

La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas

Centro PwC & IE del Sector Público

Coordinado por
Julio Gómez-Pomar y Gayle Allard

Autores:

Adriana Ángel, *Instituto de Empresa*
Kenneth A. Dubin, *Universidad Carlos III*
Miquel Salvador, *Universidad Pompeu Fabra*
Cristina Simón, *Instituto de Empresa*

Instituto de Empresa, Madrid

"PwC, el IE y el Centro PwC/ie no se identifican necesariamente con las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores que son de su exclusiva responsabilidad"

La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas

Un estudio del Centro PwC & ie del Sector Público

Coordinado por Julio Gómez-Pomar y Gayle Allard

Autores:
Adriana Ángel, *Instituto de Empresa*
Kennet A. Dubin, *Universidad Carlos III*
Miquel Salvador, *Universidad Pompeu Fabra*
Cristina Simón, *Instituto de Empresa*

Instituto de Empresa, Madrid

Título: La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas

Autores: Adriana Ángel, Kenneth A. Dubin, Miquel Salvador y Cristina Simón

Coordinadores: Julio Gómez-Pomar y Gayle Allard

Edita: Centro PwC & IE del Sector Público

Madrid, Septiembre de 2008

Depósito Legal: M-00000-2008

Diseño portada, maquetación e impresión: Realizaciones Hera, S.L.

Prólogo

El 12 de abril de 2007 se aprobó un nuevo estatuto para la función pública; el llamado Estatuto Básico del Empleado Público (ley 7/2007). Esta nueva norma introduce una serie importante de cambios en la organización y el funcionamiento del empleo público, tanto en el ámbito del Estado, como en el de las comunidades autónomas y en la administración local. Desde la perspectiva del Centro PwC & ie del Sector Público hay dos temas en la nueva norma que se consideran trascendentes en el proceso de modernización de las Administraciones Públicas. Uno es la regulación de la función pública directiva y el otro es la evaluación del desempeño. Las dos cuestiones requerirán un desarrollo posterior y un periodo más o menos largo de implantación pero no cabe duda que supondrán, si se hacen las cosas cabalmente, una importante transformación en la actual organización de la función pública. Por esta razón hemos considerado importante abordar en este estudio la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas.

El presente estudio se ha estructurado en tres partes. La primera está dedicada a describir cual es el estado del arte en la evaluación del desempeño en las organizaciones privadas donde lleva ya años implantada. Esta descripción que desarrollan las profesoras Adriana Ángel y Cristina Simón, sirve, además, como una excelente guía metodológica de lo que hay que hacer y lo que se puede esperar de los diferentes modelos de evaluación. La segunda parte se centra en el análisis de las experiencias que nos brinda el panorama internacional y aborda, desde una perspectiva neoinstitucionalista, los problemas que conlleva un erróneo enfoque de los objetivos y del proceso de implantación de la evaluación. La tercera parte, preparada junto con la segunda por los profesores Kenneth A. Dubin y Miquel Salvador, analiza las dificultades y realiza una serie de recomendaciones respecto a la implantación de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas.

En definitiva, el trabajo que sigue a este prólogo constituye un extraordinario comienzo para todos aquellos que deban enfrentarse con la tarea de diseñar y dirigir el proceso de implantación de un modelo de evaluación en una administración pública. También para todos aquellos que quieran aproximarse a esta compleja dimensión en el mundo de la gestión de los recursos humanos.

Julio Gómez-Pomar
Director del Centro PwC & ie del Sector Público

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
PARTE I: LA GESTIÓN DEL DESEMPEÑO: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE EN EL SECTOR PRIVADO (ADRIANA ÁNGEL Y CRISTINA SIMÓN, INSTITUTO DE EMPRESA).....	9
	21
	23
I. VISIÓN GENERAL DEL DESEMPEÑO Y SU EVALUACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES	36
a. <i>¿Qué es el desempeño? Una definición básica aplicada al mundo empresarial.....</i>	43
b. <i>Evaluación del desempeño desde la óptica de RRHH.....</i>	49
i. <i>Objetivos del sistema de evaluación del desempeño</i>	51
ii. <i>Dimensiones del desempeño individual: el ‘qué’ y el ‘cómo’</i>	56
iii. <i>De la evaluación a la gestión de desempeño</i>	61
II. DISEÑO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO: ASPECTOS OPERATIVOS	63
a. <i>Parámetros de medida: ¿Qué vamos a evaluar?</i>	69
b. <i>¿Quiénes serán los evaluados?</i>	
c. <i>¿Quiénes serán los evaluadores?</i>	71
d. <i>¿Cuál será el intervalo de evaluación?</i>	
e. <i>Recogida de la información y técnicas de medición: Criterios e indicadores de rendimiento</i>	73
f. <i>Análisis de datos y elaboración del informe de evaluación</i>	75
.....	77
III. PUESTA EN MARCHA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: EL PAPEL DE LOS GESTORES DE LÍNEA	80
a. <i>Calibración</i>	84
b. <i>Entrevista de evaluación</i>	89
	96
IV. IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA	101
a. <i>La gestión del cambio</i>	109
b. <i>Importancia de la implicación de la alta dirección</i>	
c. <i>Implicación de los directivos de línea</i>	111
d. <i>Calidad del sistema de evaluación</i>	
V. VINCULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO A OTRAS POLÍTICAS DE RRHH	
a. <i>Gestión por competencias: la clave del ‘cómo’</i>	
b. <i>Compensación y refuerzo: motivación a la mejora del desempeño</i>	
c. <i>Desarrollo y carrera profesional: hacia la cultura del desempeño</i>	
VI. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EMPRESA PRIVADA	
a. <i>Adaptaciones del modelo americano a la realidad europea</i>	
b. <i>Estado del arte de la gestión del desempeño en el sector privado: El caso español</i>	
VII. CONCLUSIONES	
VIII. ANEXO	
IX. BIBLIOGRAFÍA	

PARTE II: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: MARCO ANALÍTICO Y REFERENTES INTERNACIONALES (KENNETH A. DUBIN, MIQUEL SALVADOR)

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

V. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

- a. *El PRP en el Reino Unido*
- b. *El PRP en Dinamarca*
- c. *El PRP en Finlandia*
- d. *Un apunte final: el PRP en las escuelas inglesas*

VI. EL PRP EN UN CONTEXTO COMPARATIVO: LECCIONES PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

VII. BIBLIOGRAFÍA

VIII. ANEXO: REFLEXIONES SOBRE LA GESTIÓN DEL CAMBIO Y LOS PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

- a. *Instituciones, organizaciones y estrategias de cambio*
- b. *Procesos de institucionalización y evaluación del desempeño*

PARTE III: LA IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS: CASOS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS (MIQUEL SALVADOR Y KENNETH A. DUBIN)

I. INTRODUCCIÓN

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

III. UN APUNTE DEL MARCO LEGAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

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

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

- a. *Breve presentación de las dos experiencias*
- b. *El planteamiento y los objetivos de la evaluación*
- c. *Las aplicaciones de la evaluación*
- d. *El instrumento de evaluación*
- e. *La estrategia de implementación de la evaluación*

VI. PROPUESTAS Y REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

- a. *Sobre el enfoque y el alcance de la evaluación*
- b. *Sobre los requisitos previos a la implantación de la evaluación*
- c. *Sobre las dificultades a considerar*

-
- d. Sobre nueve (9) lecciones y propuestas a tener en cuenta*
 - e. Sobre la evaluación y la política y la gestión de recursos humanos*

