

NUEVOS IMPULSOS PARA SUPERAR VIEJOS RETOS: LA
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

IE Business School Working Paper RH8-113

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
Dpto. de Ciencias Políticas
C/ Ramón Trías Fargas 25 27
Barcelona 08005
Tel.93 542 22 64

Resumen

El capítulo plantea una aproximación que va del nivel más genérico y conceptual a su concreción más operativa a través del análisis de dos experiencias desarrolladas en nuestro país, prestando especial atención a sus potencialidades como instrumento de apoyo a una gestión estratégica e integrada de los recursos humanos en las administraciones públicas. A modo de conclusión se exponen una serie de reflexiones sobre el enfoque y alcance del sistema de evaluación, sobre los requisitos previos para su puesta en marcha, sobre las dificultades a considerar, las lecciones y propuestas a tener en cuenta y sobre su conexión con la política y la gestión de recursos humanos en nuestras administraciones públicas, atendiendo especialmente a su encaje en las instituciones o reglas del juego vigentes en la función pública española que puede condicionar tanto su configuración como su impacto efectivo.

1.- INTRODUCCIÓN

Afirmar que las personas que integran una organización son su valor más importante y el factor que determina el éxito se ha convertido en un lugar común en el mundo de la gestión en general y de la gestión pública en particular, especialmente porque buena parte de las administraciones públicas se caracterizan por ser intensivas en personal. Pero este planteamiento, si no se acompaña de cambios importantes en las formas de actuación pública y de instrumentos que permitan operativizarlo, acaba siendo poco más que una declaración de intenciones.

En diferentes foros de reflexión y debate sobre la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas a menudo aparece la referencia a la necesidad de desarrollar e implementar sistemas de evaluación del desempeño profesional, aunque con diferentes denominaciones, orientaciones y alcances.

Las iniciativas en materia de evaluación del desempeño impulsadas a mediados de los años noventa ya planteaban esta diversidad: mientras unas se planteaban como un instrumento orientado a apoyar el sistema retributivo y más concretamente la distribución del complemento de productividad, otras situaban el énfasis en la carrera administrativa o en la definición de acciones formativas a partir de las carencias detectadas. En otras experiencias se pretendía destacar su potencial como instrumento de diálogo entre los mandos y sus colaboradores, asentando las bases por un modelo de dirección por objetivos.

Esta diversidad cabe asociarla a uno de los rasgos que acostumbran a acompañar el debate sobre la política y la gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas. Así, alrededor de la evaluación del desempeño profesional de los empleados públicos acostumbran a coexistir un amplio consenso sobre su conveniencia y potencial con un amplio disenso en cuanto a su concreción y puesta en marcha. A modo de ejemplo, a una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 1993 a 2.625 funcionarios públicos, un 77 % de los encuestados consideraba que valoraría positivamente un sistema de remuneraciones que retribuyera realmente el rendimiento (Villoria, 1997: 327). En los resultados de una encuesta de clima laboral en la Generalitat de Catalunya (realizada en 1999 a una muestra de 900 empleados públicos), más del 85 % de los encuestados manifestaban estar de acuerdo o totalmente de acuerdo en la conveniencia de poner en marcha un plan de evaluación de los recursos humanos. Pero al concretar las propuestas es cuando surgen importantes desacuerdos y resistencias que en muchas ocasiones han llevado a detener, cuando no a finalizar, las actuaciones orientadas a introducir y consolidar un plan de este tipo.

El desajuste entre la necesidad compartida de apostar por este instrumento de gestión de personal y las resistencias que genera debe relacionarse con una amplia variedad de factores que abarcan tanto el enfoque estratégico con el que se plantea la introducción de la evaluación del desempeño como su concreción a nivel de instrumentos, metodologías, resultados e impactos. Pero el factor más relevante al examinar el grado de éxito del sistema de evaluación se encuentra en su ajuste a las instituciones vigentes en el modelo de empleo público vigente y en la cultura organizativa de cada administración pública.

Para facilitar la reflexión sobre este instrumento, este trabajo plantea una aproximación que va del nivel más genérico y conceptual a su concreción más operativa a través del análisis de dos experiencias desarrolladas en nuestro país, prestando especial atención a sus potencialidades como instrumento de apoyo a una gestión estratégica e integrada de los recursos humanos en las administraciones públicas. A modo de conclusión se exponen una serie de reflexiones sobre el enfoque y alcance del sistema de evaluación, sobre los requisitos previos para su puesta en marcha, sobre las dificultades a considerar, las lecciones y propuestas a tener en cuenta y sobre su conexión con la política y la gestión de recursos humanos en nuestras administraciones públicas, atendiendo especialmente a su encaje en las instituciones o reglas del juego vigentes en la función pública española que puede condicionar tanto su configuración como su impacto efectivo.

2.- ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO? UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como suele suceder en muchas iniciativas en materia de gestión pública, los referentes iniciales para definir y operacionalizar determinadas iniciativas en gestión de recursos humanos se encuentran en el sector privado. Este rasgo se da tanto en iniciativas exitosas, como por ejemplo la introducción de los sistemas de definición y valoración de puestos de trabajo, como en otras con diferentes grados de desarrollo, como el caso de la dirección por objetivos, los modelos de gestión por competencias o los modelos de gestión del conocimiento. Y este es también el caso de los sistemas de evaluación del desempeño profesional.

¿Pero qué significa evaluar el desempeño profesional? En principio evaluar significa, literalmente, emitir un juicio de valor sobre el desempeño laboral de los empleados, ya sean a partir de sus resultados actuales o del potencial que se infiere de sus rasgos personales y profesionales. De hecho, en todas las organizaciones existe una u otra evaluación de resultados, con diferentes grados de formalización y con diferentes grados de conexión con la estrategia y los objetivos corporativos. En otros términos, si a un directivo se le pide que valore y clasifique a sus colaboradores, seguro que podrá ofrecer algún tipo de listado o agrupación de aquellos que considera mejores para determinados ámbitos de trabajo y aquellos que considera en otras posiciones.

Así resulta necesario concretar más nuestro objeto de estudio: el concepto que se plantea discutir en esta ponencia se basa en el sistema más extendido en las administraciones públicas de nuestro entorno a referencia y que entiende la evaluación del desempeño profesional cómo:

un procedimiento continuo, sistemático, orgánico y en cascada, de expresión de juicios sobre el personal de una organización, en relación a su trabajo habitual y a su potencial de desarrollo, y que se plantea con una óptica histórica y prospectiva que pretende integrar los objetivos de la organización con los del individuo.

La desagregación de esta definición conduce a considerar la evaluación del desempeño profesional:

- 1) Como procedimiento continuo, es decir, pese a que se concrete en un momento determinado del año, habitualmente al final del ejercicio, la evaluación es un proceso de expresión de juicios que abarca las actuaciones del individuo durante el periodo evaluado.
- 2) Como procedimiento sistemático y transparente, donde tanto los factores a evaluar como sus niveles y grados se formulan de forma explícita para que sean conocidos por todas las partes implicadas. Con ello se pretende asegurar la unidad de criterio entre los evaluadores que garantice la mayor objetividad posible, a la vez que comunicar a estos y a los evaluados qué es aquello que se mide y como se plantea la medición, dando a entender qué es aquello que valora la organización.
- 3) Como procedimiento orgánico, que afecta al conjunto de la organización, aunque con ciertas particularidades en cuanto a los instrumentos que facilitan una mayor adecuación a realidades concretas.
- 4) Como procedimiento en cascada, es decir, como un sistema de comunicación vertical en el que cada mando evalúa a la totalidad de sus colaboradores directos y a la vez es evaluado por su mando superior. En otros términos, un sistema donde sólo el directivo más alto es evaluador y no evaluado, mientras que los niveles más bajos son evaluados y no evaluadores. La idea central es que todos los niveles se impliquen en el proceso de evaluación y ésta se haga con un claro conocimiento de la realidad concreta de las personas evaluadas y de su trabajo.
- 5) Como procedimiento de expresión de juicios, de forma sistemática y constructiva, tratando de hacer conocer a los evaluados cuales son sus puntos fuertes y débiles, para conseguir una mejora en el trabajo al mismo tiempo que se incrementan las posibilidades de desarrollo de la persona evaluada. Así, la evaluación pretende analizar y cuantificar el valor que el individuo tiene para la organización en relación a la posición que ocupa y a su potencial de desarrollo, y a partir de ahí plantear su carrera profesional.
- 6) Como procedimiento con una óptica histórica, considerando generalmente un periodo de evaluación directa de un año pero a menudo haciendo referencias a la trayectoria previa de la persona evaluada. El objetivo es valorar los hitos logrados y discutir las razones por las cuales algunos otros no se han logrado. Desde esta perspectiva el evaluador acostumbra a adoptar un rol de juez.
- 7) Como procedimiento con una óptica prospectiva, donde el evaluador adopta un rol de consejero y valora el servicio que el evaluado puede prestar en el futuro a la organización, identificando aspectos susceptibles de mejora en su actuación y acordando medidas que permitan desarrollar su potencial.
- 8) Como procedimiento que pretende integrar los objetivos de la organización y los del individuo, donde se combinan las dimensiones de control y seguimiento con las de promoción del potencial de los empleados públicos, buscando una mayor implicación efectiva de éstos con la estrategia de la corporación. En términos de J.M. Ilundain:

"Todo ello conlleva una filosofía de organización donde se considera al empleado como miembro de la organización y no sólo como materia prima (fuerza de trabajo) y, por tanto, como persona capaz de pensar y sentir, capaz de aportar un pensamiento a la organización y capaz de integrarse, sujeto de intereses humanos, profesionales que pueden satisfacer a través de la satisfacción de los objetivos de la organización,

lo que llevará a sistemas organizativos, de diseño de puestos, delegación o promoción, diferentes de los habituales en una estructura muy jerarquizada." (1994: 7).

Estos rasgos básicos compartidos por la mayor parte de experiencias desarrolladas a nuestro contexto administrativo de referencia constituyen tan sólo un punto de partida que cabe concretar y adecuar a cada realidad organizativa para aprovechar efectivamente el potencial que incorpora la evaluación del desempeño profesional como instrumento de gestión.

La caracterización de la evaluación requiere, por un lado, de una aproximación a nivel macro que permita conectarla con la política y con el sistema de gestión de recursos humanos, vinculados a la estrategia de la organización, y por otro lado de una aproximación a nivel micro que permita identificar los instrumentos y técnicas concretas a utilizar atendiendo a la orientación con la que se quiere plantear la evaluación en cada organización concreta.

