuales; en el otro, adoptaron un PRP colectivo vinculado a los resultados de la organización en su conjunto (contratos ganados en concurso). En ambos casos, una parte del PRP se consolidaba en el salario, así compensando la pérdida de aumentos automáticos por antigüedad que había en el contrato nacional. En ambos hospitales, el PRP supone menos de un 6,5% de la base en el mejor de los casos. En el hospital con la evaluación individual, los departamentos tienen el objetivo de dividir los trabajadores entre las tres categorías de la evaluación en un ratio de 60/20/20. El proceso evaluativo es parecido al descrito en los dos casos anteriores (un acuerdo sobre objetivos o criterios), aunque es importante subrayar que los ratios en este caso fomentan la identificación del rendimiento sub-óptimo en vez de premiar un grupo muy minoritario (como era el caso en Inland Service y Employment Service). Este *ranking* menos exclusivista celebra el compromiso de la gran mayoría de los trabajadores con los objetivos de la organización, algo bastante más en sintonía con su cultura de servicio al ciudadano que el “concurso para identificar los mejores” que imperaba en los casos anteriores.

En el otro hospital hay un incentivo colectivo basado en objetivos financieros, objetivos del trabajo (cantidad), objetivos de calidad, y objetivos del negocio. Hay un sistema de evaluación individual, pero es bastante menos riguroso que en el otro hospital y es en gran medida un mecanismo para identificar y rectificar casos de rendimiento bajo.

En ambos casos parece que la motivación de los trabajadores se ha mantenido muy alta, con la mayoría insistiendo que el PRP no haya tenido un efecto sobre sus niveles de implicación en y compromiso con el trabajo. El sistema individual funciona mejor para aumentar conocimiento de objetivos organizativos y resolver casos de rendimiento bajo. También hay mayor compromiso tanto por parte de los mandos como los empleados para dedicar tiempo al proceso de evaluación. Por otro lado, el PRP colectivo fomenta mejor el trabajo en equipo, la colaboración y la identificación del individuo con la organización en su conjunto. A la vez, evita problemas de moral por discrepancias individuales y minimiza el cuestionamiento de los motivos de la dirección. También parece promover una aceptación de mayores sacrificios salariales a cambio de salvar puestos.

c) Lecciones de cuatro casos británicos

Los mandos intermedios en ambos hospitales creen que el PRP y sus sistemas de evaluación han tenido mayor consecuencia para la cantidad que para la calidad del trabajo. A la vez, también en ambos hospitales, creen muchos mandos que sus subordinados no controlan suficientemente su trabajo como para que tenga sentido un sistema de PRP. Si bien estos datos revelan limitaciones importantes en las dos estrategias, también está claro que los líderes de estos hospitales han conseguido incorporar el PRP a las rutinas institucionales con mucho más éxito que en los casos del Inland Service y el Servicio de Empleo. Esta mayor institucionalización explica cómo y por qué el PRP ha tenido consecuencias relativamente positivas (si bien limitadas) en los dos hospitales.

Lo que más llama la atención en la comparación de los hospitales con los otros programas británicos considerados anteriormente es que en los primeros tanto la dirección como los empleados han elegido crear y participar en el programa mientras en los últimos el PRP ha sido impuesto desde fuera.

Los programas de PRP impuestos entre los cuerpos civiles de la administración central británica (por ejemplo, Inland Service y el Servicio de Empleo) se crearon con el objetivo político de convertir a sus directivos de expertos en la formulación de políticas públicas en expertos en la gestión económica. Así el PRP se promovió desde el Gobierno Central en gran medida para reducir costes, a la vez que se procedió a una reducción sustancial en el número de empleados en los dos servicios analizados aquí (Keraudren 1994). Con estos objetivos políticos en mente, es lógico que, tanto en Inland Service como en el Servicio de Empleo, el PRP aumentó la cantidad de trabajo a la vez que mermó la motivación de los empleados, a diferencia del caso de los dos hospitales analizados.

Si consideremos el aumento de la motivación como un objetivo clave del PRP, tendríamos que concluir que los programas de PRP en la Administración Central del Reino Unido han sido en gran medida un fracaso. Sin embargo, si lo que se buscaba era

aumentar el esfuerzo de los trabajadores, la evaluación del éxito tendría que ponderar el balance entre un aumento cuantitativo en el esfuerzo y una posible reducción en la calidad del mismo relacionado con los problemas de motivación. El PRP en el Inland Service y el Servicio de Empleo hizo posible una renegociación del esfuerzo entre la dirección y la plantilla, ya que obligó a los mandos intermedios a redefinir el contenido (al menos cuantitativo) del trabajo con sus subordinados. Según alguno de estos mandos, el resultado ha sido que sus subordinados trabajen “harder but not smarter”.³ Si no es esto el resultado más deseado, tampoco quiere decir que no se hayan institucionalizado los cambios promovidos. El problema es que no está claro que las nuevas rutinas institucionalizadas a través del PRP sean un avance en términos de la eficacia organizativa. Incluso es bastante probable que se hayan perdido (o des-institucionalizado) valiosos valores organizativos como el compromiso del empleado con el servicio público y su orgullo en un trabajo bien hecho.

5.2.- El PRP en Dinamarca

En Dinamarca, el gobierno central ha adoptado una estrategia de PRP parecida al caso de los dos hospitales “Trust” descritos en el apartado anterior, pero en este caso extendido a casi todas las administraciones del país. Con la llegada del gobierno del conservador Schlüter en 1982, comenzó un período de experimentación con elementos de la Nueva Gestión Pública a través de la gestión del rendimiento organizativo (contratos entre los ministerios y las agencias estatales), la incorporación del ciudadano en la toma de decisiones estratégicas a través de consensos mixtos, una gran iniciativa para reducir los trámites burocráticos, la introducción de elementos de competencia con el sector privado en el suministro de servicios y el establecimiento de Gestión por Objetivo (MBO) en la evaluación de las agencias y sus directores.

A partir de 1995, todos los directores tienen contratos basados en el rendimiento de sus agencias. Esto se basa en un 60% según los resultados medibles fijados en unas negociaciones entre la agencia y su ministerio de referencia, un 20% según el desarrollo de las estrategias fijadas en dichas negociaciones y un 20% según la gestión de los recursos humanos. La remuneración PRP puede alcanzar hasta un 15 % del salario. (Jensen 2000, 60).

El sistema de PRP para la mayoría de los empleados públicos daneses fue introducido en 1997; algunos empleados (según el convenio colectivo) tienen la opción entre seguir con el sistema que existía antes o entrar en el sistema PRP, mientras para otros el nuevo sistema es obligatorio. Siguiendo el proceso de descentralización iniciado en 1982, el gobierno socialista de Nyrup Rasmussen (1993-2001) dejó la determinación de la estructura del PRP y su concreción en objetivos a cada unidad administrativa. En algunos casos se utiliza un sistema de Balanced Scorecard mientras en otros el sistema de rankings es bastante más informal. El objetivo del gobierno de Rasmussen y mantenido por el nuevo gobierno liberal de Fogh Rasmussen (2001 – actualidad) es que el PRP puede llegar a comprender hasta un 20 % de la remuneración total (Hansen 2005).

³ Marsden, David. 2004. The Role of Performance-Related Pay in Renegotiating the “Effort Bargain”: The Case of the British Public Service, *Industrial and Labor Relations Review* 57:3; 365.