VII. BIBLIOGRAFÍA

**Gestión del desempeño:
marco teórico y estado del
arte en el sector privado.**

1

PARTE I: GESTIÓN DEL DESEMPEÑO: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE EN EL SECTOR PRIVADO

Adriana Ángel y Cristina Simón

El presente documento pretende realizar una descripción del estado del arte en los sistemas de gestión del desempeño desde la perspectiva de sus experiencias de aplicación en el sector privado. Tras proporcionar una definición de los conceptos básicos que subyacen a este tipo de sistemas, se discuten e ilustran los factores fundamentales relativos al diseño de este tipo de políticas, y su implantación en la organización. El marco general de los modelos de gestión de cambio sirve asimismo como base para resaltar los roles a desempeñar por los niveles directivos y las áreas de RRHH para conseguir un uso eficiente de estos sistemas. Finalmente se discuten algunos rasgos diferenciales de la gestión del desempeño en los contextos americano y europeo, y se presentan unos datos generales de cuáles son los parámetros que manejan actualmente las organizaciones españolas a la hora de gestionar el desempeño dentro de sus diferentes estructuras de empleados y negocio.

I. VISIÓN GENERAL DEL DESEMPEÑO Y SU EVALUACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

Si tuviéramos que seleccionar una palabra que recogiese la esencia de las organizaciones, que pudiese representar el vínculo común entre todas sus funciones, seguramente nos quedaríamos con términos como “rendimiento” o “desempeño”. Ya sea dentro del ámbito público o privado, y con independencia de sus objetivos de producción de bienes o servicios, todas las organizaciones se plantean un conjunto de objetivos de rendimiento. Estos objetivos, establecidos al más alto nivel de gestión y expresados a modo de metas generales, descienden progresivamente a las diferentes capas organizativas y terminan concretándose en las actividades diarias que como empleados realizamos desde nuestros puestos. Este proceso, tan sencillamente expresado de esta forma, entraña todo un conjunto de elementos que hacen que la evaluación del desempeño sea la práctica más compleja de toda la función de Recursos Humanos.

Ahora bien, con independencia de las dificultades que pueda presentar este tipo de sistemas, son muchas las compañías que, tras haber cubierto ya ciclos completos de implantación, abogan por su utilidad a la hora de poner sobre la mesa de los directivos, gestores y profesionales en general los factores competenciales que condicionan el tránsito de un desempeño estándar a un resultado excelente en las compañías. Como complemento de desarrollo profesional podríamos decir que la tendencia es imparable en el mundo de las organizaciones.

El presente texto pretende ofrecer un marco general de referencia que cubra todas estas dimensiones, su problemática y las diferentes soluciones que las empresas han ido implantando a lo largo del tiempo para vincular los desempeños individuales a los resultados de la organización.

a) ¿Qué es el desempeño? Una definición básica aplicada al mundo empresarial

En el lenguaje cotidiano, los términos *rendimiento* y *desempeño* se utilizan habitualmente

como sinónimos. Sin embargo, aunque ambos comparten las connotaciones de 'producto', 'resultado' o 'ejecución', *desempeño* tiene relación directa con la *persona* y su compromiso de realización de una determinada labor. Es por esto que en Recursos Humanos suele hablarse de *Evaluación del Desempeño*, mientras que *rendimiento* se relaciona en mayor medida con indicadores corporativos financieros o de negocio.

Desempeño = *Cumplimiento por parte de una persona de aquello a lo que está obligado.*
Rendimiento = *Producto o utilidad que da una cosa.*
Casares, J. *Diccionario ideológico de la Lengua Española*, 1997

Es claro que a partir de estas definiciones podemos hablar entonces de diferentes niveles de desempeño o rendimiento dentro de la organización, todos ellos estrechamente vinculados entre sí. Tal como muestra la figura 1, la unidad más 'micro' sería la persona, el propio profesional que contribuye con sus comportamientos a obtener un determinado resultado.

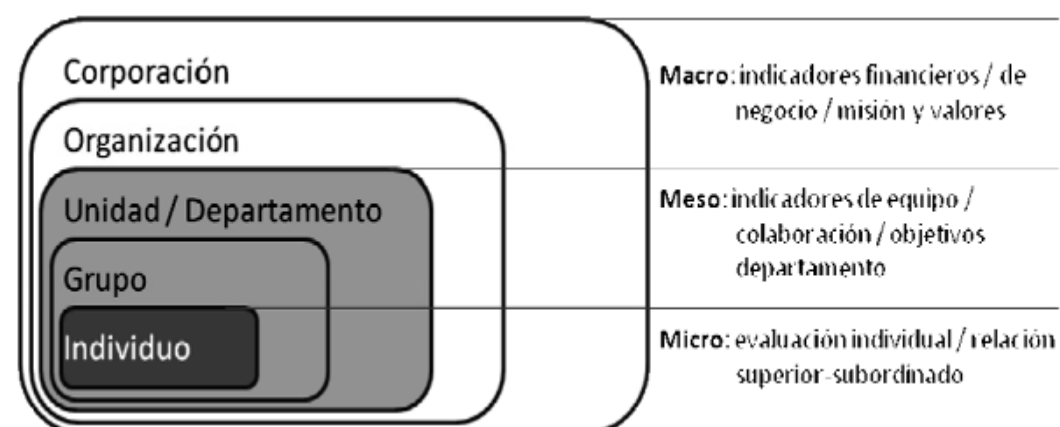


Figura 1. Niveles de desempeño / rendimiento organizacional

El desempeño individual se evalúa en función de los niveles superiores, y se referencia así bien al grupo o –en función del tamaño de la organización- a la unidad de negocio o departamento. En este caso, se produce el salto a un nivel medio (*o meso*) de desempeño, que requiere un proceso específico a través del cual se integren las contribuciones individuales en un resultado global. Aún podría ascenderse a un nivel superior, *macro*, que contemplaría los respectivos desempeños de cada unidad en función de indicadores de tipo financiero y contable, en tanto cada una de ellas contribuye a la cuenta de resultados o al cumplimiento de la misión de la organización. En el caso concreto del sector público, el factor de política de servicio al ciudadano, por ejemplo, podría ser un equivalente a los objetivos de mercado o negocio de una empresa privada, tal como han demostrado algunos organismos públicos como la Agencia Tributaria española.

En esta caracterización del desempeño en la organización debemos destacar tres puntos importantes:

(1) al subsumirse cada nivel organizativo en los demás, la evaluación del desempeño individual debe contemplar hasta qué punto todas las dimensiones de orden superior, desde la demostración de los valores corporativos hasta la superación de los objetivos más cuantitativos, se reflejan en el comportamiento profesional de los empleados. Este hecho requiere un nivel de consistencia –que denominaríamos vertical- o 'alineamiento' con los parámetros del negocio.

(2) los desempeños individuales están sometidos a todo un conjunto de circunstancias externas que condicionan enormemente el resultado final, y cuya consideración es imprescindible para que su evaluación sea considerada adecuada y justa por parte de los empleados. Entre estos factores podemos mencionar la situación macroeconómica,

el rendimiento e interacción del equipo y compañeros, las decisiones y comportamientos de su jefe, los recursos internos, la comunicación interna, la estructura o funciones cambiantes, etc.