Para avanzar en la doble aproximación, atendiendo a la realidad de la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas, un primer factor a considerar es el marco legal, especialmente considerando el cambio apuntado con la reciente aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

3.- UN APUNTE DEL MARCO LEGAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Aunque la ponencia no tiene una orientación jurídica, la referencia al marco legal vigente en materia de evaluación del desempeño resulta un elemento esencial para plantear el análisis y las potencialidades de cambio de este ámbito de la gestión de recursos humanos. En el complejo entramado normativo de la función pública aparecen diversas referencias que apuntan la necesidad de crear sistemas formalizados de evaluación del desempeño, sobretodo asociadas a los ámbitos retributivos y de carrera profesional. En dichas aportaciones, sin embargo, no se entraba a definir los aspectos concretos del modelo de evaluación a desarrollar sino tan solo se apuntaban sus usos potenciales de cara a gestionar varios ámbitos de la gestión de los recursos humanos.

Esta situación ha registrado un cambio significativo con la entrada en vigor, a mediados del mes de mayo de 2007, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Con esta norma se abrían importantes expectativas de cambio en el ámbito de la gestión de los recursos humanos.

En la propia exposición de motivos se establece que “*El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo (...)*”. Un Estatuto que pretende configurar un sistema de empleo público capaz de “*(...) atraer los profesionales que la Administración necesita, que estimula a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, les proporciona la formación adecuada y les brinda suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas*

tecnologías”.

Para avanzar hacia tan ambicioso objetivo se introducen referencias a determinados ámbitos clave, como la regulación de una función directiva o el desarrollo de determinados instrumentos de gestión de recursos humanos todavía hoy poco extendidos en el ámbito de la función pública como la carrera horizontal o la evaluación del desempeño. Cabe recordar, sin embargo, que la entrada en vigor de las disposiciones referidas a este ámbito se encuentra diferida a lo que dispongan las leyes que se dicten en el desarrollo del Estatuto Básico.

La evaluación del desempeño se plantea como un elemento fundamental de la nueva regulación, adecuando su planteamiento y contenido a los reconocidos principios de igualdad, objetividad y transparencia, pero estableciendo dicho instrumento como referente para la carrera profesional, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y la determinación de las retribuciones complementarias.

Dicho énfasis y alcance lleva a que el propio término “evaluación” aparezca hasta 17 veces en el texto estatutario, vinculándolo a la regulación del personal directivo profesional, a los derechos individuales del conjunto de empleados públicos, a la carrera horizontal, a la continuidad en el puesto de trabajo, hasta constituir una de las materias objeto de negociación colectiva (art. 37.1 d) las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño).

La referencia central al sistema de evaluación del desempeño se encuentra en el Capítulo II dentro del Título III (“Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño” dentro de los “Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos”). Más concretamente, el artículo 20 del Estatuto del Empleado Público se dedica a la evaluación del desempeño en los siguientes términos:

- “1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.*
- 2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.*
- 3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.*
- 4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.*
- 5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que*

permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo”.

El planteamiento abierto del artículo, coherente con el carácter básico de la norma y que se remite al posterior desarrollo legislativo del apartado en el que se encuentra, permite concebir la evaluación del desempeño como instrumento a desarrollar preceptivamente por parte de las diferentes administraciones públicas, otorgando importantes márgenes de libertad en cuanto a su concreción. El Estatuto sí establece los criterios que debe atender todo sistema de evaluación: transparencia, imparcialidad, objetividad y no discriminación, que deberán aplicarse sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos, y estableciendo una serie de garantías para alguna de sus potenciales aplicaciones.

En cuanto al instrumento que debe responder a estos criterios, desde la norma básica se plantea la combinación de métodos que incorporen tanto elementos subjetivos como objetivos. La incorporación de la “valoración de la conducta profesional” junto con la medición del rendimiento o logro de resultados, obedece a la necesaria consideración del factor subjetivo asociado al rol evaluador, propio de un ámbito como el de los recursos humanos. Aunque desde distintas posiciones se ha interpretado esta doble apuesta como si de una contradicción se tratara, atendiendo a la existencia de sistemas que distinguen evaluación de conductas y evaluación de resultados, se mantiene abierta –de nuevo pendiente de concretar por parte de la legislación de desarrollo- tanto su materialización con un instrumento determinado como sus aplicaciones concretas en los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos.

Siguiendo su carácter de norma básica, el EBEP plantea la evaluación del desempeño como un instrumento extensible al conjunto de administraciones públicas, aunque dejando margen a cada una de ellas en la determinación de sus efectos dentro de los subsistemas de: carrera profesional horizontal, formación, provisión de puestos de trabajo, y retribuciones complementarias. Dentro de éstas, destaca como novedad la conexión entre permanencia en el puesto y los resultados de la evaluación, aunque con garantías como la audiencia al interesado y la resolución motivada. Resulta interesante destacar como tanto para este ámbito como para los de carrera horizontal y retribuciones complementarias se enfatice la referencia a sistemas objetivos, es decir, que establece una cierta gradación de los efectos de la evaluación del desempeño basada en el grado de objetividad –que pueden interpretarse en términos de ausencia de arbitrariedad, pero no tanto de subjetividad- del sistema finalmente desarrollado.

En definitiva, la norma básica plantea el desarrollo de un instrumento como la evaluación del desempeño a partir de la combinación entre elementos de control de los empleados públicos y su rendimiento y elementos orientados a la promoción de su desarrollo profesional, aunque dejando amplios márgenes de maniobra a la legislación de desarrollo para la concreción del sistema y sus efectos concretos en cada realidad administrativa.

4.- LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Además de considerar el marco legal de referencia, el desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño como herramienta válida para una política y una gestión de los recursos humanos integradas en los objetivos estratégicos de la organización requiere de un salto cualitativo que no se da en muchas organizaciones que sí disponen de sistemas formalizados de evaluación. La reflexión sobre la evaluación del desempeño en las administraciones públicas debe conectarse, necesariamente, con las actuaciones desarrolladas por la dirección de la organización hacia el colectivo de empleados que la integran. En este sentido cabe recordar la distinción entre los niveles de política, gestión y administración de los recursos humanos para, a continuación, identificar dónde se ubica el instrumento considerado y sus efectos concretos.

Desde la perspectiva de la gestión pública se suelen diferenciar los niveles de política, gestión y administración de recursos humanos, atendiendo al carácter estratégico con el que se diseñan y se coordinan las actuaciones en este ámbito, en conexión con los objetivos y la estrategia de la organización. Siguiendo un artículo de Joan Prats y Català (1987), las políticas de personal en las administraciones públicas se vinculan al establecimiento de los objetivos estratégicos que expresan equilibrios de valores organizativos en un contexto económico, social, político y tecnológico determinado. Su desarrollo y concreción en objetivos operacionales formulados mediante normas, directivas y resoluciones, el cumplimiento de las cuales corresponde a los responsables de las diferentes actividades de personal, es decir, a los responsables de la gestión y administración de personal.

Para decidir estos objetivos estratégicos, los responsables de diseñar la política de personal requieren del apoyo de los gestores de recursos humanos, encargados de plantear los problemas y las posibles soluciones en términos de recursos y condicionamientos, de objetivos y de valores de la misma organización. Es en este sentido que la gestión de personal no se limita a organizar, dotar, dirigir y controlar sino también a equilibrar los sistemas técnicos y sociales de la organización con los recursos y los condicionantes de su entorno, con la finalidad de lograr los objetivos estratégicos establecidos. Aquello que transforma las técnicas e instrumentos de personal en una verdadera gestión de recursos humanos es el hecho de estar al servicio de una política de personal, que a la vez hace falta concebir integrada en una estrategia global de desarrollo de la organización. El logro de estos objetivos es el resultado de las actividades realizadas por los individuos que componen la organización, articuladas mediante un sistema de dirección y comunicación, con el referente de un sistema cultural de valores y normas.

La administración de personal, el tercer nivel de la cadena “política-gestión-administración”, empieza cuando se acaba la gestión de personal, es decir, cuando desaparece la responsabilidad de tomar decisiones sobre objetivos operativos y como lograrlos. La administración de personal no supone tomar decisiones sino aplicar un sistema de técnicas predeterminadas, con las cuales los gestores de personal consideran que se

podrán cumplir los objetivos prefijados. De esta necesaria conexión se desprende que en el supuesto de que se rompa la “cadena” y, por ejemplo, la gestión de personal se base en la simple aplicación de regulaciones y en la aplicación mecánica, aleatoria o errática de técnicas, entonces ya no se puede calificar de gestión en los términos definidos sino que acontece una mera “administración de personal”. En ese escenario, una administración pública sin política de personal, y consecuentemente sin gestión de personal y tan sólo con administración de personal, se convierte en una organización que tan sólo puede reproducir el modelo organizativo del que parte, incapaz de adaptarse a las transformaciones de su entorno.

Desde esta perspectiva, la cadena “política-gestión-administración”, conectada y consecuente con los objetivos de la organización, permite a esta actuar con una perspectiva estratégica, anticipativa y ágil, y adaptarse a los cambios que se produzcan en su entorno a referencia. Aun así esta “cadena” se debe corresponder con las actividades sectoriales que conforman lo que ha venido a denominar función de personal.

En la realidad de muchas administraciones de nuestro entorno a referencia se echa de menos la definición de una clara política de personal conectada con la estrategia de la organización, a menudo por propia carencia de esta última y por la inexistencia de objetivos específicos. Obviamente, si la organización no tiene claramente definidos sus objetivos y la estrategia por lograrlos, difícilmente podrá establecer una política de personal coherente con estos. Pero incluso en aquellas organizaciones públicas donde se han llegado a definir marcos de actuación y objetivos concretos, y una estrategia por lograrlos, tampoco el ámbito de los recursos humanos llega a conectarse lo suficiente.

Una situación que se asocia a la tradicional consideración de la gestión de personal como un ámbito reservado a especialistas y conocedores del complejo entramado de normas y de instrumentos de gestión que lo caracteriza. Ello ha propiciado su distanciamiento del debate público y del interés de los políticos, que han tendido a desentenderse apelando al funcionamiento rutinario del aparato administrativo. Este distanciamiento, traducido a menudo en una falta de respaldo político a iniciativas que podían suponer conflictos potenciales, ha dificultado, sino impedido, tanto la propia definición como la puesta marcha de iniciativas vinculadas a la evaluación del desempeño profesional.

En este caso pero, se trata del síntoma de una enfermedad muy importante que, además de impedir el surgimiento y la consolidación de un sistema de evaluación, debilita de forma notable las capacidades organizativas para facilitar la adecuación de cada administración a los cambios que se producen a su entorno. Así, *más allá de centrar la atención y los esfuerzos en la creación de un sistema de evaluación del desempeño, resulta importante consolidar una verdadera política y gestión de los recursos humanos a la organización.* La evaluación del desarrollo puede, en paralelo y con una adecuada estrategia de implementación, contribuir a crear las bases y el despliegue del sistema de gestión de personal con un enfoque estratégico, ofreciendo indicadores que aportan información de diferentes ámbitos que lo integran (como la selección, la formación, la promoción profesional, la retribución y la definición de puestos de trabajo, además de la propia comunicación interna). Para lograr estos objetivos hace falta que la evaluación se

concrete tanto en los objetivos y aplicaciones como en los instrumentos y las técnicas a utilizar.