Mientras el contenido y estructura del PRP varía enormemente de unidad en unidad, hay algunos elementos comunes promovidos desde el Estado que buscan fomentar un diálogo entre el empleado y el supervisor con el propósito de estrechar la identificación del primero con los objetivos organizativos. Por ello, todas las organizaciones tienen que proceder a una evaluación externa de sus políticas de personal cada dos años, entrevistar a todos los empleados para medir su grado de satisfacción cada año, establecer comités paritarias dentro de la unidad para revisar los planes de desarrollo individual en aras de asegurar una mayor vinculación entre las competencias individuales y los objetivos colectivos (Jensen 2000). En todos los casos, el salario es objeto de discusión entre el supervisor y el empleado en su reunión anual para repasar el rendimiento del empleado. Para que la remuneración y el plan de desarrollo entren en vigor, tienen que ser firmados tanto por el supervisor como por el representante sindical local. (OECD 2005).

Estos elementos integradores buscan acercar la remuneración del individuo a los objetivos organizativos sin dañar una cultura previa caracterizada por altos niveles de confianza mutua y lealtad entre la dirección y los empleados públicos. Todos los análisis del PRP en Dinamarca concluyen que la introducción de PRP a través de mecanismos que han buscado el consenso en todo momento ha mantenido intacto tanto el compromiso de los empleados públicos con su trabajo como las buenas relaciones entre las partes (Jensen 2000). También hay indicios que el PRP ha mejorado la capacidad de las administraciones para atraer a personal cualificado en un momento en que los salarios ofrecidos por el sector privado danés han crecido de forma importante (OECD 2005).

Sin embargo, según una encuesta del Ministerio de Finanzas llevada a cabo en 2001, sólo 39% de los gerentes y sólo un 23% de los representantes sindicales creen que el PRP ha mejorado la atención prestada por la organización en sus resultados (Ibid.). Estudios externos también indican que la utilización del PRP ha sido bastante menor de lo que se esperaba (Hansen 2005, 339). Parece ser que las reservas sindicales frente a la introducción del PRP (“demasiado mercantil,” “un intento de desfrazar aumentos insuficientes en la masa salarial”) han generado bastantes reticencias entre los gerentes al respecto.

De entrada, este resultado es algo sorprendente. Recordamos que la introducción del PRP en Dinamarca fue posterior a la introducción de MBO entre los directores de las agencias administrativas. Por lo tanto, si no aumenta la eficiencia organizativa, esto podría resentirse en los ingresos del propio directivo, por lo que parece tener éste un poderoso incentivo para implantar el PRP de forma agresiva y así asegurarse unos resultados adecuados según sus objetivos individuales.

Quizá esta aparente contradicción se desvanece si consideramos que la administración danesa ha sido reconocida internacionalmente desde hace muchos años por ser transparente, eficiente y honesta. Sin tener ningún sistema formal de medición del rendimiento individual, las administraciones danesas en gran medida ya poseían antes de la implantación del PRP mecanismos informales para fomentar el diálogo en torno al trabajo y los objetivos colectivos (Greve 2006). En este contexto institucional, los directivos podrían pensar que los beneficios de un agresivo despliegue del PRP fueran inciertos mientras sus consecuencias para el buen estado de las relaciones pudieran ser bastante negativas. Así no es de sorprender que los directivos hayan actuado con cautela

y que las consecuencias del PRP en Dinamarca han sido mucho menores de lo que esperaban los dos gobiernos Rasmussen.

5.3.- El PRP en Finlandia

Hansen (2005) argumenta que las consecuencias del PRP en Finlandia han sido bastante mayores que en Dinamarca, en gran medida porque el gobierno finlandés comenzó a implantar sus reformas en un ambiente de crisis económica que aumentó su capacidad negociadora respecto a los sindicatos y aumentó el interés de los ministerios en llevar a cabo las reformas propuestas. Los análisis de la OECD respaldan este argumento. Si los empleados públicos llegan a compartir con sus líderes la opinión de que sea necesario el cambio, es bastante más factible acometer una transformación institucional. Sin embargo, una crisis por sí sola no es suficiente para asegurar la implantación exitosa de un nuevo sistema de evaluación. Como veremos a continuación, parece ser que la clave del éxito relativo del sistema de evaluación vinculado al PRP en Finlandia ha sido el compromiso explícito de sus directivos con lograr su institucionalización dentro de unas nuevas reglas de juego para la gestión de los recursos humanos.

El gobierno finlandés lanzó un Nuevo Sistema de Remuneración en 1992 con tres elementos: un salario base según los requerimientos del puesto; una prima a nivel de equipo o unidad; un elemento de PRP individual. Tanto el salario base como el PRP se negocian con los sindicatos, mientras la prima del grupo queda a la discreción de la unidad. El PRP combina una prima más un aumento por méritos; ambos elementos se derivan de un análisis del rendimiento cuyo contenido se acuerda con los sindicatos. El PRP promedio está en torno a un 15% del salario (y puede llegar a un máximo de entre un 25% y 50% según la unidad). Las primas colectivas son mucho más modestas, con un promedio de 1,7% en 2002; la más baja fue de 1% y la más alta de 8,3%.

A diferencia del modelo danés, donde fueron los directores los primeros en incorporarse al sistema de PRP (si bien era un modelo distinto al ofrecido a los demás empleados), los directivos finlandeses (pero no los mandos intermedios) están excluidos tanto del PRP como de las primas colectivas. Es un dato interesante, puesto que reduce el interés personal del directivo en los resultados cuantitativos de la organización (ya que no se juega directamente sus ingresos con ellos), posiblemente facilitando que el PRP se oriente más hacia el desarrollo del individuo que hacia una evaluación de su cumplimiento con unos objetivos cuantitativos. De hecho, esto es exactamente lo que expresaron los directivos finlandeses en varias encuestas llevadas a cabo por el OECD (2005). Casi todos definieron el nuevo sistema de remuneración como una herramienta muy eficaz para el desarrollo organizativo y creyeron que la gestión y el liderazgo se habían mejorado al vincularse el comportamiento de los subordinados con incentivos y sanciones económicas. (Ibid.)

a) El PRP en la aduana finlandesa

Para darnos una mejor idea de cómo funciona el caso finlandés en la práctica, será útil ver el proceso de implantación del PRP en sus aduanas.⁴ Desde 1989, la aduana finlandesa recibe financiación del Ministerio de Finanzas a partir de un acuerdo sobre sus objetivos, tanto cualitativos como cuantitativos, para el siguiente año. Así dispone de un alto grado de autonomía para su organización y gestión interna. Durante 1998 y 1999, se identificaron en una serie de reuniones participadas por todo el personal los valores centrales de la organización—competencia vocacional, consistencia, dedicación al servicio y aprecio por el individuo. A continuación, cada gerente se reunía con cada uno de sus subordinados por separado para comentar la presencia de estos valores en el trabajo del individuo, su equipo y su departamento y para identificar posibles estrategias y tácticas para reforzarlos.

Luego, los directores de aduanas definieron la nueva estrategia para la organización y diseñaron un Balanced Scorecard para medir su implantación. En el apartado de recursos humanos del Balanced Scorecard se incluye cuestiones como competencias actuales y para desarrollar y la satisfacción del empleado. La nueva estrategia de personal fue diseñada por un comité compuesto por los directores de recursos humanos y de formación, los directores de los cinco distritos territoriales de aduanas y representantes sindicales de los empleados de la agencia. La estrategia global, el Balanced Scorecard y la estrategia de recursos humanos fueron presentados a toda la plantilla en unas jornadas que duraron dos días enteros. Esta estrategia se revisa cada año durante una jornada de dos días con la participación de los representantes de los trabajadores y la dirección.