(3) La evaluación del rendimiento es un proceso que involucra activamente a toda la organización, y donde los mandos y gestores tienen un papel fundamental. El rol de RRHH en el proceso es el diseño de la práctica en sí, el proceso de implantación, las herramientas de medida, etc. Sin embargo, son los jefes y colaboradores quienes protagonizan la evaluación, quienes conocen el negocio y las implicaciones de sus actividades respectivas para mejorarlo. La motivación del personal de línea es uno de los caballos de batalla a la hora de conseguir un sistema útil y eficiente, y actualmente constituye uno de los mayores retos de las áreas de RRHH.

b) Evaluación del desempeño desde la óptica de RRHH

Desde el punto de vista de la función de RRHH, la evaluación del desempeño se define como *el proceso por el cual se identifican, observan, miden y valoran los resultados y comportamientos que están bajo el control del evaluado y que resultan relevantes para una organización determinada* (Carroll and Schneir, 1982).

Esta definición alude a un proceso amplio, en el que la identificación previa de los factores críticos de rendimiento, la medición de dichos factores y la recogida de información son tan valiosas como el propio momento de las decisiones de evaluación. Este es precisamente uno de los grandes problemas que se observan en las organizaciones: una deficiente preparación previa conduce a contemplar el proceso como una acción puntual y burocrática en el tiempo, en la que supervisor y trabajador negocian una valoración final sobre la base de datos incompletos y a menudo sesgados. Como comentaremos más adelante, dada la vinculación directa de esta práctica con otras políticas que son de gran importancia para los empleados, como las promociones o la compensación, abordar el proceso en toda su amplitud y cuidar los aspectos que lo rodean cobra una importancia crítica para obtener resultados de calidad.

i. Objetivos del sistema de evaluación del desempeño

Los sistemas de evaluación del desempeño pueden diseñarse con dos objetivos generales:

- a. Optimizar los resultados de la organización –en la medida en que dependen de la contribución de las personas.
- b. Fomentar el desarrollo profesional de los empleados.

Cuando los sistemas están fundamentalmente orientados a los resultados, la evaluación toma un tinte cuantitativo, muy pegado a los resultados de negocio. Hablamos en este caso de un *propósito de control*, dado que se persigue modular los comportamientos del empleado para optimizar o maximizar el rendimiento corporativo. Un ejemplo sería la revisión pura de cumplimiento de objetivos –en el caso de un puesto comercial, el seguimiento de las ventas a lo largo del tiempo. Los sistemas de evaluación con propósito de control suelen estar vinculados a las políticas de compensación, ya sea a través de mecanismos a corto plazo (comisiones) o a diferentes tipos de bonus anuales, etc.

El segundo objetivo es de naturaleza diferente. En este caso, se busca dar información y

retroalimentación a los empleados sobre su desempeño y de ayudarles en la evolución de su rol profesional y su carrera, por ello en este caso decimos que tienen un *propósito de desarrollo*. Las áreas de RRHH vinculan este tipo de sistemas a otras políticas como la formación, promoción o planes de carrera –o mecanismos retributivos a largo plazo tipo *stock options*. Si bien estas prácticas suponen también una compensación para el empleado, están encaminadas a motivar a través de una visión más a largo plazo de su enriquecimiento profesional.

Lo cierto es que, además de estos objetivos centrales, los sistemas de evaluación de desempeño cumplen otras muchas funciones muy relevantes en las organizaciones. Entre ellas podemos destacar (Cascio, 2003):

- **Comunicación interna de las variables críticas de rendimiento:** los propios formularios en los que los empleados analizan cuáles van a ser los parámetros por los que serán evaluados se convierten en un potente instrumento de comunicación. Asimismo, las reuniones de evaluación sirven al propósito paralelo de clarificar al empleado sus objetivos y comportamientos esperados.

- **Validación de otras políticas de RRHH:** los resultados de las evaluaciones aportan una valiosa información a las áreas de RRHH acerca de la adecuación de las personas a los puestos, la eficacia de los procesos de selección, etc.

- **Identificación de potenciales y gestión del talento:** una evaluación de desempeño adecuadamente diseñada aporta información no solamente del desempeño actual del empleado sino de su potencial para puestos futuros. Asimismo, los datos agregados de las evaluaciones a lo largo del tiempo pueden facilitar decisiones sobre promociones, movilidad de los trabajadores, etc.

Debido al carácter multifuncional del sistema de evaluación del desempeño, es importante que cada empresa defina claramente el fin último del mismo, para lograr tener un impacto positivo.

ii. Dimensiones del desempeño individual: el 'qué' y el 'cómo'

Tal como hemos mencionado anteriormente, el desempeño –como cualquier comportamiento humano- engloba en realidad un conjunto de dimensiones que lo hacen muy complejo de evaluar. Podríamos hacer una primera distinción entre el objetivo-resultado esperado (el 'Qué') y la forma en que se consigue ese resultado (el 'Cómo').

Tradicionalmente la dimensión más evaluada, por la mayor facilidad de medida y por su menor coste emocional, al ser más objetiva, ha sido el 'qué'. Por esta dimensión entendemos los distintos aspectos cuantitativos relacionados con los resultados en un puesto de trabajo. Por ejemplo, el número de pleitos ganados por un abogado en un período concreto, o el volumen de ventas de un comercial.

En este punto surgen dos elementos a tener en cuenta. En primer lugar, existe todo un conjunto de puestos –sobre todo aquellos que tienen que ver con la prestación de servicios- para los que resulta extremadamente complicado definir y cuantificar unos objetivos que reflejen el desempeño de forma completa. Por otra parte, cualquier acción humana tiene un componente cualitativo –la forma de llevarla a cabo- que puede tener una importancia fundamental para el rendimiento global de la organización. Este conjunto de rasgos, que per-

tenecen más al ámbito de las actitudes y los rasgos personales que a la propia cualificación técnica, es lo que en el mundo de RRHH se denomina ‘competencias’ (Spencer y Spencer, 1993). Los puestos de atención al cliente, por ejemplo, pueden batir un récord de gestiones realizadas en ventanilla con un servicio pésimo –aunque desde el punto de vista técnico complete la gestión. Es más, cuanto más hincapié se haga en el ‘qué’ más se podría resentir el ‘cómo’, es decir, el tiempo dedicado a la interacción con los clientes resta productividad en cuanto a gestiones potencialmente completadas. Por tanto, la lista de factores de desempeño que componen una buena evaluación debe estar equilibrada: hay que conseguir optimizar los resultados, pero no a costa del detrimento de las formas, la calidad o el cumplimiento de los valores de la organización.

Si relacionamos ambas dimensiones con los dos grupos de objetivos mencionados en el punto anterior, las medidas más objetivas sirven al propósito de control y las más subjetivas a aquel relacionado con el desarrollo. En función del tipo de organización y de los diferentes puestos de trabajo, se debe definir un sistema mixto que relacione ambas dimensiones. El balance entre ambos debe estar presente en cualquier herramienta de evaluación de desempeño.