5.- LA CONCRECIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: DOS EXPERIENCIAS A CONSIDERAR

Desarrollar un sistema de evaluación resulta muy costoso, tanto en recursos humanos y financieros como, y especialmente, en recursos organizativos y políticos, puesto que de no implantarse correctamente puede dar origen a importantes conflictos en el seno de la organización. Aun así su potencial como elemento integrador de la política y de la gestión de personal le otorga un papel destacado dentro las líneas de gestión de los recursos humanos.

Aunque todavía hoy son escasas las experiencias exitosas difundidas entre administraciones públicas, a modo de referentes para la discusión se plantean los ejemplos de dos iniciativas de evaluación del desempeño que históricamente se consideraron como referentes, el caso de la Generalitat de Catalunya y la fase inicial del programa de evaluación de la Diputación de Barcelona. La consideración de ambas experiencias se plantea como estudio de caso para facilitar la concreción y el debate sobre los elementos clave del sistema de evaluación del desempeño en las administraciones públicas.

5.1.- Breve presentación de las dos experiencias.

El sistema de evaluación de la Generalitat de Catalunya tiene su origen formal, tal y como comentan Losada y Xirau (1995), a mediados de la década de los 90's en el ámbito de Mesa General de Negociación de la Generalitat, en la que se asumió, tanto por parte de la administración como por parte de los representantes de los trabajadores, el compromiso de crear un sistema de evaluación del desempeño. Partiendo de esta base se realizó una prueba piloto de evaluación a doce de los catorce Departamentos de la Generalitat, abarcando a un colectivo de cerca de 800 empleados públicos. Tanto para el diseño de la experiencia como para su implantación se contó con el apoyo de dos consultoras privadas y de las unidades de personal de los diferentes Departamentos. Esta prueba piloto, vinculada inicialmente a la distribución del complemento de productividad, no tuvo finalmente consecuencias retributivas y se reorientó para limitar su orientación a obtener información válida de cara a implantar un sistema de evaluación a todo el colectivo de empleados públicos de la Generalitat. El instrumento utilizado para realizar la evaluación piloto fue un cuestionario estándar, basado en varios factores y sin contemplar, inicialmente, la evaluación de resultados.

En base a los resultados de la prueba piloto, y concretando la apuesta con un Acuerdo del Gobierno de la Generalitat, se puso en marcha el plan de evaluación de los recursos humanos de la Generalitat y de los organismos que de ella dependían. Con ligeras modificaciones en cuanto al instrumento -una entrevista basada en un nuevo cuestionario mixto de factores y resultados-, se inició su implantación a los diferentes Departamentos de forma progresiva, empezando por unas unidades -seleccionadas por los propios Departamentos-, para pasar posteriormente a abarcar la totalidad de la

organización. El modelo de evaluación se caracterizó por un importante grado de descentralización de la implementación del programa, tanto en la concreción de las unidades evaluadas como en la adaptación del cuestionario base para realizarla, y por una clara orientación al desarrollo de las personas más que a la aplicación retributiva.

En la línea de introducir una “cultura de la evaluación” y evitar resistencias al cambio a corto plazo, se apostó por un perfil “blando” y muestra de ello es el hecho que los resultados de la evaluación no se centralizaron sino que quedaban entre las personas directamente involucradas en el proceso (tan solo se centralizaba una certificación firmada por evaluador y evaluado indicando que efectivamente se había realizado la entrevista de evaluación). Al cabo de poco tiempo la experiencia se congeló y fue reemplazada por un cuestionario de evaluación cumplimentado por las propias unidades internas de cada Departamento, pero con un carácter meramente formal y asociado a la gestión del complemento de productividad, aunque habitualmente acaba siguiendo criterios de distribución lineal por categorías profesionales.

El sistema de evaluación del desempeño del puesto de trabajo impulsado por la Diputación de Barcelona a principios de los años 90 se orientó inicialmente a apoyar a los procesos de promoción interna y de concursos para acceder a puestos de mando. Este modelo sólo se aplicaba a los empleados que presentaban una instancia para participar en los concursos de promoción, a los que se evaluaba si tenían una perspectiva global del rendimiento colectivo. Aún así, la experiencia permitió iniciar el diseño de un modelo de cuestionario y empezar a crear una cultura de evaluación.

A mediados de los años 90 se inició el diseño y la puesta en marcha del programa de evaluación general, extendido al conjunto de empleados públicos. El proceso se inició con la negociación con los representantes sindicales -conocedores ya del anterior modelo a través de su participación en los tribunales de selección- y con la definición de unas partidas presupuestarias destinadas a retribuir la productividad a partir de los resultados de la evaluación. Asimismo se creó un órgano mediador para resolver los posibles conflictos que surgieran en la aplicación del sistema, compuesto por un miembro del servicio donde se encontraba el evaluado, un representante de la unidad de personal y un representante de los trabajadores. A continuación se realizó una importante inversión en cursos de formación y de información sobre el nuevo sistema de evaluación, con el objetivo de comunicar y de implicar a toda la línea de mando que debería aplicarlo.

El nuevo modelo de evaluación del desempeño, con un cuestionario único y con repercusión en la retribución del complemento de productividad, se implementó de forma continuada, con tan solo ligeras variaciones en cuanto a la segmentación de colectivos y factores evaluados, prácticamente hasta la actualidad. Un elemento clave para su mantenimiento y desarrollo fue su utilización para apoyar un sistema de carrera profesional (inicialmente denominado “carrera de grado” y posteriormente ampliado a “carrera universal”). En estos momentos se encuentra en fase de redefinición a partir del desarrollo de un sistema de gestión por competencias que pretende ofrecer una visión más integral del desarrollo profesional de los empleados de la Diputación de Barcelona.

5.2.- El planteamiento y los objetivos de la evaluación.

El potencial de cambio que aporta la evaluación, así como su adecuación al resto de políticas desarrolladas por la organización, dependen en buena medida de los objetivos que se persigan con la implantación de un sistema de evaluación del desempeño. A nivel genérico, tal y como indica Quijano de Arana (1992), los objetivos básicos que se plantean con un sistema de evaluación pueden ser (1) de control y (2) de desarrollo y motivación. Estos objetivos se pueden aplicar sobre dos ámbitos, sobre (1) las personas y (2) los sistemas organizativos. Del cruce de ambas variables se desprenden cuatro grandes objetivos, que se convierten en cinco si se tiene en cuenta una práctica habitual en las evaluaciones, situada entre el control y la orientación, que se relaciona con la motivación y el desarrollo de las personas. El siguiente cuadro lo muestra de forma esquemática:

Tabla 1.- Objetivos de los sistemas de evaluación de recursos humanos

Objetivos básicos	Control		Desarrollo y motivación
Objeto			
Personas	Administración de personal	Identificar potenciales	Desarrollo, motivación y orientación
Sistemas	Validación de métodos y técnicas de gestión		Desarrollo de los sistemas de gestión

Fuente: Quijano de Arana (1992).

Estas cinco tipologías de objetivos, en cuanto que modelos ideales, se traducen en cuatro modelos concretos de evaluación definidos por su orientación:

- 1) Evaluación orientada a la administración del personal, con una orientación muy operativa y centrada en la toma de decisiones concretas en materia de contratación, promoción, remuneración, y el resto de ámbitos de administración de personal. Las dimensiones del trabajo evaluadas se orientan a medir lo que aporta el evaluado a la organización, de forma que permita realizar comparaciones entre individuos y tomar las decisiones administrativas adecuadas.
- 2) Evaluación orientada al desarrollo y a la motivación, que tiene por finalidad formar al trabajador, mejorar sus habilidades y motivación, y orientarlo sobre la manera de realizar el trabajo, en el marco de un plan de carrera profesional. Esta evaluación abarca diferentes medidas del trabajo desarrollado, con especial

énfasis en aspectos de carácter conductual y en la fijación y medida de los resultados pactados entre evaluador y evaluado.

- 3) Evaluación orientada a la identificación del potencial, con la finalidad de detectar aquellos individuos que pueden ocupar otros puestos en la organización. La evaluación se centra más en los rasgos de personalidad y de capacidades del evaluado que en sus conductas en el trabajo actual.
- 4) Evaluación orientada a la validación de métodos y técnicas de gestión, que pretende comprobar si el sistema de selección está utilizando los predictores correctos, si el sistema de formación mejora los conocimientos y las habilidades, si los sistemas de dirección y de incentivos inciden de forma positiva en la motivación de los empleados, y si el diseño de puestos es adecuado. La evaluación no se centra tanto en el individuo como en la agregación de datos de los diferentes evaluados para mejorar los sistemas de gestión de personal.

Estas orientaciones de los modelos de evaluación se corresponden a objetivos que conceptualmente pueden lograrse mediante un sistema de evaluación de los recursos humanos. En la práctica, las organizaciones pública tienden a combinar en una misma herramienta de evaluación diferentes finalidades y orientaciones evaluativas, a menudo más centradas en los individuos que en los sistemas organizativos.

Detrás los cuatro modelos de evaluación hay subyacentes dos orientaciones en relación a la gestión de los recursos humanos, y son estas las que deben tenerse presentes al determinar los elementos operativos del instrumento que se desea aplicar. Aunque obviamente no podemos considerar las prácticas de gestión y los sistemas de evaluación como un conjunto homogéneo, se suelen identificar dos grandes estilos u orientaciones en la gestión de los recursos humanos: la orientación soft y la orientación hard. La orientación soft se asocia a la búsqueda de la flexibilidad, la innovación y la experimentación, focalizando la atención en elementos como la cultura, las actitudes, la negociación y la participación de los empleados, con una perspectiva a medio plazo basada en inversiones “inmateriales”. La orientación hard, por el contrario, plantea un enfoque más operativo y concreto, basado en la coherencia y el encuadre de la fuerza de trabajo, focalizando la atención en elementos más tangibles como los puestos de trabajo, las plantillas, las retribuciones, la carrera administrativa, con una perspectiva a corto plazo basada en inversiones “materiales” y apoyada en factores tecnológicos y económicos por lograr resultados.

De estas orientaciones se desprenden concepciones claramente diferenciadas de la naturaleza de los individuos y su papel a la organización, especialmente en aquello que tiene que ver con los factores que motivan y que favorecen su implicación con el logro de los objetivos. Si bien se trata de orientaciones-tipo ideales, es decir, no reales, muchas organizaciones acostumbran a decantarse por una u otra al definir su política de personal y concretarla en instrumentos operativos. La definición de sistemas de evaluación orientados exclusivamente a apoyar la determinación de los complementos variables de la retribución, vinculados esencialmente a la administración de personal, acostumbran a situarse a la orientación hard, mientras que aquellos sistemas de evaluación que privilegian los elementos de comunicación y potenciación del desarrollo, vinculados a la evaluación orientada al desarrollo y la motivación y a la

identificación de potenciales, tienden a acercarse a la orientación soft de la gestión de los recursos humanos.