El nuevo sistema salarial se implantó después de impartir a los aproximadamente 300 gerentes unas sesiones de formación en el manejo de reuniones con los subordinados sobre sus resultados y su desarrollo profesional y en la evaluación del rendimiento. Los objetivos de estas “reuniones sobre resultados y desarrollo” (es notable que se llamen así y no solamente “reuniones sobre el rendimiento”) son la evaluación de los resultados alcanzados durante el año previo (los seis meses previos para la primera evaluación en un nuevo puesto) y la revisión del salario, la determinación conjunta de los objetivos para el próximo año y la definición de las necesidades individuales de formación y desarrollo. Informalmente se busca fomentar la competitividad de los salarios de la aduana, animar a los empleados a desarrollar sus conocimientos y capacidades y a asumir nuevos retos y fomentar el trabajo en equipo, tal como veremos a continuación.

El PRP puede llegar hasta un 30% del salario básico⁵ para el puesto en cuestión: hasta un 15% según su capacidad sobre todos los aspectos de su trabajo, hasta un 9% según la calidad y la eficiencia (cumplimiento con plazos), y hasta un 6% según su capacidad de trabajar en equipo y colaborar con su superior. Cada elemento se evalúa en una escala de 1-5. Es interesante notar cómo se calcula la capacidad, ya que se ve cómo se vincula con el desarrollo de capacidades en toda la organización. Primero se identifican todas

⁴ Esta sección se basa en Erling, Tapani. 2002. “Improvement of management and the salary system at Finnish customs,” Paper presented at the OECD-Germany High-Level Symposium on Governing for Performance in the Public Sector, Berlin 13-14 March.

⁵ Esto quiere decir que se excluyen del cálculo otros pagos relacionados con la antigüedad, condiciones de trabajo, competencias lingüísticas y la garantía salarial que protege al trabajador de una reducción en ingresos mensuales con el cambio hasta el nuevo sistema remunerativo.

las áreas de conocimiento relevantes (a ranceles y productos, otros aspectos de la legislación aduanera, tecnologías informáticas, contabilidad, etc.) y luego se puntúa el empleado en cada área según los siguientes baremos:

- 5: avisa y guía a los demás
- 4: tiene competencias versátiles
- 3: hace bien su trabajo
- 2: está aprendiendo
- 1: solamente tiene nociones básicas

De forma parecida, el grado de 5 para la evaluación de la calidad y la eficiencia es “trabaja de forma ejemplar y anima a los demás.” En otras palabras, el trabajo en equipo y la generosidad son altamente valorados no solamente en los cursos de la dirección sino también remunerados y vinculados estrechamente con los ascensos.

La definición del contenido y nivel de conocimientos para el puesto por lo cual será evaluado el empleado la desarrollan conjuntamente el supervisor y el subordinado. El supervisor tiene luego que revisar este documento con su jefe para que lo apruebe. Cada oficina de distrito y la oficina central cuenta con un Equipo de Salarios para adjudicar discrepancias en el proceso de evaluación. El director de la oficina es el líder del equipo y allí participan los representantes de los trabajadores.

Antes de transformar sus políticas retributivas, la aduana finlandesa ya contaba con una plantilla bien formada y con unas buenas relaciones entre la dirección, los representantes de los trabajadores y los empleados. Sin embargo, la introducción del PRP suponía riesgos importantes, ya que la progresiva individualización de la remuneración iba en contra de la cultura igualitaria existente, tal como era la situación en el caso danés. Consciente de este riesgo, la dirección fijaba el mantenimiento de su alto grado de confianza con el personal como uno de los objetivos primordiales durante todo el proceso del cambio. Parece que entendían desde el primer momento que la implantación exitosa del PRP requeriría la institucionalización de una cultura distinta y que esto sólo se ría posible con un consenso a favor de estos cambios entre la gran mayoría de la plantilla.

Hasta la fecha la transformación institucional ha procedido con un éxito relativo. Gracias a sus nuevas políticas de remuneración y desarrollo del talento, la aduana ha podido mejorar su competitividad en el mercado de trabajo, atrayendo a unos nuevos empleados con mayor preparación. Aunque una minoría de empleados (aproximadamente un 20%) con mucha antigüedad disfrutaban de un plus especial que en gran medida les exenta del sistema de PRP y dificulta su implicación en las nuevas pautas de trabajo, la mayoría de los empleados y todos los gerentes están más satisfechos con el nuevo sistema que el anterior. Todos están de acuerdo con que la colaboración y trabajo en equipo ha mejorado. Por último, la dirección está convencida que la organización está mejor capacitada para cumplir con su mandato y sobre todo de vincular sus políticas de personal a los objetivos estratégicos expresados a través del Balanced Scorecard.

Quizá la parte más difícil de toda la transición hacia el nuevo sistema es el compromiso y tiempo que requería de los directores y los mandos intermedios si n ver ningún resultado. Tal como hemos indicado, tardaron aproximadamente tres años desde la identificación de los valores organizativos hasta la implantación del nuevo sistema salarial. Durante este tiempo, el liderazgo de la aduana tuvo que dedicar un gran

esfuerzo para conseguir que su equipo no se desanimase frente a la falta de beneficios inmediatos. Por consiguiente, el éxito del PRP como dinamizador de cambios institucionales y organizativos en el caso de la aduana finlandesa se debe en gran medida a dos factores: la comprensión por parte de la dirección de la importancia primordial del cambio institucional para que funcionase el nuevo sistema salarial y su compromiso en energía y tiempo para asegurar que se cumpliesen cada uno de los pasos previos a su implantación.

El caso finlandés muestra que el éxito del PRP como mecanismo para fomentar el cambio institucional depende en gran medida del grado de aceptación de sus objetivos subyacentes y la valoración de los empleados de la legitimidad del proceso de evaluación. Es un ejemplo de transformación institucional desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba que constituye en sí un libro de texto de mejores prácticas. Sin embargo, el caso finlandés puede ser visto como una experiencia poco relevante para aquellas administraciones que no cuenten al día de hoy con el grado de buenas relaciones laborales que caracterizaron a las administraciones finlandesas incluso antes de las reformas cometidas a partir de la década de los 1980. Por eso quisiéramos concluir este trabajo con un caso cuyo éxito ha sido menos rotundo pero, que seguramente cuenta con una situación de partida bastante más próxima a la que puede enfrentarse las administraciones españolas.

5.4.- Un apunte final: el PRP en las escuelas inglesas

En el año 2000, el gobierno británico introdujo un nuevo sistema de gestión del rendimiento en las escuelas públicas con un importante componente de PRP.⁶ El sistema salarial dividía a los profesores en dos grandes grupos. Un nuevo profesor entraría en el sistema salarial tradicional y durante sus primeros años tendría los aumentos por antigüedad de siempre más la oportunidad para ganar un plus por un rendimiento superior. Para acceder al tramo salarial superior, el profesor tendría que alcanzar un nivel superior en una evaluación basada en parte en su desarrollo profesional y en parte en los logros de sus alumnos. Cada aumento recibido en el tramo superior se consolidaría como salario y se computaría en el cálculo de las pensiones. No existía ningún plus por antigüedad en el tramo superior; todo aumento se ganaba por tener una evaluación superior. Un profesor que accedía al tramo superior podría llegar a ganar un 25% más del tope salarial existente bajo el sistema anterior. Esta oportunidad para incrementar sustancialmente los ingresos fue el aliciente ofrecido por el Gobierno a

⁶ Marsden, David and Richard Belfield. 2006. "Pay for Performance Where Output is Hard to Measure: the Case of Performance Pay for School Teachers," CEP Discussion Paper No. 747 (August), Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

cambio de imponerles a todos los profesores una evaluación anual en la cual se fijarían objetivos y se evaluaría el rendimiento.