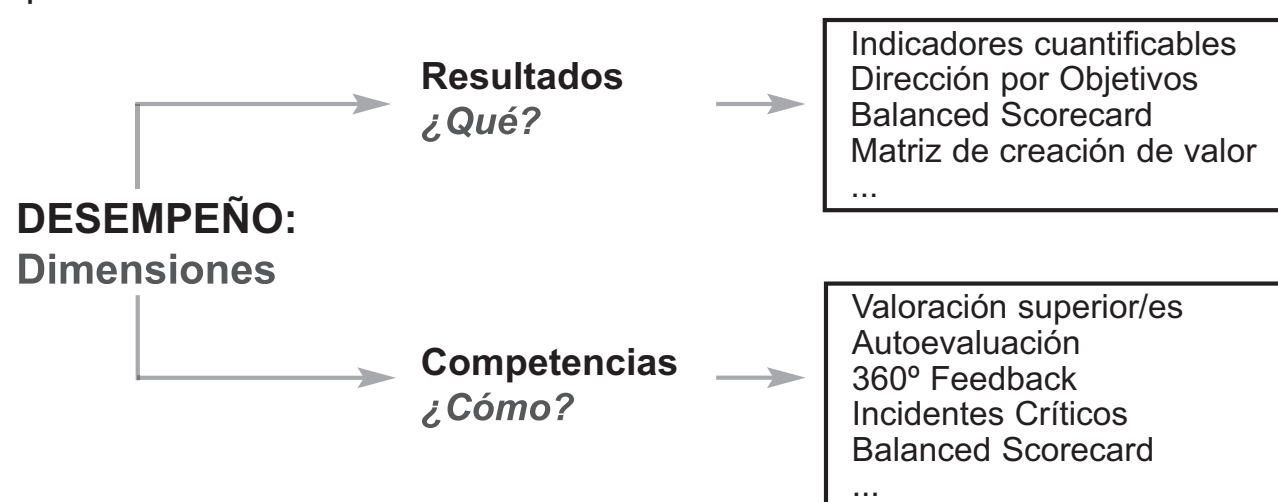


Figura 2. Dimensiones del desempeño

iii. De la evaluación a la gestión de desempeño

Por último, es preciso distinguir entre lo que es una medición aislada y puntual del desempeño, y la realización de un proceso de mejora continua en línea con los objetivos estratégicos de la empresa. Para que la información resultado de la evaluación del desempeño sea realmente útil, es necesario definirla como un *input* en la gestión de las estrategias y tácticas de las empresas, una noción que en la literatura se ha llamado *gestión* del desempeño (Kettl 1997).

La gestión del desempeño se refiere así a un alineamiento vertical entre los niveles micro, meso y macro mencionados anteriormente. Asimismo, una buena gestión del desempeño requiere un alineamiento, horizontal, entre las diversas políticas de recursos humanos.

II. DISEÑO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO: ASPECTOS OPERATIVOS

Tal como quedaba reflejado en su definición, un sistema de evaluación de desempeño comprende todo el proceso de identificación, medición, valoración y comunicación de la calidad de los resultados conseguidos por la persona a lo largo de un período de tiempo. El diseño de este tipo de sistemas, por tanto, conlleva todo un conjunto de parámetros críticos,

que en el caso de no elegirse adecuadamente puede volverse en contra del área de RRHH y generar efectos completamente opuestos a los propuestos (desmotivación, conflictos, refuerzo de comportamientos inadecuados, etc.). Por esta razón algunos autores han abogado incluso por eliminar estos procesos y desarrollar sistemas más informales y descentralizados (Fox, 1991; Thayer, 1981, citados en Kearney, 1999). Sin embargo, con todas sus limitaciones, es mucho lo que una buena herramienta de gestión del desempeño puede aportar a empleados, superiores y a las áreas de RRHH, en términos de los objetivos de comunicación interna y revisión general de la función que hemos señalado anteriormente.

El sistema que diseñe cada organización debe adecuarse a las necesidades concretas de su negocio, a la cultura de la empresa e incluso a las condiciones del mercado laboral (Baron y Kreps, 1999; Cascio, 2006). No existe, por tanto, una 'plantilla de evaluación de rendimiento' universalmente aplicable. Ahora bien, con esta visión relativista como telón de fondo existen ciertas consideraciones generales que deben ser valoradas a la hora de diseñar cualquier sistema de evaluación de desempeño y que se recogen en la figura 3.

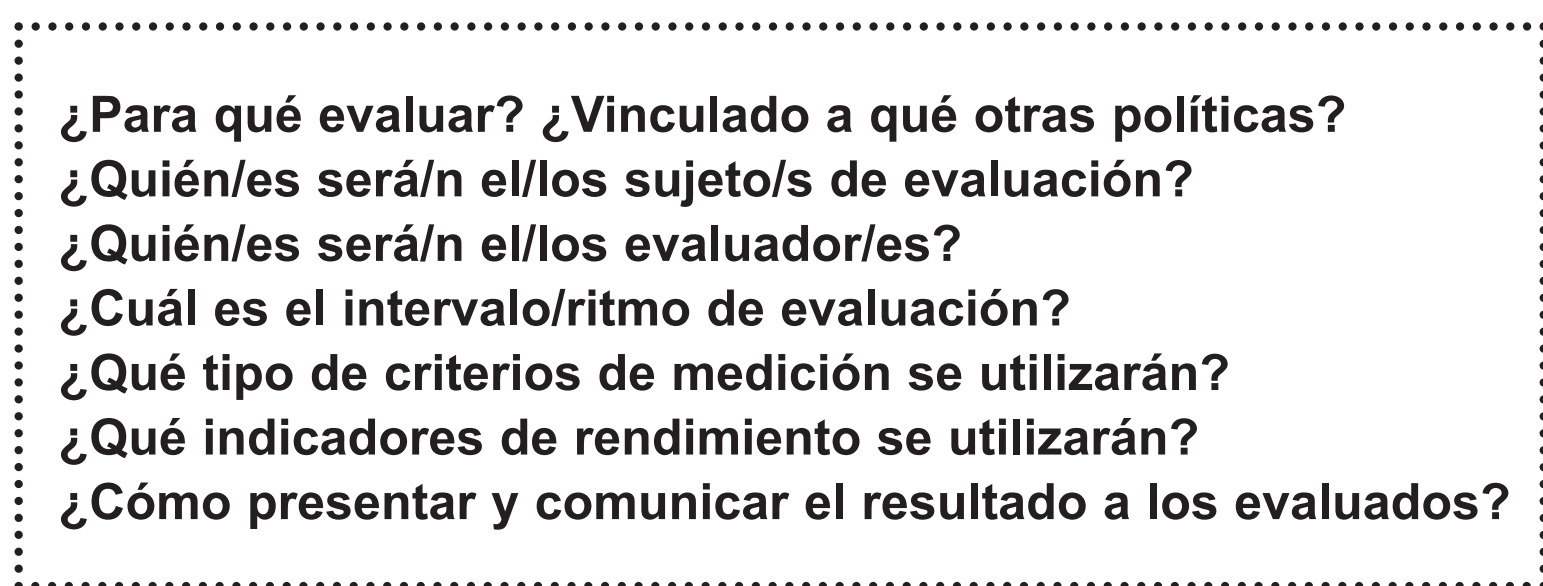


Figura 3. Aspectos críticos en el diseño de un sistema de ED

a. Parámetros de medida: ¿Qué vamos a evaluar?

En los parámetros de medida se deben considerar las variables relacionadas con el 'qué' y con el 'cómo'. Estos parámetros deben tener en cuenta los elementos generales ya mencionados como la estrategia, la visión y el negocio de la empresa, y elementos específicos, como las funciones de los puestos y las cualificaciones requeridas por cada posición, definidas así en la descripción de los puestos.

Los parámetros que se definan deben ser *medibles*, es decir, el resultado final del trabajo debe identificarse en términos de cantidad, calidad, tiempo, estándares aceptables, realización de procesos organizativos, etc. Como ya hemos comentado, algunos autores argumentan que no todos los puestos tienen valores medibles (Gómez-Mejía y Balking, 2003). Sin embargo, cada rol debe tener un valor para la empresa y en ese sentido alguna actividad que pueda ser medible. Además, es necesario que el resultado o el comportamiento puedan ser observados. Para ello se desarrollan las llamadas *evidencias conductuales*, que son ejemplos de comportamientos representativos de la calidad del desempeño que se evalúa. La mayor parte de las herramientas de evaluación de rendimiento incorporan estos conjuntos de evidencias conductuales que facilitan la comunicación entre superior y subordinado y centran la discusión en las variables críticas.