Resulta frecuente encontrar sistemas que integran, en mayor o menor medida, una combinación de ambas orientaciones, aunque los casos en que la evaluación se plantea como un requisito formal a cumplimentar, el resultado se acerca más a lo que podríamos denominar un enfoque hard limitado. Justo es decir, que en algunos de los programas se incorpora, en la línea de la orientación soft y de forma complementaria a estos objetivos, otro elemento destacado: el desarrollo de los roles directivos de los mandos, especialmente a nivel de línea. Este era, por ejemplo, uno de los objetivos explícitos de la iniciativa impulsada por la Generalitat de Catalunya o en el sistema de evaluación de la Diputación de Barcelona.

Tabla 2.- Objetivos de dos experiencias de evaluación de recursos humanos: la Generalitat de Catalunya y la Diputación de Barcelona.

Generalitat de Catalunya	Diputación de Barcelona
Evaluación de los recursos humanos	Evaluación del desempeño del puesto de trabajo
<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar el nivel de identificación con el servicio público de los trabajadores de la Generalitat, incrementando la comunicación entre mandos y colaboradores - Reforzar el ejercicio de las funciones directivas por parte de los mandos - Obtener informaciones aplicables a los procesos de provisión de puestos de trabajo - Obtener informaciones aplicables a los procesos de planificación de actuaciones formativas - Introducir elementos que favorezcan la implantación de sistemas de dirección por objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la motivación y la profesionalización de los trabajadores a través de la consideración individual de su rendimiento - Dar cumplimiento a los principios de igualdad, mérito, capacidad, eficacia y eficiencia, fundamentos de las actuaciones que las administraciones públicas realizan en el ámbito de personal y que, junto con las funciones de selección, formación, provisión y retribución, entre otros, configuran un modelo de gestión integral de los recursos humanos. - A nivel más concreto, apoyar a los importantes procesos de promoción interna y de carrera profesional, y servir de base por distribuir el complemento de productividad

Fuente: elaboración propia a partir de los manuales de evaluación.

5.3.- Las aplicaciones de la evaluación

Un elemento directamente vinculado a los planteamientos y a los objetivos de la evaluación son sus aplicaciones concretas, es decir, los usos que se hacen de los resultados obtenidos en relación a la distribución de complementos retributivos,

provisión de puestos de trabajo, programación de acciones formativas, entre otras. El más habitual es asociar los resultados de la evaluación a la distribución del complemento de productividad, tal como se indicaba en las referencias que constituyen el marco normativo y, tan sólo con carácter excepcional, considerarlos como referente para los procesos de provisión de puestos de trabajo o utilizarlos para otros ámbitos de gestión de personal. Esta situación se debe a la pobre consideración del sistema como verdadera fuente de información válida sobre el desempeño del puesto de trabajo y sobre las características profesionales de los evaluados.

Sin embargo la obtención de datos para planificar la formación fue un rasgo común en las aplicaciones definidas en diferentes sistemas de evaluación de los recursos humanos desarrolladas durante la segunda mitad de los años noventa y en algunas que llegan hasta la actualidad (como por ejemplo los programas de evaluación del personal de administración y servicios de las universidades Politécnica de Catalunya y Autónoma de Barcelona, las pruebas piloto de la Generalitat de Catalunya o la experiencia de la Diputación de Barcelona). A pesar de las diferencias en la continuidad y vigencia de estas iniciativas de evaluación, resulta interesante constatar la valoración que hacen algunos de sus responsables en cuanto a destacar su papel como elemento dinamizador de procesos de cambio organizativo. Así, pese a los limitados efectos de los resultados de la evaluación sobre los diferentes ámbitos de la gestión de recursos humanos y sobre las prácticas asociadas, uno de los impactos más valorados se refiere a los procesos de cambio en la cultura organizativa y en los roles profesionales.

En este sentido parece predominar una aproximación a la evaluación basada más en su dimensión de proceso que en sus propios contenidos. En otros términos, una de las razones subyacentes a la implantación de diferentes programas de evaluación es la voluntad de transformar la cultura organizativa de las respectivas administraciones, impulsando aspectos como el fortalecimiento de los roles directivos o la mejora de la comunicación interna.

Para avanzar en esta línea de cambio estratégico se desarrollaron acciones que pretendían crear ciertas "rutinas" como la entrevista de evaluación y el seguimiento del desempeño por parte del mando respecto a sus colaboradores. Su traducción en términos de aplicaciones, como las ya comentadas especialmente sobre la retribución o sobre la formación y la provisión de lugares, pretendían "enviar mensajes" a la cultura organizativa sobre los aspectos y conductas más valorados por la dirección. Aun así, la no continuación de las iniciativas impulsadas ha acabado enviando otro tipo de mensaje a la cultura organizativa, totalmente encontrado al que se buscaban. En muchos casos el sistema ha acabado por eliminarse o bien por convertirse en un trámite formal que no cumple con la mayor parte de aplicaciones con las que se había proyectado inicialmente.

En los casos en que se ha mantenido el sistema, tanto a través de la renovación de una clara apuesta política por el sistema como a través de una importante tarea de replanteamiento y mejora, la evaluación de los recursos humanos ha nutrido otros ámbitos de actuación dentro la función de personal, apoyando innovaciones vinculadas a la carrera administrativa. Es precisamente en estos desarrollos posteriores donde verdaderamente la evaluación muestra más claramente su potencial como instrumento de refuerzo a un planteamiento estratégico e integral de la gestión de los recursos humanos a las administraciones públicas.

Esta diversidad de aplicaciones se combina con el rol que la evaluación otorga a los mandos como evaluadores y el doble papel que estos deben jugar en el proceso. Se combina así el rol de jueces que toman decisiones de administración o gestión de personal, más centradas en la obtención de resultados directos a través de la aplicación del programa de evaluación, con el rol de tutor o consejero que toma decisiones sobre aspectos más intangibles y de efectos a medio y largo plazo orientados a incrementar el potencial de la persona evaluada.

En algunos casos, como el del Ayuntamiento de Baltimore a Estados Unidos, han optado por separar secuencialmente las dos evaluaciones, diseñando instrumentos ad hoc para cada una de ellas. Se destaca con este enfoque la necesidad de cuidar no tan sólo el planteamiento global de la iniciativa de evaluación sino también su concreción y operativización para lograr los objetivos planteados.

Tabla 3.- Aplicaciones de las dos experiencias de evaluación de recursos humanos: la Generalitat de Catalunya y la Diputación de Barcelona.

Generalitat de Catalunya	Diputación de Barcelona
Evaluación de los recursos humanos	Evaluación del desempeño del puesto de trabajo
<ul style="list-style-type: none"> - Procedimientos de provisión a los cuales se presente la persona evaluada - Tareas de planificación de actuaciones formativas <p>(actualmente, cambiando formatos y orientación, se aplica a la distribución del complemento de productividad)</p>	<p>La valoración obtenida en el proceso de evaluación se tendrá en cuenta en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación en pruebas selectivas de acceso a la plantilla (especialmente cuando se trate de interinos y contratados temporales, tanto a las fases de concurso de prueba como el final del nombramiento o contrato), y en concursos de provisión, ya sean traslados, de acceso a puestos de trabajo cualificados o de mando - Acceso a determinadas acciones y actividades formativas (especialmente para acceder a cursos de formación de carácter restringido) - Distribución de complementos salariales, en virtud del Acuerdo y el Convenio pactados con las organizaciones sindicales. <p>(posteriormente se utilizó como uno de los ejes para informar la progresión profesional en la “carrera de grado” y posteriormente en la “carrera universal”)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de los manuales de evaluación.

Otro elemento importante para completar la visión del sistema de evaluación es su concreción en el instrumento utilizado, es decir, en el cuestionario y la metodología empleada por realizar la evaluación. Esta concreción refleja de forma más precisa el enfoque y alcance de la evaluación del desempeño.

5.4.- *El instrumento de la evaluación*

El logro de los objetivos planteados por el sistema de evaluación, así como su proceso de implementación, pasan necesariamente por su concreción en una herramienta que acostumbra a materializarse en un cuestionario de evaluación basado en factores ponderados, con algunos apartados abiertos.

Al abordar el contenido de estos instrumentos se está analizando, de hecho, el objeto de la evaluación, es decir, aquellos aspectos que se toman en consideración al evaluar y que se consideran como indicadores válidos del desempeño y potencial de desarrollo de la persona evaluada. Tal como indican De Cenzo y Robbins (1988: 362), "*what we measure determines, to a great extent, what people in the organization will attempt to excel at*", es decir, los factores considerados reflejan aquello que se valora desde la organización y, en la medida que cada evaluado así lo perciba, se concentrarán en el centro de atención de aquellos que deseen obtener buenos resultados, en detrimento de otros no contemplados en la evaluación.

Una primera discusión sobre los factores a evaluar se plantea entre la evaluación de resultados y la evaluación del trabajo o del comportamiento. La evaluación de resultados tiende a considerar elementos de carácter más cuantitativo, objetivables, y se vincula a sistemas orientados a la administración de personal, especialmente con implicaciones sobre la retribución del rendimiento. Aun así, resulta evidente que muy a menudo los resultados son consecuencia del desempeño del empleado en el seno de un grupo. Potenciando este rasgo presente en muchos puestos de trabajo, y ante las dificultades de medida de la actividad administrativa, la Xunta de Galicia diseñó un sistema de evaluación basado en indicadores esencialmente cuantitativos que reflejaban el producto resultante del trabajo de diferentes unidades (Briónes, 2002; Bouzada Romero, 1995). Pese a que sus resultados sean cuestionables por el nivel de precisión de las aportaciones individuales y del trabajo realizado efectivamente por las diferentes unidades (a menudo no traducido en "productos tangibles"), el sistema gallego sigue siendo un referente como modelo de evaluación a nivel de unidad.

Puesto que la mayor parte de experiencias se centran en los profesionales individualmente considerados, la evaluación del trabajo o del comportamiento se centra en la forma de trabajar, incorporando elementos vinculados a las actitudes y a los valores, a los comportamientos y a las motivaciones. A menudo esta dimensión de la evaluación se traduce en proyecciones orientadas a facilitar la mejora del potencial de la persona evaluada, por lo cual este enfoque se vincula a evaluaciones centradas en el desarrollo y la motivación de los empleados. Dada la dificultad para medir resultados directamente imputables a la tarea desarrollada por cada empleado, muchos programas acostumbran a centrarse, de forma predominante, en la evaluación del trabajo o del

comportamiento mediante la valoración de varios factores en una escala con distintos niveles.