Para que tuviera éxito el nuevo programa, el Departamento de Educación ofreció en su página Web para los directores de colegios y los profesores un gran número de buenas prácticas para integrar los avances estudiantiles en las evaluaciones del rendimiento profesoral. De hecho, los profesores y sus sindicatos estaban en gran medida dispuestos a aceptar un sistema de evaluación que premiaba a una mejora en sus conocimientos y capacidades; sin embargo, rechazaban frontalmente el vínculo del PRP con el rendimiento estudiantil. Unos años antes de introducir este sistema, el Gobierno había introducido un quasi-mercado en la educación básica y secundaria a través de las “clasificaciones de liga” para las escuelas. Por un lado, brindaba a los directores y los profesores mayor autonomía para gestionar sus institutos y los contenidos educativos con una financiación bloqueada basada en el número de alumnos matriculados en cada centro. Por otro lado, se publicaban los resultados agregados en los exámenes nacionales de cada instituto y permitía a los padres elegir el instituto de sus hijos, por lo cual una “clasificación” baja podría dar lugar a una pérdida de alumnos, de ingresos e incluso el cierre del instituto. De ahí que los profesores y sindicatos temían que la incorporación de los mejores estudiantiles en el sistema de evaluación significaría de hecho una paga según los resultados en los exámenes nacionales.

En el año 2000, dos tercios de los directores de instituto y 80% de los profesores rechazaban la vinculación de la remuneración con el rendimiento y sobre todo con el progreso estudiantil. A la vez, 90% de los profesores y 80% de los profesores-líderes de grupo opinaban que la gestión del rendimiento en la educación no tenía sentido porque era imposible vincular el trabajo en una escuela al rendimiento de un individuo. Las mismas personas fueron encuestadas de nuevo en 2001 y en 2004. Para 2004, un cuarto de los profesores y 66% de los directores pensaban que sí se podía gestionar el rendimiento, mientras casi 20% de los profesores y casi dos tercios de los directores aceptaron la vinculación del salario con el rendimiento.

Estos cambios de opinión por parte de bastantes profesores y directores se pueden vincular a unas opiniones bastante favorables sobre las consecuencias del nuevo sistema de evaluación en sus escuelas y sus carreras profesionales. 60% de los profesores y 80% de los profesores-líderes de grupo opinaban en 2004 que los directores fijaban objetivos con más claridad; así, 40% de los profesores decían que el sistema había aumentado su familiaridad con los objetivos de su instituto. En 2001, después de un año de experiencia con el sistema, un 25% de los profesores de claraban que el sistema les ayudaba a aclarar sus necesidades profesionales y les brindaba apoyo organizativo; para el 2004, esta cifra había llegado a ser más de un 40% de los profesores y más de un 60% de los profesores-líderes. En el año 2000, sólo un 15% de los profesores creían atractivos los incentivos monetarios, cifra que casi llegó a 30% en 2004.

En la práctica, entre 2000 y 2004 en torno a 90% de los profesores elegibles habían podido acceder al tramo superior de salarios y habían recibido el aumento máximo. Esto podría indicar que los profesores llegarían rápidamente a no tomar muy en serio este nuevo sistema de evaluación. Sin embargo, existía bastante incertidumbre en torno a la continuidad de estas altas cifras de “éxito” en las evaluaciones, ya que el Departamento de Educación había amenazado varias veces en poner límites en la cantidad de dinero disponible para el tramo superior, lo cual obligaría a los directores a ser más selectivos

en sus evaluaciones. Quizá el dato más significativo en este sentido es que en 2004 ya la mitad de los profesores-líderes rechazaban el argumento de que el nuevo sistema fue principalmente un mecanismo para aumentar los ingresos de los profesores; o sea, estos profesores experimentados, participantes claves en el nuevo sistema de evaluación, creían que el nuevo sistema sí servía para mejorar el rendimiento de los profesores y sus institutos en su conjunto.

Marsden and Belfield argumentan que estos cambios de opinión reflejan cambios importantes en la operación de las escuelas, cambios que sugieren una progresiva institucionalización de nuevas formas de trabajar. Para 2004, el 60% de profesores-líderes decían que el sistema había aclarado los objetivos del instituto para los profesores y la mitad opinaban que los profesores estaban pensando más sistemáticamente sobre sus prioridades, lo cual sugiere que el programa había mejorado enormemente los niveles de comunicación y *coaching* en muchos centros. En el mismo sentido, para 2004 un 35% decían que el sistema les permitía identificar y ayudar a los profesores más necesitados de mayor formación y a los que sufrían los problemas más graves de desajustes en la cantidad de trabajo.

A pesar de las reticencias de los profesores comentadas arriba, en torno a un 90% decían que tenían objetivos claros y medibles, y más de 85% entendían cómo iban a ser evaluados y creían que eran alcanzables sus objetivos. Estos datos se explican quizá por el hecho de que más de 90% de los profesores sentían que habían tenido la oportunidad de discutir sus objetivos y participar de forma significativa en su elección.

Si bien parece que casi todos los institutos adoptaron un sistema de evaluación que brindaba a los profesores objetivos más claros, sólo una minoría de los centros realmente consiguió vincular estos objetivos individuales a los objetivos del instituto. Este dato es importante, ya que los análisis de Marsden and Belfield indican que, en las escuelas donde los profesores-líderes y los profesores coincidían en que se había mejorado el proceso de conectar objetivos individuales a los del instituto, un 60% había mejorado su lugar en las clasificaciones de centros, mientras en el caso contrario sólo subían en la tabla un 40%. Así vemos que, si bien el diálogo abierto es imprescindible para que los objetivos vinculados al PRP sean integradas por los empleados, cuánto mayor la institucionalización del PRP dentro de un sistema de gestión del rendimiento que vincula los objetivos individuales a los objetivos organizativos (tal como se hizo en la aduana finlandesa), cuánto mayor el rendimiento de la organización en su conjunto.

A diferencia de los típicos sistemas de PRP en el sector privado y en algunas administraciones británicas consideradas anteriormente, en el sector educativo británico las primas por el rendimiento fueron casi generalizadas y además se consolidaban en el salario. ¿Deberíamos concluir, entonces, que fuera innecesario el PRP para conseguir los resultados descritos por Marsden y Belfield? En el año 1991, el gobierno Conservador impulsó un programa de evaluación del rendimiento en el sistema educativo. El programa no incluyó ningún elemento económico y en la práctica fue escasamente implantado. El sistema impulsado por Labour en 2000 incluyó un incentivo importante y fomentó una negociación sobre objetivos individuales y colectivos que parece haber dado buenos resultados. Si bien la mayoría de los profesores acababan recibiendo las evaluaciones máximas, no podrían tomarlo por descontado, lo cual abriría un espacio para conversación sobre su forma de trabajar, su

desarrollo profesional y las necesidades de sus alumnos que era precisamente lo que se buscaba con esta reforma.

En comparación con otras administraciones británicas descritas aquí, donde la dificultad para conseguir una evaluación alta generaba patologías que impedía la institucionalización de una nueva forma de trabajar, la alta probabilidad de conseguir el incentivo monetario en el caso del sector educativo favorecía un incipiente institucionalización de un proceso de evaluación más honesta, abierta y eficaz, tanto para los individuos como para la organización.

6.- LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN UN CONTEXTO COMPARATIVO: LECCIONES PARA LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS

En esta sección, buscamos vincular las lecciones de los casos internacionales descritos arriba con las particularidades del caso español. Comenzamos con un resumen de las principales conclusiones de los estudios comparativos sobre las prácticas de evaluación del rendimiento vinculadas al PRP y a continuación comentamos algunas de sus implicaciones para las particularidades del caso español.