El anexo 1 recoge un ejemplo de plantilla-tipo de evaluación de desempeño.

b. ¿Quiénes serán los evaluados?

Como en prácticamente todos los ámbitos de la gestión de personas, la decisión acerca de 'a quiénes va a afectar el sistema' tiene implicaciones importantes, tanto en lo que respecta a los recursos necesarios como al mensaje que se envía a la organización. La evolución que han seguido la mayor parte de las organizaciones arranca con una primera etapa dirigida a los niveles de gestión, que posteriormente se extiende de manera vertical en ambos sentidos, es decir, tanto a los niveles ejecutivos superiores como a los subordinados en todos los niveles. Como veremos más adelante, es creciente el número de organizaciones en España que ha extendido estos sistemas a los colectivos de operarios y personal de baja cualificación. Este hecho se encuentra muy relacionado con el descenso de las 'barreras de entrada' generadas por los sindicatos -tradicionalmente poco partidarios de la personalización de la gestión- y la consiguiente introducción de mecanismos de compensación vinculada al desempeño para estos colectivos.

La proporción de empleados que se someten al sistema –que habitualmente se mide a través del llamado *índice de extensión del sistema de valoración del desempeño*- guarda también relación con el tipo de factores que se evalúan (Simón, 2003). Cuando la organización busca acometer un cambio cultural o de valores corporativos –por ejemplo al introducir un sistema formal de gestión por competencias- lo aconsejable es generar unos procesos muy sencillos, que giren en torno a la implantación de dichos valores, y aplicarlo a todo el conjunto de la organización. La tendencia actual, como veremos al analizar los datos del estado actual de la evaluación del desempeño, es a extender el sistema lo máximo posible entre todos los colectivos de empleados.

De la misma manera, cada empresa debe definir qué evaluaciones serán realizadas a nivel *individual, grupal o departamental*. Esta decisión dependerá de la cultura de la organización o del departamento y de la naturaleza de los puestos de trabajo que se evalúan. Países más colectivistas, por ejemplo, tienden a preferir evaluaciones grupales o departamentales; éste es también el caso en aquellas tareas en las que el trabajo en equipo es determinante.

c. ¿Quiénes serán los evaluadores?

Otra decisión importante es la selección de los evaluadores. Esta decisión viene directamente generada por el tipo de variables que perseguimos evaluar, así como por las características del puesto correspondiente. Entre las fuentes más comunes encontramos cuatro tipos de evaluadores: el propio sujeto evaluado, el superior inmediato, los compañeros, los subordinados y los clientes internos y/o externos.

La situación más habitual incluye obviamente la valoración del superior, que se ve contrastada por una autoevaluación, en la que el empleado encuentra espacio para aportar su propio punto de vista sobre los resultados conseguidos en el período y los factores que han podido condicionar dicho desempeño (Cascio, 2003). Ambos tipos de información generan el punto de partida de la **entrevista de evaluación**, a partir de la cual se busca el acuerdo entre ambos roles para completar el informe formal de revisión. Sin embargo, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de valorar el 'cómo' para modular la mera ejecución de objetivos cuantitativos, las empresas introducen otras fuentes, que aportan información adicional acerca de los comportamientos o actitudes que los evaluados muestran en diferentes facetas de sus contextos de trabajo.

En los últimos años, se han realizado diversos estudios sobre esta llamada *evaluación 360*

grados o evaluación multifuente (Jones y Bearley, 1996). La razón para utilizar datos de distintas fuentes reside en que el supervisor no tiene siempre la oportunidad de observar el comportamiento y el trabajo de su equipo en todas las situaciones relevantes. Por su parte, la calidad del desempeño en algunos puestos, como por ejemplo los que tienen un componente de gestión, debe analizarse desde las percepciones que los colaboradores poseen acerca del estilo de dirección. Por otro lado, otros puestos pueden requerir la colaboración con otras áreas o departamentos, en cuyo caso la valoración de los clientes internos puede resultar crucial para valorar la calidad de la contribución de estos roles. Asimismo, algunas empresas (por ejemplo aquellas del sector servicios) pueden obtener una información muy valiosa directamente desde la valoración que realice el cliente externo.

Las fuentes deben elegirse teniendo en cuenta su contacto de primera mano con el individuo que se evalúa. Los evaluados, que son quienes mayoritariamente eligen a sus propios evaluadores, usualmente reciben los informes de *feedback*, con promedios y datos agregados, con el fin de que la evaluación sea anónima. La información recogida gracias a la evaluación 360° constituye un elemento de *feedback* de gran impacto.

Algunos autores sugieren que el mejor formato multifuente recoja tanto dimensiones comunes a valorar por todos los roles como factores específicos a la relación mantenida por cada uno; por ejemplo, todos pueden evaluar las habilidades de comunicación pero sólo los colaboradores evalúan el liderazgo y los clientes, la orientación al cliente (Weatherly, 2004). Esta personalización de la evaluación multifuente puede sofisticarse y enriquecer así los datos de *feedback* tanto como la propia organización desee, dado que las tecnologías permiten actualmente agilizar la solicitud y el envío de datos así como el análisis de los mismos de forma sencilla y rápida (cuestionarios online, recogida vía web, programas de tratamiento de datos, etc).

¿Quién/es serán los evaluadores?

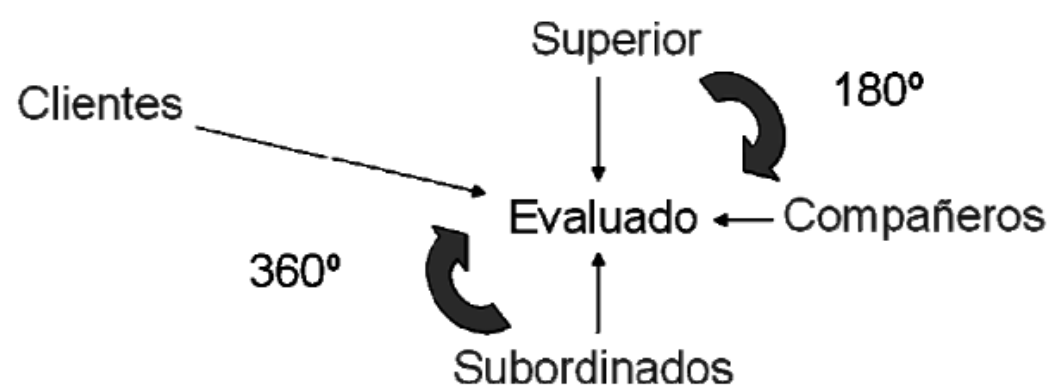


Figura 4. Diferentes técnicas en función del tipo de evaluadores

La evaluación multifuente, al ser básicamente competencial –centrada en los aspectos del ‘cómo’ mencionados anteriormente- se realiza con propósito de desarrollo, y por tanto suele estar vinculada a programas de promoción, formación y desarrollo de carrera.