Respecto a los factores evaluados, y tomando como referencia iniciativas impulsadas a varias administraciones de nuestro entorno a referencia, se puede establecer una clasificación en tres categorías (Villoria y Del Pino, 1997):

1. *Competencias*. Factores referidos a los rasgos personales del empleado: capacidades, habilidades y actitudes como características individuales que interactúan con la naturaleza del trabajo y la organización para producir comportamientos, que a su vez inciden en los resultados. En esta categoría entra la valoración de factores como la competencia profesional, la preparación técnica, supervisión y mando y liderazgo, entre otras.
2. *Actitudes*. Factores vinculados a las habilidades, conductas o comportamientos, centradas en acciones realizadas por los trabajadores, en referencia a las calidades profesionales que tienen por objeto los comportamientos exigidos por las funciones asociadas al puesto ocupado o definidas, a un nivel más global, por la propia organización. En esta categoría entra la valoración de factores como la aceptación de los objetivos, el interés en el trabajo, la iniciativa o la aportación de ideas, entre otros.
3. *Resultados*. Factores vinculados a los resultados o a elementos más tangibles de la actividad desarrollada, con especial atención a la actividad del individuo y no tan solo a éste directamente. Se trata de valorar la ejecución del trabajo, es decir, los resultados directos y más "tangibles" del trabajo desarrollado. En esta categoría entra la valoración de factores como el volumen de trabajo realizado, la calidad del mismo o la consecución de resultados, entre otros.

En el primer caso se trata de características del trabajador resultantes de su personalidad y aptitudes, y por lo tanto, mucho más permanentes y estables que sus conductas. Su consideración se vincula a un modelo de evaluación orientado al desarrollo del potencial de los empleados, con una óptica prospectiva. Muchos instrumentos de evaluación acostumbran a incorporar factores que se encuentran en un término medio entre esta primera categoría y la segunda, la referida a las conductas concretas, habilidades y comportamientos del evaluado en relación a su trabajo. Esto requiere, no obstante, que éstas estén bien definidas y contengan los conceptos considerados como factores de éxito para lograr buenos resultados. La tercera categoría viene a ser un complemento a la evaluación por objetivos y finalidades del puesto, y pretende aproximarse al producto resultante de la actividad realizada por el evaluado.

La mayor parte de factores contenidos en los diferentes sistemas de evaluación acostumbran a referirse a las habilidades, actitudes o comportamientos en el trabajo, es decir, se centran en las conductas consideradas adecuadas por parte de la organización. Las dificultades para evaluar directamente resultados –especialmente si estos no están definidos- y la falta de una cultura de evaluación contribuyen a explicar que predomine una orientación marcadamente “comportamentalista” en los instrumentos de evaluación del desempeño.

La evaluación de estos factores se complementa, en diferente medida, con apartados abiertos que permiten tanto al evaluador como la persona evaluada destacar aspectos singulares y característicos del caso concreto. También en estos apartados abiertos es donde se acostumbra a incidir en las recomendaciones sobre formación, revisión de funciones o promoción de la persona evaluada, incidiendo en la dimensión prospectiva de desarrollo de su potencial. Aunque estos apartados son de difícil agregación de cara a obtener informaciones útiles para revisar determinados sistemas de gestión, favorecen una mayor implicación de los actores vinculados al proceso al ofrecerles un espacio para poder expresar sus opiniones, incrementando el valor del instrumento en tanto que canal de diálogo entre los mandos y sus colaboradores.

Siguiendo con los ejemplos que se han considerado como referencia, tanto los cuestionarios como los manuales de evaluación ofrecen una visión sobre la orientación del sistema en su aplicación práctica. A modo de rasgos distintivos cabe destacar:

- El sistema de evaluación que más énfasis pone en la entrevista de evaluación fue el desarrollado por la Generalitat de Catalunya, considerándola eje fundamental del proceso evaluativo y reservando una parte del cuestionario, la única que se centralizaba, para recopilar los resultados de la entrevista. El modelo de la Generalitat también destacó por la importancia que otorgaba a la definición del rol del evaluador como tutor, en la línea de potenciar el papel de la evaluación como mecanismo para incrementar los flujos de información internos de la organización.
- Para la evaluación de los resultados la Generalitat de Catalunya incluía un apartado planteado en los siguientes términos:

Tabla 4.- Evaluación de objetivos en la Generalitat de Catalunya

<i>4.- Grado de consecución de los objetivos/finalidades del puesto</i>		
<i>Definición de objetivos y finalidades</i>	<i>Evaluación del período</i>	<i>Orientación para el desarrollo y mejora</i>
<i>1. Objetivo /finalidad Relevancia</i>		
<i>2. Objetivo /finalidad Relevancia</i>		

Fuente: Cuestionarios de evaluación.

Esta evaluación se complementaba con una referencia a “condicionantes del entorno”, que pretendía captar aquellos factores que inciden en el grado de consecución de los resultados y que no son imputables ni controlables por el evaluado. La inclusión de estos apartados pretendían, tanto en la experiencia de la Generalitat como en otras como la impulsada por la Universitat Politècnica de Catalunya, avanzar hacia un modelo de Dirección por Objetivos, utilizando la evaluación como una pieza clave del proceso.

- El otro componente importante de la evaluación son los factores considerados. Estos varían de una organización a otra, adaptándose tanto a sus características internas como los objetivos y orientaciones del programa de evaluación, así como también varía la gradación de valoración utilizada. En los siguientes cuadros se recogen los factores evaluados en los dos programas que se toman como referencia.

En el caso de la Generalitat de Catalunya se utilizaban dos cuestionarios, uno para puestos de mando y otro para el conjunto del personal que ocupaba puestos base. En la siguiente tabla se presentan los factores utilizados en este segundo caso que se ponderaban según su relevancia para cada puesto y que eran valorados con una escala de cinco puntos.

Tabla 5.- Factores evaluados en la experiencia de la Generalitat de Catalunya.

Factores de la evaluación general (puestos base)	Factores evaluados en los puestos de mando (jefaturas)	Relevancia	Evaluación del período
<i>Preparación técnica</i>	<i>Gestión de problemas</i>		
<i>Solución de problemas</i>	<i>Innovación</i>		
<i>Aportación de ideas y sugerencias</i>	<i>Negociación</i>		
<i>Capacidad de organización</i>	<i>Asignación de recursos</i>		
<i>Representación de la organización y relaciones con el exterior</i>	<i>Dirección por objetivos</i> <i>Supervisión y control</i>		
<i>Polivalencia y flexibilidad</i>	<i>Transmisión de información</i>		
<i>Responsabilidad</i>	<i>Liderazgo</i>		
<i>Dinamismo, actividad e iniciativa</i>			
<i>Colaboración</i>			
<i>Actitud constructiva</i>			

Fuente: Cuestionarios de evaluación.

En la Diputación de Barcelona la valoración del desempeño se realizaba mediante un documento denominado Cuestionario de Evaluación del Desempeño (QAD en sus siglas en catalán), que constaba de ocho factores de desempeño y de una escala de valores de seis grados. Al igual que en caso de la Generalita, se diferenciaban dos modelos de QAD: puestos base y puestos de jefatura.

Tabla 6.- Factores evaluados en la experiencia de la Diputación de Barcelona.

Factores evaluados en los puestos base		Factores evaluados en los puestos de mando
<i>Formación</i>		<i>Organización y Planificación</i>
<i>Competencia Práctica</i>		<i>Supervisión y Jefatura</i>
<i>Colaboración</i>		<i>Identificación con la organización</i>
<i>Responsabilidad</i>		<i>Aplicación de conocimientos</i>
<i>Volumen</i>		<i>Solución de problemas</i>
<i>Usos y Costes</i>		<i>Iniciativa</i>
<i>Iniciativa</i>		<i>Aprovechamiento de recursos</i>
<i>Asiduidad</i>		<i>Desempeño</i>

Fuente: Cuestionarios de evaluación.

Como se muestra en las dos tablas anteriores, la mayor parte de factores contenidos en los dos sistemas de evaluación analizados se refieren a las actitudes o comportamientos en el trabajo, es decir, se centran en las conductas consideradas adecuadas en el trabajo por parte de la organización. Dentro de esta observación a nivel general, las orientaciones específicas de cada caso tienden a potenciar perfiles específicos.

En ambos casos se marcan claras diferencias entre los perfiles directivo y personal de base, con cuestionarios separados. En el programa de la Generalitat de Catalunya se diferencian claramente los perfiles de mando y de no mando pero se aplica un cuestionario base común a todo el personal, incluso a los directivos –aunque con un anexo adicional para éstos-. Por otra parte destacan también los conceptos asociados a una orientación al cambio y a la modernización de la administración ("solución de problemas", "polivalencia y flexibilidad", "dinamismo, actividad e iniciativa", "actitud constructiva y tolerante" para todo el personal, y "innovación" y "liderazgo" para los mandos). La Diputación de Barcelona presenta un modelo que incorpora referencias a los resultados, aunque sin que destaque un perfil claramente diferenciado. Así se compatibilizan conceptos como "asiduidad" y "volumen" con otros orientados a un nuevo modelo de cultura organizativa como por ejemplo "responsabilidad", "usos y costes" y "iniciativa" para evaluar al conjunto de personal. En definitiva, respuestas acordes con planteamientos y realidades organizativas diferenciadas.

De acuerdo con estas aproximaciones a cada realidad concreta, el buen funcionamiento del sistema requiere de una participación activa de los diferentes actores, tanto a nivel agregado con la negociación con los representantes de los empleados públicos como a nivel individual, en especial con la implicación efectiva de los mandos y directivos. Para conseguirlo resulta esencial considerar la estrategia de implementación que se quiere seguir para implantar el sistema de evaluación del desempeño profesional.

5.5.- La estrategia de implementación de la evaluación

Un elemento clave para explicar el resultado efectivo de un sistema de evaluación del desempeño, una vez establecidos su planteamiento y objetivos, sus aplicaciones y definido el instrumento con el que se operativizará, es la estrategia para implementarlo en las dinámicas de gestión de recursos humanos de la organización.

Las principales dimensiones a considerar al definir la estrategia de implementación se asocian tanto al proceso de información y negociación con los diferentes actores implicados como a los procesos de formación y socialización para hacer efectiva la evaluación tal y como se ha definido.

Un primer aspecto clave es el apoyo político a la iniciativa desde el máximo nivel de la dirección. Algunas iniciativas han acabado decayendo debido a la ausencia sostenida de este apoyo, pese a desplegar un instrumento y unas aplicaciones con un importante potencial de mejora de la organización. La expresión del apoyo de la dirección puede concretarse en la implicación directa en las campañas de presentación y difusión de la iniciativa hasta la incorporación de los máximos responsables de cada departamento en el impulso y la gestión del programa y en la utilización de sus resultados.

Aun así, teniendo en cuenta que el ámbito de la gestión de los recursos humanos no acostumbra a incorporarse de forma clara y continuada a las agendas políticas de los principales responsables de la organización, el recurso a intervenciones puntuales o a la promulgación de determinadas directrices, planes o simplemente posicionamientos en firme de los órganos de dirección puede resultar un importante recurso a considerar. En todo caso aquello que resulta estratégico es la posición interna de los principales responsables e impulsores de la iniciativa en relación a las redes informales de poder de la organización y de su entorno, así como su implicación efectiva y continuada en su despliegue.

Directamente vinculado a este apoyo de la dirección política hace falta apuntar el papel a jugar por parte de la unidad central de personal como organismo impulsor y direccionador del programa de evaluación. En este sentido aparecen diferentes grados de centralización tanto del diseño del proceso y de los instrumentos asociados como de la gestión de sus resultados y aplicaciones.