A modo de introducción, recordamos al lector que las encuestas internacionales muestran una y otra vez que los contenidos del trabajo y las oportunidades para el desarrollo profesional son los factores motivadores más valorados por los empleados públicos, por lo que el PRP probablemente tendrá consecuencias limitadas sobre su motivación. Sin embargo en la medida en que el PRP sirve para fomentar la implantación en las rutinas organizativas de un sistema de evaluación a través del diálogo entre el subordinado y supervisor sobre objetivos organizativos e individuales y los procesos organizativos, los procesos de gestión y las formas de trabajar, pueden verse mejorados de forma importante. Por lo tanto, el éxito de un sistema de PRP se juega mucho más en la calidad del proceso evaluativo que en la cantidad de dinero asociado con ello. (OECD 2005).

La Estructura y los contenidos de un Sistema de PRP

A quién se evalúa? Los esquemas de PRP se han ido complementando e incluso sustituyendo los marcos individuales para los enfoques de unidad o departamento.

Quién gestiona el sistema de evaluación? Los sistemas más consolidados son también los más descentralizados, en los cuales son los supervisores directos quienes gestionan el sistema de evaluación y la asignación del PRP.

Criterios de evaluación: Tanto en las administraciones con sistemas de carreras como aquellas basadas en el puesto de trabajo, los contenidos de la evaluación se versan sobre las competencias, la capacidad de trabajo en grupo y las actitudes frente a ello, los resultados, y también los apartados más informativos que permitan un diálogo sobre la carrera profesional y los objetivos organizativos.

Contenido de la evaluación: En todos los países con experiencias importantes de PRP, la tendencia es remodelar los sistemas de evaluación para que sean menos detallados,

menos formales y menos estandarizados. Se enfoca menos en el cumplimiento de *objetivos predefinidos* y se promueve *el diálogo* con el supervisor como objetivo principal de la iniciativa.

Estructura de la remuneración: Existen tanto pluses vinculados al rendimiento en un período concreto como aumentos salariales (permanentes) vinculados al mismo. Los últimos suelen ser cantidades menores; la tendencia es ir hacia los pluses, los cuales no implican compromisos presupuestarios a medio plazo.

Consecuencias remunerativas: El PRP es casi siempre una proporción pequeña del salario, sobre todo para los funcionarios sin responsabilidades de dirección. Los pluses máximos no suelen sobrepasar un 10% del salario base y los aumentos por méritos un 5%. En el caso de los gerentes, el plus máximo está en torno de un 20% del salario.

Retos a su implantación

Costes financieros: Hay una tendencia de los gerentes de darles a casi todos los empleados una evaluación muy positiva para así evitar conflictos. Esto suele aumentar los costes de los programas de PRP más allá de los previstos, con la gran mayoría de los empleados recibiendo un plus cerca del máximo previsto. (Cardona 2002).

Costes organizativos: Implantar un sistema de evaluación vinculado al PRP con éxito es mucho más costoso en términos de tiempo y recursos organizativos de lo que se suele pensar. Consensuar objetivos, comunicar los detalles de la iniciativa, llevar a cabo reuniones de evaluación con frecuencia y monitorear su correcta aplicación requieren un compromiso intelectual y de tiempo sustancial por parte de la dirección.

Implicación de los gestores locales: La marginalización de los directores de los departamentos y los gestores directos en el diseño e implantación de los sistemas de evaluación ha sido un problema muy frecuente en los casos de PRP. Los marcos departamentales resultan imprescindibles para que los objetivos, métricas y el contenido de las evaluaciones tengan sentido y así acaban institucionalizándose entre los valores y rutinas de los gerentes y los empleados.

Implicación de los representantes de los trabajadores y los empleados mismos: Si se excluyen a los sindicatos y los funcionarios afectados en el diseño del sistema, se arriesga de forma importante con su consiguiente rechazo a los mecanismos propuestos. Es decir, la transparencia es clave para el éxito de los nuevos sistemas de evaluación del desempeño desde antes de empezar.

Complejidad de rankings: Los sistemas con muchos niveles suelen provocar dificultades de comprensión y un sentimiento generalizado de injusticia por una nivelización que no puede corresponder a diferencias objetivas entre los empleados. Es mucho mejor concentrarse en identificar los mejores y peores y no tanto forzar la precisión de diferencias menores y quizá poco objetivas entre la gran mayoría de los empleados. Otra posibilidad es la utilización de las curvas forzadas para asegurarse de que no todos los empleados acaben en las categorías altas (Canadá, Alemania, Korea, Suiza, Reino Unido y los EE.UU. han experimentado con estas curvas, según OECD 2005).

El diálogo entre el supervisor y empleado se ha revelado como una de las claves fundamentales para el éxito del PRP: en este sentido, cada vez más administraciones emplean los Balanced Scorecards para facilitar la fijación y comunicación de objetivos individuales y de unidad vinculados a los objetivos organizativos. (Pollitt, 2005, 40).

Las lógicas políticas a menudo favorecen ambigüedades en los contenidos de la legislación y su implantación a través de reglamentos. Para el liderazgo político, la ambigüedad es una herramienta para construir y mantener coaliciones parlamentarias y electorales a pesar de las diferencias habidas entre los componentes de la coalición (Padgett and Ansell, 1991). Sin embargo, esta ambigüedad, tan necesaria y hasta deseable desde la perspectiva del político, dificulta enormemente la articulación de objetivos organizativos claros dentro de las unidades de las administraciones públicas. Cuando no son claros la misión y los objetivos operacionales de las administraciones, es difícil fijar objetivos operativos claros a nivel individual. En estos casos, el PRP basado principalmente en el cumplimiento de objetivos puede ser fácilmente interpretado como algo injusto y propicio a los favoritismos.

La Ley de la Efectividad Decreciente (de Bruijn y van Helden, 2006): Se refiere a efectos perversos que pueden surgir a partir de la medición del rendimiento. Concretamente, en cuanto un sistema de evaluación del desempeño aumenta las consecuencias del rendimiento bajo, aumentan sus consecuencias sobre el comportamiento individual y colectivo, pero, también aumenta el peligro de efectos nocivos. Los profesionales se sentirán en su derecho para evadir un sistema de evaluación cuando su trabajo se juzga por valores que pueden estar en conflicto (por ejemplo, decisiones correctas versus decisiones rápidas), cuando su rendimiento depende de otros actores sobre los cuales no tienen control y cuando no está clara la relación entre el resultado medido y el resultado último de verdadero interés.

Dadas las características de las actividades desarrolladas en las administraciones públicas y las ambigüedades creadas por las lógicas políticas descritas en el punto anterior, los sistemas de evaluación en el sector público son muy sensibles a este problema, por lo cual es fundamental buscar mecanismos que puedan evitar que esta “ley” se aplique como efecto inesperado y contraproducente de un sistema de evaluación. Tenemos el caso muy instructivo de Nueva Zelandia, uno de los países pioneros en la implantación de sistemas de gestión del rendimiento (tanto individual como organizativo) en el sector público. En una encuesta reciente a varios grupos de profesionales vinculados a la gestión pública en este país, casi todos los gestores públicos mostraban un alto nivel de escepticismo respecto al potencial de los objetivos y mediciones para mejorar los resultados organizativos. (Norman, 2002). No se oponían a la utilización de objetivos o mediciones (de hecho, todo lo contrario), pero sí habían aprendido que los resultados medidos no eran necesariamente los que más incidían en el rendimiento de la organización y sus miembros. Criticaron que la proliferación de reivindicaciones desde el liderazgo político por medidas “objetivas” del rendimiento les obligó a dedicar más tiempo al diseño de éstas que al monitoreo de los resultados organizativos a través de prácticas más cualitativas como el diálogo con sus equipos. (Ibid., 622 – 623).⁷

⁷ En una encuesta de los ejecutivos de la administración federal norteamericana hecha en 1990 sólo 1 de cada 10 creía que el sistema de evaluación del desempeño había mejorado la eficacia organizativa. Ingraham, Patricia W. 1993. “Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance,” *Public Administration Review* 53:4; 352.