Desde los comienzos de su implantación, este tipo de sistemas ha estado sometido a críticas sistemáticas. Quizá la más extendida sea el sesgo de ‘inflación’ de las puntuaciones, sobre todo al ser los propios evaluados quienes seleccionan sus fuentes dentro de la organización. Es importante señalar a este respecto que el análisis correcto de estos datos no debe realizarse en valores absolutos –nivel de cada valoración- sino en cuanto a las comparaciones relativas de las evaluaciones de los distintos factores, que aportan la distinción entre los puntos más fuertes y los más débiles de la actuación de la persona. Los comentarios abiertos y valoraciones cualitativas pueden ser también de un enorme valor y deben

ser incluidos en los cuestionarios a los evaluadores.

A la hora de la implantación es importante anticipar las causas de posibles resistencias al sistema, que suelen ser:

a) El **propósito** del sistema no está claro, lo que requiere de una extensiva comunicación previa a la distribución de cuestionarios y selección de evaluadores.

b) La falta de involucración en el proceso. Hemos de entender que la participación en estos procesos compromete a los evaluadores en tanto que deben reflejar sus impresiones acerca de sus jefes o compañeros. En este caso se incurre en lo que se denomina **coste social**, que en muchos casos puede ser una barrera para una correcta implantación. Es por esto que muchas compañías reservan este tipo de sistemas para etapas posteriores de los procesos de evaluación de desempeño, una vez se entiende que hay implantada una cultura de evaluación, en la que los empleados consideran someterse al proceso como una parte necesaria y útil en el desarrollo de su carrera profesional. De la misma manera, incluir la evaluación del cliente final puede ayudar a disminuir este coste social. Finalmente, un gran número de compañías deciden también establecer el sistema multifuente como voluntario para aquellos empleados que deseen utilizarlo como herramienta de auto-formación y desarrollo de sus habilidades interpersonales y de gestión.

c) En línea directa con el punto anterior, los evaluadores con frecuencia se preocupan sobre **cómo se va a usar la información**. Cuidar los aspectos de confidencialidad y anonimato se convierte en una condición fundamental, que debe garantizar la función de RRHH. Cualquier rumor sobre filtraciones o revelación de las fuentes supone una pérdida de credibilidad de todo el sistema. Se recomienda en estos casos trabajar con un proveedor independiente del área de RRHH que maneje la información externamente, y que garantice la confidencialidad de los datos y la relación directa con los evaluados.

d. ¿Cuál será el intervalo de evaluación?

Finalmente, es igualmente importante definir la frecuencia de las entrevistas de evaluación. La literatura sugiere que además de la entrevista anual de evaluación, se realice una revisión de los avances y del contexto a lo largo del año (Baron y Kreps, 1999; Gómez Mejía y Balkin, 2003). Con el fin de crear una cultura de desempeño, algunos autores sugieren igualmente que se tengan conversaciones de evaluación y feedback informal a lo largo del año, dentro del concepto de gestión de desempeño comentado anteriormente. En la práctica las empresas suelen organizar una entrevista anual, con una somera revisión de objetivos y consecución de resultados a mitad del ejercicio.

e. Recogida de la información y técnicas de medición: criterios e indicadores de rendimiento

Las formas en que se puede recoger la información en cualquiera de estos procesos son variadas. Los clásicos cuestionarios a una o varias personas (según quién evalúe), grabación de llamadas, videos, revisión de expedientes, informes de resultados, etc. Si se considerase necesario, en casos especiales y en función de la técnica de medición elegida,

para evaluar el CÓMO, también podrían llevarse a cabo entrevistas y pruebas o simulaciones. Las herramientas online se están extendiendo rápidamente como canal de sistemas multifuente, por su rapidez y facilidad de uso y posterior tratamiento de la información.

En cuanto a las técnicas concretas de medición, se pueden encontrar las siguientes:

- **Escalas de datos o ratios absolutos:** entre estos podemos encontrar las *listas de verificación* (que consisten en definir si la persona tiene o no una serie de atributos), las escalas de *diferencial semántico* (se define entre adjetivos bipolares -educado, descortés-), o las *escalas Likert* (en las que se valoran los factores definidos, usando una escala que usualmente tiene de 3 a 5 niveles, desde poco satisfactorio hasta sobresaliente).

<u>Lista de verificación</u>									
<i>Señale si ha observado en el evaluado alguno de los siguientes rasgos:</i>									
Iniciativa personal en la orientación a nuevos empleados								SI	NO
Acciones más allá de las determinadas por su puesto de trabajo en circunstancias de crisis								SI	NO
<u>Diferencial semántico</u>									
<i>Marque, en cada una de las escalas de adjetivos, en qué punto entre los dos polos situaría al evaluado:</i>									
Frío	1	2	3	4	5	6	7	Cálido	
Individualista	1	2	3	4	5	6	7	Colaborador	
Conservador	1	2	3	4	5	6	7	Arriesgado	
<u>Escalas Likert</u>									
<i>Señale de 1 (muy bajo) a 5 (excelente) como valoraría los siguientes rasgos del evaluado:</i>									
				Muy bajo					Excelente
Capacidad de negociación				1	2	3	4	5	
Orientación al servicio				1	2	3	4	5	

Tabla 1. Ejemplos de escalas de medida

- **Escalas de clasificación ancladas según los comportamientos (*Behaviorally Anchored Rating Scales- BARS*)**

Una de las limitaciones fundamentales de las escalas anteriores es que están basadas en la valoración de rasgos o características (iniciativa, liderazgo, orientación al servicio). Ahora bien, ¿entienden por liderazgo lo mismo todos los evaluadores? Evidentemente, para maximizar la validez y fiabilidad de estos sistemas es necesario garantizar que todos ellos comparten definiciones comunes de estos rasgos, lo cual no siempre es fácil.

Es por esto que se han extendido con rapidez las llamadas *escalas basadas en comportamientos* (Smith y Kendall, 1963). Con este sistema se evalúan comportamientos (no características). Las definiciones de los comportamientos posibles se comparan con aquellos

que muestra el empleado. La herramienta de evaluación incluye una serie de comportamientos que representan graduaciones/niveles del desempeño usadas como puntos de referencia o anclajes para clasificar a los empleados en diferentes dimensiones del trabajo. Se basa en un análisis extensivo de los puestos y en la recolección de incidentes críticos (ejemplos de comportamientos buenos y malos) de un puesto. El siguiente cuadro incluye un ejemplo de escalas de medidas para evaluar el comportamiento.

COMPETENCIA: RELACIONES INTERPERSONALES
Definición: Desarrolla y mantiene una relación amistosa con los demás, demuestra sensibilidad frente a sus sentimientos, respeta la dignidad de otros y responde con empatía.
Niveles 1 y 2: Demuestra habilidad para llevarse bien con pares, directivos y subordinados y trabaja para alcanzar objetivos grupales. Expresa sus ideas, pensamientos y sentimientos y considera las necesidades, ideas y sentimientos de los demás.
Niveles 3 y 4: Demuestra habilidad en características de escucha efectiva como son el mostrar interés, no interrumpir al otro cuando habla y evitar los juicios. Consistentemente provee feedback honesto y comentarios constructivos cuando es apropiado.
Niveles 5 y 6: Demuestra habilidad consistente para considerar y responder a las necesidades e ideas de los otros, lo cual estimula la comunicación. Escucha efectivamente al grupo en situaciones que incluyen estrés, distracciones, información compleja o cuando la persona que habla manifiesta sus emociones. Crea y mantiene un ambiente positivo de trabajo que promueve la expresión de pensamientos, ideas y sentimientos.
Fuente: Jones y Bearley, 1996

Desarrollar una evaluación basada en comportamientos consume recursos y tiempo. Tras la identificación inicial de las competencias clave para la organización y cada tipo de puesto es preciso desarrollar un catálogo de comportamientos asociados a cada una de ellas. Sin embargo, la fiabilidad y validez de este tipo de herramientas es mucho mayor, y muchos de los posibles errores del evaluador (interpretación de los rasgos, benevolencia y coste social, etc) se controlan mucho mejor (López Basterra, 2005).