La implementación efectiva de la evaluación requiere de la participación e implicación del conjunto de miembros de la organización, especialmente para su correcta administración y para que las informaciones que se obtengan resulten útiles para la toma de decisiones en materia de gestión de recursos humanos. La opción por flexibilizar el instrumento de evaluación y adecuarlo a cada realidad concreta, pese a contener una

parte común que permita estandarizar resultados, es una de las opciones utilizadas. En la misma línea, muchos de los instrumentos de evaluación incluyen apartados abiertos a definir por parte de evaluador y evaluado, especialmente en aquello que tiene que ver con la fijación de objetivos concretos y la valoración de su logro. Como casos extremos de descentralización recordar la experiencia de la prueba piloto de la Generalitat de Catalunya, donde se optó por no centralizar los resultados de la evaluación y tan sólo verificar la realización efectiva de la entrevista entre evaluador y evaluado, junto con un apartado referido a las necesidades formativas. Por el contrario, en la experiencia de la Diputación de Barcelona se centralizaron una parte importante de los resultados que sirvieron como base para la distribución del complemento retributivo asociado, para la planificación del modelo de carrera profesional y para la gestión de acciones formativas.

En la línea de favorecer la implicación del conjunto de actores organizativos, tanto el caso de la Diputación de Barcelona como el de la Generalitat de Catalunya partieron de un proceso negociado entre la dirección y los representantes de los empleados públicos donde se dio a conocer lo programa de evaluación que se quería impulsar. La negociación se concretó en el establecimiento de medidas de información y difusión del programa así como en la creación de mecanismos por facilitar la expresión de la discrepancia con la evaluación realizada y poder plantear un recurso a sus resultados. Este tipo de garantías se acostumbraban a concretar en la creación de órganos específicos participados por los propios directivos de la unidad afectada, representantes de la unidad central de personal y representantes sindicales.

También en relación a la red de actores implicados destaca la participación de empresas de consultoría privadas en el diseño e implementación de la evaluación del desempeño. Aunque en varias experiencias se ha utilizado este recurso, especialmente por su aportación de conocimiento experto en el instrumento de evaluación, resulta esencial que la unidad central de gestión de recursos humanos de la administración asuma tanto el liderazgo como una posición activa en la necesaria adaptación de la iniciativa a una realidad organizativa que conoce y sobre la que actúa de forma habitual. Esta posición debe extenderse tanto en la fase de diseño como en el proceso de implementación, pues la implicación efectiva de los servicios centrales de personal y de su red de contactos resulta esencial para asegurar la continuidad y el aprovechamiento efectivo de la iniciativa.

Otro aspecto destacado de la estrategia de implementación es la previsión de fases para su puesta en práctica, abarcando paulatinamente determinadas unidades o niveles de la organización. Estos primeros pasos se pueden concretar en la realización de pruebas piloto, como en el caso de la Generalitat de Catalunya, o en el ensayo del mecanismo con aplicaciones muy concretas, como en las fases iniciales de la experiencia de la Diputación de Barcelona donde la evaluación tan sólo se aplicaba a aquellas personas que se presentaban al concursos de provisión de puestos de trabajo.

Pero importante en todo caso es delimitar su impacto, dado que constituyen una primera imagen de lo que posteriormente se pretende extender al conjunto de la organización. Conseguir éxitos en estos primeros estadios resulta crítico, pero también proceder en breve a su extensión al conjunto de la organización por evitar crear aquello que algunos autores denominan “islas de innovación” (Goetz, 2001). Con carácter previo a las fases iniciales de implementación se requiere un importante esfuerzo en actividades de

información al conjunto de la organización y de formación dirigida a los diferentes agentes implicados en la operativización del proceso, en especial a los directivos de línea, verdadero punto crítico para la viabilidad del programa.

Las compañías de información y de difusión del planteamiento, objetivo, alcance y aplicaciones de la evaluación del desempeño constituyen el primer paso para incorporar un nuevo enfoque a la cultura organizativa en aquellos valores que se asocian a la gestión de los recursos humanos. Siguiendo con la lógica de las fases, otro elemento importante a considerar es la “meta-evaluación” o evaluación de la evaluación, es decir, la inclusión de determinados mecanismos que permitan hacer el seguimiento de la implementación del proceso y, especialmente, de su impacto en la organización. A tal efecto resultan significativas las experiencias de la Universitat Politècnica de Catalunya con la realización de encuestas o la de la Diputación de Barcelona en la realización de grupos de discusión para valorar los resultados del sistema de evaluación y plantear su redefinición y extensión de sus aplicaciones a nuevos ámbitos de la gestión de los recursos humanos.

La estrategia de implementación, seguimiento y meta-evaluación constituye un elemento clave para valorar la consolidación de la evaluación como un instrumento que, más allá de sus usos concretos, representa un nuevo enfoque para integrar la política y la gestión de los recursos humanos en la estrategia de la organización y contribuye a crear unas administraciones públicas más capacitadas por adaptarse a los retos de su entorno a referencia.

6.- PROPUESTAS Y REFLEXIONES A MODO DE REFLEXIÓN

6.1.- Sobre el enfoque y el alcance de la evaluación

Al introducir la conceptualización del modelo de evaluación del desempeño más extendido en las administraciones de nuestro contexto de referencia ya se indicaba su origen y conexiones con iniciativas similares impulsadas desde el sector privado. Así, entre los referentes que condicionaron los enfoques para definir problemas y soluciones en el ámbito de la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas hace falta destacar la corriente del *Human Resource Management* o Gestión de los Recursos Humanos, que iniciado a mediados de la década de los años 80's en el entorno anglosajón, empezó a incidir en las organizaciones privadas europeas a finales de aquella misma década (Brewster, 1995; Legge, 1995; Filella, 1991). De amplia incidencia en las organizaciones del sector privado, la Gestión de los Recursos Humanos se caracterizaba, entre otras, por (Amstrong, 1999):

- Potenciar una visión estratégica que conectaba la misión de la organización con la gestión y el desarrollo de sus recursos humanos.
- La coherencia entre las políticas y la gestión y administración del personal.
- La necesidad de implicar a los empleados en la misión y los objetivos de la organización.
- La consideración de los empleados como principal recurso de la organización.

- La creación de una cultura corporativa que permitiera asentar unos valores y una manera de hacer compartida entre los miembros de la organización.
- La responsabilidad de la gestión de personal, con siderada como una tarea de la alta dirección que ha de impulsar las actuaciones con una visión integral al conjunto de la organización, siendo traducidas en actividades concretas desarrolladas por los directivos de línea, que a su vez han de asumir el rol de gestores de sus propios equipos humanos.

Estas características se apoyaban en una serie de técnicas de gestión que, en su aplicación conjunta venían a reforzar el papel de los recursos humanos a la organización. La aplicación de estas técnicas de gestión comportaba incorporar también una serie de valores subyacentes, como el énfasis en la productividad o la individualización de las relaciones laborales, que a menudo chocaban con la cultura organizativa de muchas administraciones públicas.

Partiendo de esa constatación, la aplicación de la evaluación del desempeño profesional en las administraciones públicas de nuestro contexto de referencia requiere de una adecuada adaptación estratégica, especialmente teniendo en cuenta las reglas del juego que caracterizan la gestión de los recursos humanos.

Elementos como la resistencia al cambio o los procesos de desacople entre la formalización de determinadas actividades y su impacto y valor reales, son tan sólo algunos de los aspectos a considerar si se pretende introducir una cultura orientada a crear valor, al trabajo por objetivos, a la responsabilidad por la obtención de resultados, o a la alineación de los objetivos profesionales/ personales y los de la organización.

Desde este enfoque, la evaluación del desempeño representa algo más que una mera herramienta de gestión de los recursos humanos puesto que incorpora un potencial de soporte a los procesos de cambio organizativo, tanto en la cultura administrativa a través de la comunicación que propicia como en las rutinas de trabajo por objetivos y su revisión, ofreciendo a la vez una importante base de información para validar la evolución del sistema en su conjunto. Este potencial, derivado de su conceptualización como herramienta clave que va mucho más allá de la administración de personal o de la distribución de un complemento retributivo, ha propiciado que pese a que algunas experiencias en su aplicación no hayan sido exitosas, el tema de la evaluación continúe siendo un tema central en los debates sobre la gestión de los recursos humanos a las administraciones públicas. El modo como se aborda el tema en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público es una buena muestra de ello.

La implantación de un adecuado sistema de evaluación de los recursos humanos resulta ser un elemento clave para retroalimentar los sistemas de información sobre el personal pero también sobre la evolución de la actividad desarrollada por la propia organización. En cuanto a su relación con la gestión de los recursos humanos, la evaluación del desempeño profesional aporta datos valiosos para redefinir los sistemas de selección, promoción, asignación de funciones y tareas, retribución, formación y, además, permite captar elementos intangibles como la cultura organizativa y el clima laboral. Además, y de forma muy notoria, la implantación de un sistema de evaluación facilita la consolidación de perfiles directivos en tanto que propicia que los mandos de línea ejerzan una función de liderazgo que va más allá de la mera administración del personal

que tienen a su cargo, asumiendo así los valores que se impulsan desde la máxima dirección. En cuanto a su relación con el logro de los objetivos, los sistemas de evaluación permiten conocer el grado de consecución de los hitos establecidos y valorar los casos en que estos no se han podido cumplir, identificando las razones de cada situación a partir de la visión de las personas implicadas, orientando las actuaciones de mejora.

6.2.- Sobre los requisitos previos a la implantación de la evaluación

El avance en la implementación de un sistema de evaluación con un enfoque y alcances integradores como los expuestos en el apartado anterior requiere, sin embargo, de ciertos requisitos previos en las organizaciones que realicen dicha apuesta.

Un primer requisito se vincula a la institución (o conjunto de reglas del juego) vigente en el ámbito de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas, en buena medida ajena a los planteamientos asociados al nuevo enfoque que plantea la evaluación del rendimiento.

Estas “reglas del juego”, especialmente en su nivel informal, generan una suerte de regulación que, a partir de los principios genéricos establecidos en la normativa, desarrolla su propia interpretación y tiende a incidir sobre el comportamiento de los agentes implicados. Diversos estudios han apuntado algunos de los rasgos más característicos de este ámbito informal (Echevarría, 1995; Longo, 1995), asociándolos a los valores que caracterizan el sistema de gestión de los recursos humanos. Entre éstos cabe destacar:

- a) La idea de *igualdad*, aunque entendida como homogeneidad, y aplicada en el diseño e interpretación de los mecanismos de acceso al puesto de trabajo, de acceso a la carrera administrativa o en la configuración del sistema salarial y de incentivos (distribuyendo de forma lineal complementos retributivos como el de productividad, independientemente del rendimiento desempeñado por cada empleado, por ejemplo).
- b) El *mérito* y la *capacidad* como principios que regulan el acceso y el desarrollo de la carrera profesional, aunque básicamente medidos a partir de su cumplimentación formal.
- c) La *unidad*, frecuentemente asociada a la *uniformidad* en la configuración del sistema de función pública (clasificación de los empleados públicos, reclutamiento, remuneración, estructura de puestos de trabajo), que se extiende a los empleados públicos con vínculos laborales no estatutarios.
- d) *Centralización* de la gestión y administración de las principales actividades vinculadas a la gestión de personal en el interior de las administraciones públicas.
- e) La *jerarquía* como principal mecanismo de coordinación entre unidades, aunque matizado por la aparición de colectivos específicos que tienden a generar regímenes singulares, apuntando un modelo más próximo a una red que a una estricta pirámide.
- f) La *seguridad* de las condiciones de los empleados públicos, plantea da como garantía frente a posibles arbitrariedades de la dirección política, pero llegando a unos extremos en su interpretación efectiva que limitan de forma notoria los márgenes de actuación de las unidades de gestión de personal.