El PRP en España: lecciones internacionales

¿Qué pueden hacer los gerentes públicos para evitar estos problemas? Principalmente, los líderes organizativos y los supervisores necesitan infundir en sus empleados la confianza de que sea justo el proceso de evaluación: esto casi siempre requiere del diálogo directo sobre los objetivos y contenidos de la evaluación que subrayaron los gerentes neozelandeses.

Esto es especialmente difícil de conseguir en las culturas organizativas que han institucionalizado la gestión del rendimiento a través de un control de los resultados y no de los comportamientos y los procesos.

Dos sistemas de control del rendimiento⁸

	Control de resultados	Control: comportamientos/procesos
<i>Relaciones predominantes</i>	Jerarquía	interdependencia
<i>Estilo de gestión</i>	control	interacción/diálogo
<i>Flexibilidad</i>	estándares obligatorios	estándares flexibles
<i>Función de evaluación</i>	evaluación	aprendizaje
<i>Qué se mide</i>	resultados cuantitativos: qué se hace	comportamientos – aprendizaje, cómo se hace

de Bruijn y van Helden (2006) mantienen que los sistemas de control de comportamientos son más frecuentes en los países escandinavos, los de habla alemana y los Países Bajos, mientras la gestión del rendimiento a través del control de los resultados es más frecuente en los países anglosajones y en el Sur de Europa.

En un contexto institucional caracterizado por la gestión del rendimiento a través del control, introducir un sistema de evaluación aumenta las posibilidades de que los objetivos del nuevo sistema se vean malogrados si las actividades de la organización son vulnerables a dinámicas asociadas con la ley de efectividad decreciente.

Tal como vimos en el caso finlandés, en este contexto institucional predomina el control del comportamiento sobre los resultados. El sistema de evaluación introducido en la aduana finlandesa utilizaba los datos como el punto de partida de una conversación y no como árbitro final del juicio sobre el rendimiento o el futuro de la carrera del empleado. Desde luego los datos son un punto de referencia esencial para enfocar la conversación y conectar el comportamiento del empleado a los objetivos organizativos; pero, no se convierten en un juicio inapelable del empleado que pueda desmotivarlo y provocar comportamientos contraproducentes para la organización en su conjunto.

⁸ de Bruijn y van Helden, 2006, 408.

Por contrario, los sistemas de evaluación impuestos en el Reino Unido solían partir de una lógica institucional de control sobre resultados, favoreciendo así que aparecieran patologías organizativas tal como los descritos por la *Ley de efectividad decreciente*. Sin embargo, los casos de éxito parcial de las escuelas y los hospitales inglesas indican que no sea imposible impulsar un movimiento desde un sistema de control por resultados hacia otro de control por comportamientos a través del PRP. Sin embargo, es crucial que los líderes sean conscientes de los riesgos de estas situaciones de efectividad decreciente y que intenten evitarlas promoviendo el diálogo y introduciendo el PRP con mucho cautela en términos tanto de su alcance inicial (proyectos pilotos) como las cantidades asociadas con ello.

Cuando el PRP vinculado a un sistema de evaluación forma un componente relativamente pequeño dentro de la remuneración total del empleado público, provoca menos recelos por parte de éste. A no ser—por su limitado alcance financiero—una política tan controvertida, el PRP puede servir más fácilmente como dinamizador de un diálogo entre el subordinado y su supervisor para analizar su cumplimiento con los objetivos organizativos, las necesidades formativas del empleado y su potencial para desarrollar otras actividades dentro de la organización (fomentando así la movilidad tanto horizontal como vertical). Si así se consigue estrechar la relación entre subordinado y supervisor y profundizar su comprensión mutua, es probable que, por un lado, aumente tanto la motivación como la capacidad del empleado y, por otro, mejore la capacidad del supervisor para gestionar los recursos humanos de su unidad o grupo, mejorando así la productividad organizativa. Visto desde esta perspectiva, el PRP vinculado a un nuevo sistema de evaluación puede ser una herramienta de enorme utilidad para impulsar una transformación institucional en aras de mejorar la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas.

Esta lección es crucial para el caso español, ya que, según la OECD, España es de los países miembros de la Organización con menos grado de delegación en la gestión de recursos humanos y aún menor grado de individualización. España comparte esta posición con otros sistemas nacionales como el francés y el japonés donde el funcionariado se organiza a base de carreras y no puestos. Son los países que organizan sus recursos humanos en torno a puestos—principalmente los anglosajones y escandinavos—los que por el contrario tienen los niveles más altos de delegación y individualización en sus prácticas de recursos humanos. (OECD 2005 b, 17). Tal como hemos visto, incluso en los sistemas descentralizados e institucionalizados, implantar el PRP sin tener en cuenta la realidad institucional de la unidad dificulta enormemente su efectividad y con frecuencia da lugar a consecuencias contraproducentes.

Lo que viene a decir el análisis de la OECD es que en países como España el PRP de entrada no cuadra con las instituciones que marcan las pautas de las relaciones actuales entre las administraciones y sus empleados. De nuevo, en absoluto implica esto que el PRP sea incompatible con la gestión de recursos humanos en las administraciones españolas. Sin embargo, estos datos sí sugieren poderosamente que el PRP se tendrá que aplicar en España con cautela y con vistas a cambiar rutinas y presunciones culturales muy arraigadas tanto entre los directores como los empleados públicos españoles.

BIBLIOGRAFÍA

Barzelay, M. (2000): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, University of California Press.

Barzelay, M. (2001): "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 19.

DiMaggio, P. and Powell, W. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago University Press. Chicago.

DiMaggio, P. and Powell, W. (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*. Núm. 48.

Hood, Ch. (1991) "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69: 3-19.

Hood, Ch. y Jackson, M. (1991): *Administrative Argument*. Aldershot, Hants.: Dartmouth.

Jepperson, R.L. (1991): "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" en DiMaggio, P. and Powell, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.

Kettl, D. F. (1995): "Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers", in Kettl, D.F. and Dilulio, J. J. (eds): *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Kettl, D. F. (2000): *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Meyer, J.W. and Rowan, B. (1991): "Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony" DiMaggio, P. and Powell, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.

Meyer, J.W. and Scott, W.R. (1992): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: Sage.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994): *La Reinención del Gobierno*, Barcelona, Paidós.

Patten, T.H. Jr. (1997): *Pay: Employee compensation and incentive plans*. London: Free Press.

Pollit, Ch. y Bouckaert, G. (2000): *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Powell, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.

Prats Català, J. (1996): “Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina: El redescubrimiento de las instituciones”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II.

Ramió, C. y Salvador, M. (2005): *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

Ramió, C. y Salvador, M. (2007): “*Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas*”. Seminario Internacional sobre profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: CIDOB.

Schein, E.H. (1992): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.

Tolbert, P.S. and Zucker, L.G. (1996): “The Institutionalization of Institutional Theory” en Clegg, S.R., Hardy, C. and Nord, W. R. (eds): *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.