<p>Algunas técnicas basadas en evidencias comportamentales</p> <p>Para evaluar el desempeño según el BARS pueden utilizarse cuestionarios (con los comportamientos y niveles previamente definidos), entrevistas de incidentes críticos o centros de evaluación-desarrollo.</p> <p>Las entrevistas de incidentes críticos, utilizadas principalmente en los procesos de selección, buscan medir los comportamientos con base en las experiencias (incidentes) que haya vivido el evaluado y en las que haya tenido que poner en práctica el comportamiento que se quiere medir. Se incluyen además preguntas de sus reacciones, sentimientos, reacciones de los demás, etc. Se sugiere tener una guía que permita clasificar (anclar) las posibles respuestas (evidencias). Dada la gran demanda de tiempo y recursos, esta entrevista puede sugerirse en casos especiales de identificación de potencial para algún cargo importante y/o para el desarrollo de altos potenciales.</p> <p>Igualmente útiles en casos específicos, los centros de desarrollo/evaluación consisten en la agrupación de una serie de pruebas que permiten medir los niveles de los comportamientos. En función de lo que se busca medir, se definen simulaciones de casos en las que se puedan ver las reacciones de los participantes. En estos centros de desarrollo/evaluación también se pueden incluir las entrevistas o incluso test de conocimientos o de habilidades.</p>

f. Análisis de datos y elaboración del informe de evaluación

Una de las recomendaciones más extendidas para una correcta implantación de este tipo de herramientas es la necesidad de realizar un análisis agregado de toda la información recopilada, tanto de orden cuantitativo –encuestas, porcentaje de cumplimientos de objetivos y resultados- como cualitativo –entrevistas, documentación de trabajo, respuestas abiertas de diferentes fuentes- que conduzca a un informe formal de resultados y conclusiones (Blanco Prieto, 2007). Este informe formal será la base de la entrevista de evaluación posterior, y por tanto su correcta elaboración resulta crucial para dotar de credibilidad a todo el sistema. Un informe bien elaborado coloca al evaluador en una posición ‘profesional’ de discusión, le fuerza a revisar los puntos a tratar y a documentar dudas que pueda anticipar al respecto. Por su parte, el evaluado que recibe un informe formal y completo asume la seriedad del proceso, y tiende a incrementar su percepción de justicia del procedimiento y objetividad de todo el sistema. Cada vez son más las empresas que subcontratan este tipo de procesos de análisis y elaboración de informes, garantizando asimismo de esta forma la confidencialidad de los resultados de cara al empleado evaluado.

III PUESTA EN MARCHA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: EL PAPEL DE LOS GESTORES DE LÍNEA

Los directivos de línea representan una pieza clave en los sistemas de evaluación y es imprescindible que participen activamente en el proceso. Los gestores son quienes mejor conocen el negocio, los objetivos, funciones y particularidades de los puestos. Asimismo, son los más cualificados para observar y evaluar el trabajo de su equipo, y recoger la información de mayor calidad de todos y cada uno de sus colaboradores. Es por esto que, especialmente en las organizaciones grandes, la función de RRHH se convierte en el **diseñador** del proceso y en el **facilitador** del mismo a lo largo del tiempo. Este rol supone establecer un tipo de relación de servicio y asesoramiento con los gestores y directores, en lo que se ha venido denominando Business Partner o socio estratégico de las direcciones técnicas o de negocio.

Además de participar en la recogida de información desde este papel de observadores privilegiados del empleado en su puesto de trabajo, la labor de los gestores de negocio a lo largo del ciclo de evaluación del desempeño se concreta en dos grandes etapas: **calibración**, cuyo objetivo es valorar los desempeños en términos relativos con respecto a cada equipo o unidad, y **liderazgo en la entrevista de evaluación**, en la que se comunica, discute y consensúa con el evaluado los resultados y muchas veces las consecuencias de dicha evaluación.

a. Calibración

Una vez cubierto el proceso de recopilación y análisis de la información, el director de un equipo o unidad se encuentra con un conjunto de informes individuales sobre su mesa que aporta información desagregada del total de evaluados bajo su competencia. Por otra parte, a la hora de distribuir los diferentes elementos de compensación –promociones, variable, subidas salariales, etc.- es preciso realizar un reparto que, dentro de una ‘bolsa’ de recursos limitados, permita que cada persona reciba la recompensa más ajustada a su desempeño en el ciclo de la evaluación. La labor de discriminación –entendida como diferenciación- entre los evaluados se torna así crítica, puesto que es otra de las bases de la credibilidad del sistema por parte de los miembros de la organización.

Este proceso de repartir las valoraciones diferenciando desempeños en un grupo es lo que denominamos calibración. Es interesante notar que en estos casos la filosofía de evaluación pasa de términos absolutos a relativos, es decir, que el desempeño de un empleado es tan bueno como lo sea el de su grupo de referencia. Por tanto, unos buenos resultados no garantizan el mismo tipo de compensación en todas las unidades.

La calibración es otro de los grandes retos de estos sistemas, y son muy numerosas las situaciones en que RRHH recibe informes de departamentos en los que todos los empleados se encuentran en las partes media y alta de las valoraciones. Algunos de los factores que influyen en este problema son:

- Los evaluadores, aunque entrenados, siempre enfrentan problemas a la hora de realizar un ‘ajuste fino’ comparativo entre sus empleados. Es precisamente esta relación cercana que los capacita como líderes del proceso la que a veces dificulta el juicio en estos términos.

- Las consecuencias de la calibración suponen un coste social para el gestor en su relación con el equipo, sobre todo en aquellas organizaciones que no disponen de flexibilidad suficiente en cuanto a sus mecanismos de compensación. Es muy común la queja de los gestores sobre la utilidad de comunicar el bajo rendimiento si no es posible realizar sustituciones, por ejemplo. Una vez formalizado el proceso, el gestor se ve obligado a gestionar a un empleado que sigue con desempeño bajo y además se muestra desmotivado y hostil o incluso contagia a sus compañeros de su insatisfacción.

Estas situaciones son frecuentes sobre todo en organizaciones que llevan poco tiempo implantando el proceso y por tanto aún carecen de ‘cultura de evaluación de desempeño’. Cuando el proceso se realiza por primera vez y se pretende concienciar a los gestores y empleados de la necesidad de fortalecer este mecanismo de calibración, se trabaja con dos reglas que fuerzan la distribución de los evaluados de manera diferencial:

1. Elaboración de ranking: consiste en clasificar a los empleados desde el mejor hasta el menos bueno. Se pueden asignar puntos para ver la diferencia entre ellos. Se sugiere también que se evalúe a cada persona en todas las dimensiones importantes (jerarquización múltiple), para trabajar después con diferentes combinaciones de agregados de las distintas dimensiones.

2. Distribución forzada: Es un método comparativo de evaluación de desempeño. El evaluador compara el desempeño de cada empleado en términos relativos (habitualmente en una curva normal) según la contribución de otros empleados. Los rangos de

clasificación son proporcionados por RRHH, habitualmente 15% de desempeño excelente, 70% de medio y un 15% de rendimiento insatisfactorio.