- g) En conexión con las garantías apuntadas en el punto anterior se consolida un enfoque que prima los *criterios individuales* de cada empleado público frente a los criterios de la organización (muchas veces ausentes por falta de direccionamiento estratégico en la materia), y que se plasma claramente en ámbitos como el desarrollo de la carrera profesional o la formación interna.

Resulta obvio que el planteamiento expuesto en el apartado anterior no resulta de fácil aplicación en el contexto institucional descrito, por lo que una labor previa deberá consistir en el reconocimiento de estas reglas del juego y en el diseño de una estrategia de cambio institucional acorde con el nuevo enfoque que pretende introducirse.

La concreción de dicha estrategia de cambio en el impulso de campañas de información y formación resulta necesario –aunque no suficiente- para sentar las bases para generar un verdadero cambio de “reglas del juego”, que debería acompañarse de iniciativas exitosas que permitiesen consolidar avances en la misma dirección, esto es, hacia el surgimiento de una “cultura de evaluación” en las administraciones públicas.

Este proceso requiere, necesariamente, de una importante inversión en el refuerzo de las capacidades internas de las administraciones públicas, y no en solo en términos de dotaciones de presupuesto o de personal en las unidades centrales como en el fortalecimiento de competencias y habilidades del conjunto de profesionales que integran la organización.

Resulta interesante recuperar algunas de los elementos destacados por la Comisión de Expertos que participó en la redacción del Informe sobre el Estatuto del Empleado Público y donde, para el ámbito concreto de la evaluación del desempeño, destacaba la necesidad de invertir en:

- a) Sistemas de definición de objetivos que permitan orientar la actividad y que se apoyen en indicadores de rendimiento que posibiliten su evaluación,
- b) Instrumentos para asociar objetivos a puestos de trabajo y a profesionales, como una efectiva relación de puestos de trabajo que pueda asociarse a las competencias requeridas para su adecuado desempeño, atendiendo a los criterios apuntados anteriormente de adecuación a la realidad administrativa,
- c) Instrumentos que, debidamente consensuados y testados, permitan evaluar de forma rigurosa tanto conductas como desempeños, independientemente de los efectos asociados a ambos procesos que deberían diferenciarse claramente,
- d) Técnicos especializados, formados, capacitados y, especialmente, motivados para impulsar el desarrollo del sistema de evaluación,
- e) Directos capacitados para realizar la evaluación, según el sistema y los instrumentos definidos, pero también comprometidos en su adecuada puesta en marcha con todo lo que ello implica,
- f) El refuerzo del ámbito de la gestión de recursos humanos en general y de las unidades especializadas en dicha gestión en particular.

Cabe recordar además que la Comisión advertía que la implantación de estos sistemas podría dar lugar a un aumento de la conflictividad jurídica, atendiendo tanto a los instrumentos como, y especialmente, a los efectos asociados a la evaluación, por lo que sería razonable crear órganos internos de garantía que velasen por la aplicación de los principios garantizados por la normativa vigente.

Atendiendo tanto a la necesidad de transformar las reglas del juego vigentes para crear una “cultura de evaluación” en las administraciones públicas como a los aspectos más concretos para operativizar la puesta en marcha del sistema de evaluación, resulta obvio que “soluciones fáciles” y descontextualizadas de la realidad administrativa concreta difícilmente permitirán avances consistentes y sostenibles en el tiempo. De ahí que se haga necesario considerar especialmente las dificultades del proceso que se apuntan en el siguiente apartado.

6.3.- Sobre las dificultades a considerar

Una revisión a la realidad de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas de nuestro entorno de referencia permite apuntar una serie de dificultades tanto de carácter operativo como de carácter cultural y, especialmente, de resistencia al cambio por parte de diferentes colectivos, que han impedido la extensión de este instrumento de gestión y han llevado a detener varias experiencias. Entre estas dificultades cabe destacar:

1. La ausencia de claros referentes normativos que concreten el enfoque y alcance de la evaluación del desempeño profesional más allá de las aplicaciones concretas en materia de complementos retributivos o carrera administrativa que se puedan asociar.
2. La gestión de la red de actores implicados en la definición, diseño e implementación de las iniciativas de evaluación. Destacan por un lado determinadas organizaciones sindicales críticas con ciertas concreciones del sistema, que no con su conveniencia a nivel genérico. Por otro la oposición de determinados colectivos de empleados públicos escépticos con la introducción de innovaciones que tienden a la flexibilización y a otorgar más discrecionalidad a unos mandos muchas veces no lo suficientemente preparados o predispuestos por asumir el rol de gestores de personal.
3. Las dificultades para establecer objetivos y para medirlos de forma adecuada, especialmente a nivel individual, en un contexto donde no hay ni una clara cultura de trabajo por objetivos ni una cultura de evaluación.
4. Las aplicaciones de la evaluación y su gestión concreta, especialmente con respecto a la remuneración de la productividad y con respecto a determinar ciertos mecanismos de progresión en la carrera profesional, a menudo no tienen el suficiente valor para incidir de forma clara en la motivación de los evaluados, quedándose en un nivel simbólico que tiende a rebajarse a partir de distribuciones más o menos lineales.
5. Los mandos de línea como gestores de recursos humanos. A menudo la carencia de cultura de evaluación, la proximidad entre evaluadores y evaluados, y la ausencia de incentivos para desarrollar roles directivos y de gestión de personal en el nivel de dirección de línea acaban desvirtuando el sistema, flexibilizándolo de tal forma que permita una distribución homogénea de los resultados que

pretende evitar el conflicto a nivel de unidad. Si estos mandos no disponen realmente de herramientas efectivas de gestión de recursos humanos, más allá de una evaluación anual con impacto limitado tanto a nivel retributivo como sobre la carrera profesional, seguramente no se arriesgarán a asumir el rol que el sistema les otorga.

6. La confrontación de valores, rutinas y procesos y, en definitiva, reglas del juego, que propicia la evaluación del desempeño en su aplicación aislada en un sistema de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas presidido por unos referentes muy diferentes del sector privado.

Para superar estas dificultades hace falta plantear el sistema de evaluación no tan sólo como un instrumento más, uno más a la lista de técnicas utilizadas, sino como un elemento de cambio integral del sistema de gestión de recursos humanos.

En este sentido hace falta recuperar aquello comentado en el apartado 4 de este documento, dedicado a vincular la evaluación del desempeño profesional con la política y la gestión de los recursos humanos y estas con la estrategia global de la administración. También hace falta atender a los diferentes parámetros de concreción de la evaluación, tanto respecto al planteamiento y objetivos como a sus aplicaciones, a la caracterización del instrumento y, especialmente, a la estrategia de implementación.

6.4.- Sobre nueve (9) lecciones y propuestas a tener en cuenta

Para complementar los comentarios incorporados sobre las experiencias desarrolladas a nuestro contexto administrativo más inmediato, resulta interesante plantear algunas propuestas concretas a modo de reflexiones y lecciones a considerar¹. De la comparativa de diferentes iniciativas desarrolladas y atendiendo a sus resultados, se pueden destacar las siguientes lecciones:

1. Los sistemas evaluación pueden funcionar en las administraciones públicas, tanto para mejorar la eficacia y la eficiencia organizativas como para mejorar el reclutamiento y la retención de los buenos profesionales, incrementar la motivación y desarrollar habilidades y competencias.
2. El Estatuto Básico del Empleado Público plantea un nuevo escenario en el que la evaluación del desempeño puede y debe jugar un papel destacado en la configuración de las bases de una nueva manera de entender la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. Su definición como derecho

¹ Este epígrafe parte incorpora, además de los resultados de las experiencias analizadas, del informe sobre las mejores prácticas en sistemas de retribución por rendimiento basadas en evaluaciones en las administraciones públicas realizado por el *Instituto della Ricerca Sociale* por encargo del Ministerio de la Función Pública de Italia (*Dipartimento della Funzione Pubblica*) (Dente, 2004).

de los empleados públicos y el carácter preceptivo que se le atribuye constituyen una puerta abierta a avanzar (o consolidar avances) en la implementación de iniciativas de evaluación del desempeño.

3. La puesta en marcha de un sistema de evaluación requiere de ciertas bases o requisitos previos, tal como se apuntó en el epígrafe 6.2 de este apartado, y entre los que cabe destacar (a) la existencia de una orientación clara a la definición de objetivos y control y seguimiento de su logro, (b) instrumentos básicos de estructuración de la función pública como relaciones de puestos de trabajo efectivas asociables a competencias profesionales, (c) unidades especializadas en gestión de recursos humanos preparadas para el impulso del sistema, (d) la implicación de profesionales y directivos para su desarrollo, y (e) la creación de una cultura compartida de evaluación.
4. Aunque existen multiplicidad de diseños y opciones para concretar la estrategia y los instrumentos de la evaluación, atendiendo tanto a quién se va a evaluar como quién va a evaluar y en base a qué y cómo y cuando, resulta fundamental adecuar el planteamiento y objetivos a la realidad organizativa de las administraciones públicas (puesto que no es lo mismo evaluar en una administración local que en una autonómica o en la del Estado, y tampoco resulta equiparable el sistema de evaluación de directivos que el de personal administrativo). Las apuestas por sistemas que diferencian puestos directivos y puestos profesionales, y su concreción mediante la combinación de apartados cerrados y comunes o transversales y apartados abiertos adecuados a cada unidad se apuntan como soluciones más viables y posibilistas.
5. Es importante considerar por separado la evaluación de resultados y la evaluación de conductas y, asimismo, diferenciar también los efectos de ambas evaluaciones. Se distinguen así una orientación al seguimiento y control de logros, más vinculable a efectos “duros” de la evaluación (como los que plantea el Estatuto Básico sobre retribuciones o la remuneración del puesto) de una orientación al desarrollo profesional de los miembros de la organización con efectos sobre ámbitos como la formación o la provisión de puestos.
6. Las fases iniciales del proceso (desde el diseño, la comunicación y la puesta en marcha del sistema de evaluación) resultan cruciales para lograr el éxito, especialmente en organizaciones carentes de cultura de gestión por objetivos y de evaluación. Desde este punto de vista, el sistema se plantea como una oportunidad para repensar y socializar al conjunto de la organización con la misión y las prioridades establecidas por la dirección. Pero de nuevo se pone el énfasis en conseguir compartir valores y objetivos entre los miembros de la organización.
7. Resulta esencial apostar por elementos “de proceso” (más que de resultados) que pueden determinar la efectividad del sistema: el diseño del programa incorporando a diferentes agentes implicados y buscando consensos, el recorrer parcialmente al asesoramiento externo especializado pero conservando la “inteligencia” en el seno de la administración pública, utilizar intensivamente la formación y la información para transmitir mensajes e implicar a evaluadores y

evaluados, la adopción de estrategias incrementales que permitan “rodar” el sistema antes atribuirle los impactos más “duros”, y la meta-evaluación o evaluación de la evaluación para realizar el seguimiento de los resultados y del impacto del programa.