Villoria, M. y Iglesias, A. (2000): “Programas de Reorganización y Modernización Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 56.

Wright, V. (1997): “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7/8.

Anexo 1: Reflexiones sobre gestión del cambio y procesos de institucionalización de la evaluación del desempeño

A.- Instituciones, organizaciones y estrategias de cambio

El concepto de institución que se ha definido, complementado con el apunte de sus componentes principales, permite distinguirlo del concepto de organización. Esta apreciación se expone a partir de la constatación de cierta confusión y uso ambivalente de ambas ideas y, especialmente, para destacar la necesidad de no confundir el tipo de estrategias que deben emplearse para transformar una u otra.

Esta reflexión se asocia también a la propia consideración del objeto de estudio de la ponencia, la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, concebida como una nueva manera de organizar las relaciones entre empleados y organización, incidiendo tanto en buena parte del resto de ámbitos de la gestión de recursos humanos como en otras esferas de la actividad de la organización (como la dirección por objetivos, por ejemplo). En otros términos, más allá de considerar la evaluación del desempeño como una técnica concreta y aislable, se concibe su introducción como una apuesta por cambiar la institución vigente en la gestión de los recursos humanos de muchas administraciones públicas.

Siguiendo esta aproximación, mientras las instituciones suelen asociarse a la ordenación o regulación del sistema social, las organizaciones (y entre ellas las administraciones públicas) son los elementos que componen este sistema social.

Las instituciones presentan un carácter más abstracto, sin contener fines específicos más allá de establecer unos parámetros para la acción y la interacción de los individuos y organizaciones. Estas últimas, por el contrario, se caracterizan por presentar una naturaleza mucho más concreta, con recursos y fines más claramente determinados (o determinables ante la ausencia de claros objetivos en muchas organizaciones públicas).

Aunque instituciones y organizaciones puedan concebirse como sistemas normativos, mientras en el primer caso se trata de normas abstractas que se originan y evolucionan a partir de la dinámica social, sin que pueda anticiparse de forma determinante su transformación, las normas organizativas proceden de la definición más o menos racional que de ellas ha realizado un actor que dispone de la autoridad para ello, siendo más fácilmente alterables por este mismo agente. En otros términos, resulta mucho más fácil alterar una organización (esto es, su estructura orgánica o sus procesos operativos de trabajo) que una institución (esto es, el conjunto de reglas del juego que para la gestión efectiva de determinado ámbito, como el de los recursos humanos, utiliza el entramado de actores vinculado).

Instituciones y organizaciones son convenciones creadas, pero mientras las segundas pueden ser diseñadas, construidas y cambiadas por métodos y técnicas de carácter más operativo y previsible, las primeras presentan mayores dificultades a la aplicación de soluciones directas o basadas en una mayor previsibilidad. En otros términos, si las organizaciones pueden considerarse como sistemas más o menos aislados y estancos, y por ello más dirigibles, las instituciones en tanto que resultado de un proceso de interacción entre múltiples actores, se mueven en un plano mucho más abierto y mucho

menos predecible, con lo que evidentemente los métodos y técnicas a aplicar deben ser, necesariamente, distintos. Es decir, se puede influir u orientar el cambio institucional en la misma medida en que se puede orientar e influir en la acción colectiva, pero difícilmente se puede determinar completamente (Prats Català, 1996: 287).

Partiendo de estas diferencias, y recuperando el objeto de estudio de la ponencia, aunque las estrategias dirigidas a introducir la evaluación del desempeño como instrumento de cambio organizativo, una visión de las instituciones que regulan y orientan el ámbito de la gestión de recursos humanos conduce a incorporar elementos propios de cambio institucional.

En otros términos, aunque la introducción de iniciativas de evaluación del desempeño pueda plantearse en términos de instrumento o técnica operativa, una verdadera transformación sostenible debe considerar el papel de las instituciones que configuran las relaciones y el comportamiento de los actores implicados. Con esta mención se pretende evitar el análisis organizativo que concibe las administraciones y sus sistemas de gestión como un orden cerrado, aislado y completamente autoexplicable. Distinguiendo entre organización y su entorno, el análisis institucional permite apuntar como este se funda sobre la determinación de elementos como la estructura orgánica o la gestión de recursos humanos, condicionando las dinámicas organizativas resultantes.

Así, aunque el cambio a nivel organizativo pueda anticiparse y planificarse en mayor medida, el reconocimiento del papel de las instituciones introduce la idea que la organización difícilmente cambiará más allá de sus límites institucionales. Aunque aprobar nuevas reglamentaciones formales para implantar una nueva técnica de evaluación puede ser una estrategia parcial que puede ir en una dirección adecuada, muy pobres serán sus resultados si no entra a considerar las instituciones vigentes y cómo éstas modulan y facilitan la visión y la interpretación de estas iniciativas transformadoras.

No se trata pues de obviar las soluciones válidas técnicamente sino de contextualizarlas a partir de la identificación de las instituciones que configuran la organización y el comportamiento de las administraciones públicas en las que se pretenden aplicar.

Estas reflexiones de carácter más conceptual se proponen como punto de partida para abordar los procesos de institucionalización de las iniciativas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas. Aunque la evidencia empírica muestra multiplicidad de ejemplos de iniciativas en este campo, muy pocas de ellas consiguen realmente establecerse y llegar a producir resultados efectivos de cambio organizativo. En otros términos, de las múltiples iniciativas impulsadas en este ámbito muy pocas consiguen institucionalizarse.

En el siguiente apartado se aborda conceptualmente este proceso como introducción al establecimiento de pautas que favorezcan la consolidación de iniciativas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas.

B.- Procesos de institucionalización y evaluación del desempeño

De acuerdo con Selzick, *“institutionalization is a process. It is something that happens to an organization over time, reflecting the organization’s own distinctive history, the people who have been in it, the groups it embodies and the vested interests they have created, and the way it has adapted to its environment”* (1957: 16)

Siguiendo esta definición, la discusión sobre el proceso de institucionalización de las instituciones supone reconocer que éstas se crean y se desarrollan siguiendo ciertas fases, y que se pueden identificar, siguiendo estos distintos estadios de desarrollo, diferentes grados de institucionalización.

Una primera aproximación vincula el nivel de institucionalización a la vulnerabilidad de la institución a la intervención social de determinados agentes (Jepperson, 1991). Así, una institución estará altamente institucionalizada si está fuertemente inserida en las rutinas de la acción de determinados agentes, que la utilizan de forma habitual y sin cuestionarla y, además, queda fuera de la discusión sobre posibles reformas pues ningún actor considera ni oportuno ni viable su revisión o sustitución.

Esta resistencia al cambio y a la transformación puede interpretarse en términos de permanencia de la institución (tiempo que lleva funcionando sin alteraciones substantivas) y en términos de centralidad en el marco de acción de los agentes (si resulta una pieza clave en las interrelaciones y en las dinámicas de actividad de los agentes que la utilizan) y unifica determinados acuerdos ampliamente aceptados a partir de reglas y principios más amplios. Así, el tiempo que lleva en funcionamiento y la posición en el esquema de relaciones y actividades de los agentes se revelan como dos indicadores destacados para identificar, inicialmente, el grado de institucionalización.

Concibiendo el grado de institucionalización como un estadio que alcanzan algunas instituciones, resulta conveniente intentar identificar las fases o estadios previos que se siguen para ello, de cara a apuntar donde se quedaron o hasta donde han llegado en este proceso las iniciativas que se pretenden analizar.

Aunque no existe una única vía de consolidación de las instituciones, y cada caso requiere de una buena dosis de análisis concreto de la realidad que lo rodea, tentativamente pueden apuntarse ciertas pautas de institucionalización a través de la progresiva superación de diversos estadios de desarrollo.

La consideración de estos estadios debe considerarse como referencia genérica que orienta un primer análisis, a partir del cual argumentar el grado de institucionalización y modular la estrategia de cambio. Tal como se apuntaba anteriormente, será mucho más costosa la modificación de una institución “institucionalizada” que la de aquellas iniciativas que se encuentran en los estadios iniciales de consolidación, donde tanto el grado de apoyo de los actores implicados como su papel en la regulación de las interacciones todavía son frágiles.

Cabe apuntar, sin embargo, que según la capacidad de la institución para generar incentivos para la acción y para crear un esquema de significados para los actores, su proceso de institucionalización puede seguir velocidades diferentes. Su grado de adecuación al resto de instituciones vigentes también es un dato relevante que facilita y acelera el ritmo de consolidación de la institución. Es por ello que los estadios o fases

de institucionalización que se comentan seguidamente deben contextualizarse en la particularidad de cada caso.

A modo de esquema orientativo, y partiendo del esquema propuesto por Tolbert y Zucker (1996), se pueden identificar tres fases en el proceso de institucionalización: habitualización (o fase de pre-institucionalización), objetivación (o fase de semi-institucionalización) y sedimentación (o fase de consolidación).

➤ Habitualización

A partir de las dinámicas de aprendizaje institucional pueden producirse una serie de cambios que den lugar a unas nuevas instituciones. El primer estadio en ese proceso es el desarrollo de unas respuestas que van generando una nueva institución que permiten afrontar las nuevas situaciones percibidas. A partir de su uso reiterativo, la institución incipiente va ganando legitimidad y se convierte en recurso habitual para afrontar nuevas situaciones, integrándose con el resto de instituciones ya consolidadas. Los agentes que adoptan este nuevo arreglo tienden a ser homogéneos y a disponer de canales de comunicación e intercambio, aunque existe una gran variabilidad en cuanto a la implementación de la nueva iniciativa que todavía está en fase de configuración.

➤ Objetivación

La configuración concreta de la nueva institución se da en la fase denominada de “objetivación”. La objetivación supone el desarrollo de cierto grado de consenso entre los agentes implicados sobre el valor de la nueva iniciativa, así como el incremento del número de unidades u organizaciones que la adoptan en base a este consenso inicial. El proceso de objetivación implica la existencia de cierta teorización, asociada a la creación de una definición genérica del problema que pretende resolver la iniciativa y a una justificación del arreglo institucional que ésta conlleva como solución. Esta fase combina así un reconocimiento público generalizado y el desarrollo de una teoría que provee un diagnóstico de los puntos débiles de la situación a afrontar compatible con la solución propuesta por el arreglo.

➤ Sedimentación.

Una vez que la institución ha pasado la fase de habitualización y de objetivación, puede entrar en un estadio denominado “sedimentación”, arraigándose en el entramado institucional, independientemente de la permanencia o no de los agentes que participaron en las fases anteriores. En clave de red de actores, la consecución de este estadio depende en buena medida de una baja resistencia de los agentes opuestos al nuevo arreglo institucional, a un continuo apoyo por parte de los agentes impulsores y de que se confirmen unos resultados adecuados en relación al problema en respuesta al cual surgía la iniciativa. Este último requerimiento, sin embargo, debe relativizarse en la medida que suele resultar difícil establecer relaciones causales directas entre la puesta en marcha de un nuevo arreglo institucional y la obtención de resultados directos. De ello deriva la importancia de la institución en tanto que configuradora de las percepciones de los actores. Su adecuación al contexto institucional, es decir, su coherencia con el resto de instituciones vigentes, representa un valor que fácilmente puede paliar unos bajos resultados respecto a la situación que debía afrontar.

Una vez consolidadas, las instituciones se caracterizan por la estabilidad y la resistencia al cambio. Esta capacidad de permanencia se asocia a las dinámicas que las instituciones generan en el contexto en el que se ubican, a través de la propia interacción de los agentes implicados y a través de la aparición de reglas formales, estructuras y rutinas que las autoreforzan.

De esta forma las dinámicas generadas en el marco de la institución conducen a mejorar, en cierto sentido, su eficiencia (facilitan el tomar decisiones a partir de referentes ya probados) y su eficacia (en la medida que facilitan el dar respuesta a nuevas situaciones a partir de estándares conocidos por la institución). Suele suceder, sin embargo, que la institución y sus rutinas no se adaptan con suficiente agilidad a los cambios que se producen en su entorno, con lo que se generan desajustes. Así, aunque su surgimiento se explicaba por criterios de funcionalidad (dar respuesta a nuevas situaciones), muchas instituciones tienden a persistir aún cuando ha cambiado la situación que provocó su aparición.

Una expresión de esta resistencia al cambio se da en las denominadas dinámicas de “*path dependence*” o de “dependencia del sendero”, que pueden interpretarse como la influencia de las decisiones iniciales, que se tomaron para resolver una determinada situación y que cuajaron en a través de la nueva institución, sobre decisiones posteriores en el mismo ámbito. Mediante este sendero de dependencia, la institución, reflejando las decisiones iniciales y las alternativas a las que éstas respondían, viene a marcar la vía a seguir en la toma de decisiones posteriores, dejando fuera otras alternativas distintas a las iniciales.

Es por ello que en muchas ocasiones se puede interpretar la forma y funcionamiento de las instituciones vigentes a partir de determinadas decisiones clave que se tomaron con anterioridad y que marcaron este sendero de dependencia. Detectar estas decisiones y asociarlas al contexto en el que surgieron permite plantear su relevancia de cara a resolver nuevas situaciones en nuevos contextos, dando opción a nuevas alternativas que el funcionamiento habitual de la institución no incluiría en el debate.

La puesta en marcha de iniciativas de evaluación del desempeño puede ser analizada desde los argumentos expuestos. En su proceso de institucionalización, el sistema de evaluación del desempeño puede tomar distintos significados y encajar (y cambiar) de forma más o menos significativa la institución vigente en la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas. Para que ello llegue a producirse resulta importante que el nuevo sistema de evaluación del desempeño consiga:

- Aceptación por parte de los agentes implicados, esto es, regularidad en su uso efectivo por parte de la organización con el compromiso, participación y apoyo por parte de los líderes políticos, directivos profesionales y el resto de profesionales de la organización.
- Estabilidad y persistencia, en cuanto a su inclusión en el conjunto de normas, valores, rutinas y procesos de la organización a medio y largo plazo para facilitar la obtención de resultados.

En este proceso de institucionalización cabe señalar los riesgos del surgimiento de dinámicas de *decoupling* o “desacople”, como muestra del desajuste entre la dimensión formal de las instituciones formales y su funcionamiento efectivo. Esto es, que se

implemente formalmente un sistema de evaluación del desempeño pero que su uso efectivo vaya poco más allá de su cumplimentación formal. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer and Rowan, 1991; Meyer and Scott, 1992; Tolbert and Zucker, 1996). El “desacople” es una respuesta de la organización a las instituciones formalmente establecidas cuando éstas entran en conflicto con los valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de la formalidad para que pueda ser aceptada por los distintos agentes.

Aunque en situaciones de desacople podría registrarse, según el tipo de indicadores utilizado, la existencia de un sistema de evaluación del desempeño, su utilización efectiva estaría lejos de generar el cambio institucional que se le atribuyó en la definición. En este sentido cabría matizar la verdadera funcionalidad de la evaluación del desempeño y cuestionar su validez como instrumento de gestión de recursos humanos.