8. Atendiendo al conflicto entre el enfoque que supone la evaluación del desempeño y las instituciones o reglas del juego vigentes en buena parte de nuestra función pública, resulta esencial contar con un apoyo político sostenido a lo largo del proceso de implantación, en especial en las fases iniciales donde la confrontación puede revelarse más importante, acompañado de un apoyo en recursos, tanto humanos como presupuestarios y normativos que permitan asentar las bases del nuevo sistema.
9. El sistema de evaluación no es una finalidad en sí mismo sino un instrumento de apoyo a una estrategia de cambio más amplia del modelo de gestión tanto de la organización en general como del sistema de recursos humanos en particular.

Esta última “lección” permite recuperar de nuevo, para finalizar este artículo, la necesidad de considerar la relación de la evaluación con la política y la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas de nuestro contexto de referencia.

6.5.- Sobre la evaluación y la política y la gestión de recursos humanos

En un contexto de referencias constantes a la necesidad y conveniencia de modernizar las administraciones públicas, con una amplia variedad de modas y encabezados que pretenden renovar el impulso transformador, el ámbito de los recursos humanos ha sido tradicionalmente un gran ignorado. La aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público se apunta como un cambio de tendencia, por lo menos a nivel normativo, aunque todavía a la espera de concreciones que permitan valorar la opción real de cambio que se pretende.

Ante la importancia evidente de los recursos humanos pero atendiendo a las dificultades por cambiar su gestión (o por afrontar su transformación), se tiende a recurrir a una estrategia de beligerancia con determinados valores propios de la gestión pública. Se pretende, por diferentes vías y con diferentes mecanismos, superar el modelo burocrático que supuestamente caracteriza buena parte de nuestras administraciones. Esta tendencia se concreta en prácticas que supuestamente favorecen una gestión más flexible, apoyadas en referentes teóricos de la denominada Nueva Gestión Pública, de inspiración anglosajona y con claros paralelismos en el sector privado.

El problema, sin embargo, es que no se importan tan sólo instrumentos, cómo puede ser el caso de la evaluación del desempeño, sino que de forma más o menos inconsciente se están incorporando también determinados valores y prácticas que van asociados. Esto supone de facto un cambio en el modelo de gestión pública y en el que podríamos denominar el “ecosistema” institucional administrativo, que parece empezar a operar bajo unos nuevos valores y principios sin una adecuada salvaguarda o garantía de

mantenimiento de los que le eran propios y previos, y que justificaban en muchos casos su propia razón de ser.

El énfasis exclusivo en la eficiencia y en la productividad, asociadas como ya se ha mostrado a instrumentos como la evaluación del desempeño, pueden entrar en colisión al valorar determinadas actuaciones de los empleados públicos que tienen objetivos difíciles de medir o a los que hace falta aplicar otros criterios valorativos. La situación resulta especialmente preocupante en ámbitos como la gestión de los recursos humanos que, si bien corresponde a la esfera interna de funcionamiento de las administraciones públicas, es el punto de partida de los procesos de socialización de sus miembros y un espacio dónde se concreta y se da sentido a valores públicos como la objetividad, la neutralidad o el mérito.

Lo que se pretende destacar es que la aplicación inconsciente de instrumentos como la evaluación del desempeño sin una adecuada adaptación a la realidad administrativa, no tan sólo en la herramienta sino también en los valores que a través de ella se transmiten, pueden contribuir a debilitar determinados valores públicos. Y seguramente este resulta ser un precio demasiado alto por flexibilizar la gestión y mejorar la eficacia y la productividad, especialmente cuando además estas no están aseguradas con el nuevo modelo.

El mensaje que se desprende de estas observaciones es que la gestión de recursos humanos no tiene tan sólo una dimensión de managerial sino también institucional, política y social en el seno de la administración pública, y que incide de forma determinante en las actividades de esta. Atendiendo a esta idea se hace necesario tomar una opción clara y consensuada en materia de gestión de los recursos humanos en el sector público. Un reto ineludible que no admite demoras ni dilaciones y para el que es imprescindible la implicación efectiva de los responsables políticos de nuestras administraciones, pero también la implicación de una serie de agentes sociales, trascendiendo las esferas técnicas en qué tradicionalmente se ha refugiado el debate en este ámbito.

Pero hace falta trascender del discurso e ir a realidades concretas y operativizables, y para hacerlo hace falta no deslumbrarse con instrumentos y técnicas supuestamente exitosas en otros contextos de referencia sino apostar por una adecuada adaptación a la realidad organizativa de nuestras administraciones. Las experiencias en evaluación del desempeño comentadas, tanto a nivel nacional como internacional, son un ejemplo a considerar. En esta línea hace falta definir los valores fundamentales que se consideran relevantes por edificar la cultura institucional que se quiere para nuestras administraciones. Integridad, objetividad, respeto a las personas, flexibilidad y adaptación, resultados y creación de valor, son algunos de los elementos a considerar para construir lo que desde la OCDE se denomina la infraestructura de "ética pública". Para hacerlo hacen falta instrumentos concretos y uno de ellos, tal y como se ha señalado, puede ser la evaluación del desempeño profesional de los empleados públicos.

Bibliografia

AMSTRONG, M. (1999): *A Handbook of Human Resource Management Practice*. Koogan Page. London.

BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000): *Ciencia de la Administración*. Ed. Tirant Lo Blanc. València.

BOYNE, G., JENQUINS, G. AND POOLE, M. (1999): "Human resource management in the public and private sectors: an empirical comparison" en *Public Administration*, Vol. 77, No. 2. 1999.

BREWSTER, C. (1995): "HRM: the European dimension" en S TOREY, J. (1995): *Human Resource Management. A critical text*. Routledge. London.

BRIONES, O. (2002): "La evaluación de rendimiento en la Xunta de Galicia, 1994-2002", ponencia presentada al seminario Formez, Ripensare il Lavoro Pubblico, Programma di Gestione del Capitale Umano nelle Amministrazioni Locali Spagnole, Barcelona, febrer de 2002.

BOUZADA ROMERO, J. (1995): "El papel de la Inspección General de Servicios en la reforma administrativa de la Xunta de Galicia: especial consideración de la evaluación del rendimiento" a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2.

CARDONA, Francisco. 2002. "Performance Related Pay in the Public Service," Paper presented at the second conference of the Institute of Public Administration and European Integration, October.

DE BRUIJN, Hans y G. Jan VAN HELDEN. 2006. "A Plea for Dialogue Driven Performance-Based Management Systems: Evidence from the Dutch Public Sector," *Financial Accountability & Management* 22:4; 405-423.

DENTE, B. (2004): "European Best Practices in Performance Related Pay for Public Sector Managers", Paper presented at 41th Meeting of the European Directors-General Responsible for Public Administration, Rome, 2nd-3rd December 2003.

DE CENZO, D.A. and ROBBINS, S.P. (1988): *Personnel and Human Resource Management*. Prentice Hall. New Jersey.

FILELLA, J. (1991): "Is There a Latin Model in the Management of Human Resources?" *Personnel Review*, vol. 20, No. 6.

GOETZ, K. (2001): "Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?" *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6.

INGRAHAM, Patricia W. 1993. "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance," *Public Administration Review* 53:4; 352.

KERAUDREN, PH. (1994): "L'introduction de la 'remuneration au rendement' (Performance Related Pay) dans la fonction publique britannique (1985-1988): une perspective culturelle" a *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 60, núm. 1.

LEGGE, K. (1995): *Human Resource Management. Rhetorics and Realities*. McMillan. London.

LONGO, F. (2004): *Mérito y flexibilidad, la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós empresa. Barcelona.

LONGO, F. (2003): "Revisió d'alguns elements clau de la situació de la funció pública a Catalunya" a Fernández, A., Muñoz, X. y Sisternas, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

LOSADA, C. y XIRAU, J. (1995): "Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. (enero-abril 1995).

MAURI, J. (coord.) (2004): *Quina Funció Pública volem per als nostres ajuntaments?*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona.

Norman, Richard. 2002. "Managing through Measurement or Meaning? Lessons from Experience with New Zealand's Public Sector Performance Management Systems" *International Review of Administrative Sciences* 68; 619-628.

OECD. 2005. "Paying for Performance: Policies for Government Employees," *OECD Observer Policy Brief* (May).

OECD. 2005b. "Trends in Human Resource Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management.," <http://www.oecd.org>.

PADGETT, John F. and Christopher K. ANSELL. 1993. "Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434," *The American Journal of Sociology*, Vol. 98, No. 6. (May), pp. 1259-1319.

POLLITT, Christopher. 2005. "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies," *JPART* 16; 25-44.

PRATS I CATALÀ, J. (1987): "Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas" en *Documentación Administrativa*, nº 210-211. (mayo-septiembre 1987).

QUIJANO DE ARANA, S. (1992): *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños*. ESIC. Madrid.

RAMIÓ, C. i SALVADOR, M. (2004): “Els instruments de gestió de personal en les organitzacions locals” a Mauri, J. (coord.): *Quina Funció Pública volem per als nostres ajuntaments?*. Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals. Barcelona.

RAMIÓ, C. (2003): “L’Administració de la Generalitat de Catalunya a des d’una perspectiva institucional: model d’organització, gestió de personal i innovació administrativa” a Fernández, A., Muñoz, X. y Sisternas, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l’Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2002): “La configuración de las Administraciones de las Comunidades Autónomas: entre la inercia y la innovación institucional” en SUBIRATS, J. y GALLEGO, R. (2002): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS. Madrid.

RUIZ ÁLVAREZ, José Luis. 2005. “Una panorámica sobre las tendencias recientes en la gestión pública de los recursos humanos”; *Presupuesto y Gasto Pública* 41; 55-72.

SALVADOR, M. (1997): *Polítiques de funció pública: l’avaluació de recursos humans*. Col·lecció “Papers de Recerca”. Escola d’Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (1997): *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Tecnos. Madrid.

XIRAU, J. (2002): “Noves institucions per millorar la gestió” ponencia presentada en *el I Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona (www.congres.lluert.net).

NOTAS

NOTAS

NOTAS