Este tipo de mecanismos facilitan la posterior asignación de recompensas, al ser comparables entre sí todos los grupos con independencia del número de evaluados en cada uno. Asimismo, contribuyen a concienciar a gestores y empleados acerca de lo que supone un sistema de evaluación y los criterios corporativos de diferenciación del rendimiento.

Sin embargo, existen también argumentos en contra de este tipo de sistemas (Weatherly, 2004) como por ejemplo:

- El sistema plantea un reto legal porque puede tener cargos de discriminación (más posible en casos de grupos “protegidos” por edad, etnia, género, etc.)
- Puede tener un impacto negativo en el trabajo de equipo, al generar sin duda competitividad entre los evaluados.
- No se evalúa a la persona sino a la persona en contraste con el desempeño de otros, lo cual puede generar percepciones de injusticia en cuanto al procedimiento.
- Las estadísticas no son totalmente válidas en la distribución forzada: la curva normal tiene lugar cuando se consideran grandes muestras de eventos aleatorios, pero no necesariamente debe aplicarse con grupos pequeños.

El directivo debería estar preparado para conocer ambos lados del debate y para hacer recomendaciones en función del encaje cultural del sistema.

b. Entrevista de evaluación

La entrevista de evaluación es un aspecto crítico del sistema, ya que es aquí donde el evaluado valora el sistema desarrollado, donde percibe una serie de elementos que le ayudan a concluir si el sistema es justo o no para él. Lo que se conoce como justicia del procedimiento (*procedural justice*) influye directamente en la satisfacción de los evaluados. Esta justicia del procedimiento tiene que ver con las percepciones de la relación entre las autoridades y los evaluados (confianza, neutralidad, relación de estatus) (Steensma y Otto, 2000), así como con la confianza general en los sistemas internos de la compañía y la relación que la empresa establece con el empleado.

Aunque en la entrevista no se tiene que llegar necesariamente a un acuerdo sobre los resultados y/o efectos, sí debe entenderse la lógica racional detrás de las decisiones. Además el proceso es mejor percibido si se da la adecuada información a los evaluados y si se les permite “tener voz”, presentar su posición en los puntos tratados. También se ha encontrado que los empleados reaccionan mejor cuando los objetivos son discutidos abiertamente (Longenecker y Nykodym, 1996).

Como concluyen Steensma y Otto:

- cuanto mayor es el liderazgo participativo durante las sesiones de evaluación, mayor es la satisfacción del empleado;
- cuanto mejores sean las técnicas de comunicación (percibidas) durante las sesiones de evaluación, mayor será la satisfacción del evaluado; y,
- cuanto mejor sea la información del proceso de evaluación que se da de antemano,

mayor satisfacción se logra.

Los directivos y sus empleados no están siempre de acuerdo sobre lo que constituye una evaluación efectiva. Las investigaciones demuestran que los supervisores perciben que tienen un liderazgo más participativo y mejores técnicas de comunicación que lo que perciben los subordinados. Los supervisores también tienen una mejor percepción sobre el número de temas abordados en la reunión. Este punto pone de manifiesto la importancia de la formación del evaluador, sobre la que volveremos más adelante en relación con la calidad de la implantación del sistema.

Un aspecto fundamental de comunicación del que debe ser consciente el evaluador es cómo y cuándo dar *feedback*. En este sentido, una consideración central es centrar la discusión en los **aspectos del comportamiento** ('ha ocurrido X', 'la situación ha sido X'), huyendo de juicios y valoraciones acerca de la persona ('has hecho mal X', 'has sido X en esta situación'). Para lograr esta aproximación resulta muy útil seguir una guía de evidencias conductuales como los ejemplos presentados anteriormente en la tabla 2.

En cuanto a los **temas** a tratar en la reunión de evaluación, habitualmente se sigue el siguiente guión: objetivos y motivación de la evaluación de desempeño, agenda de la sesión, desempeño y resultados, compensación, fijación de metas, necesidades y posibilidades de formación, y carrera. Algunos autores sugieren hacer una separación de los momentos de las entrevistas de control y desarrollo (dado que la entrevista de desarrollo debería ser siempre positiva y mirar "hacia el futuro").

Uno de los temas más debatidos acerca de la entrevista de evaluación se refiere a los sesgos que los evaluadores –como seres humanos– muestran a la hora de valorar al empleado. En concreto, la literatura ha identificado varias posibles fuentes de error en el comportamiento del evaluador:

- **El efecto halo:** medir todas las variables de un individuo de manera similar al dejarse llevar por la impresión de una de las variables (si un evaluado 'cae bien' o ha destacado en un factor, se suele evaluar más positivamente en todas sus dimensiones).
- **El error por restricción del intervalo:** tendencia evaluar a todos los trabajadores en un corto intervalo (sin discriminar realmente entre los mejores y, sobre todo, los de rendimiento más insatisfactorio).
- **El error por cercanía en la relación:** en general se tiende a evaluar más positivamente a aquellos con los que se mantiene una relación cercana, comparando en los mismos términos a las personas de las que se dispone de menos información.
- **El error por similitud de carácter entre el evaluador y el evaluado:** este sesgo refleja la fuerte tendencia que tenemos las personas a valorar más positivamente –o a ser más benévolo, si el rasgo es negativo– aquellos rasgos que reconocemos en nosotros mismos.

En la calidad de la evaluación pueden también influir: a) la facilidad de observación (más observación, mejor calidad de la evaluación), b) la experiencia del evaluador (los más inexpertos son más severos), c) la inferencia de la autoevaluación. (Judge y Ferris, 1994, citados en Bonache, 2001).

IV. IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA

Ahora bien, un buen sistema técnico no garantiza un proceso de evaluación efectivo. Es necesario que todos los empleados tengan una percepción compartida de los objetivos y funciones del proceso y la creencia de que el mismo es útil en una base individual. Las partes, incluida la alta dirección, deben estar involucradas en el proceso y los directivos y gestores deben querer llevarlo a cabo y tener las habilidades necesarias para hacerlo (Longenecker y Nykodym, 1996). Igualmente, es de vital importancia revisar sistemáticamente la calidad del sistema definido e implementado.

a. La gestión del cambio

En el momento de implantar cualquier “innovación” organizacional es fundamental conocer y tener en cuenta el punto de partida en el que se encuentra la empresa y el objetivo que se quiere alcanzar. La implantación de un sistema de gestión del desempeño debe considerar la cultura, valores y sistemas de la organización, que impactan en el conjunto de expectativas existentes entre los empleados y la empresa, lo cual se conoce en la literatura como contrato psicológico.

Este análisis organizacional puede incluso revelarnos que distintos grupos, en la misma empresa, tienen diferentes contratos psicológicos. Puede ser el caso, por ejemplo, de algún organismo público en el cual algunos trabajadores consideran que el sector público garantiza un empleo con menor carga de trabajo y menos estrés, y otros empleados que manifiestan que el empleado público sufre por la imagen que tiene externamente cuando la carga de trabajo y el estrés es similar en ambos sectores (Rondeaux, 2006). Frente a estas dos identidades se puede encontrar trabajadores que encuentran el cambio consistente o disonante con sus expectativas.

Una implantación mal gestionada puede generar actitudes negativas frente al cambio, como pueden ser la confusión, la negación, el rechazo o la baja motivación. Se hace así imprescindible gestionar el cambio, al implantar un sistema de evaluación de desempeño.

Como lo podemos observar en la Figura 5, la gestión del cambio requiere definir y comunicar el objetivo del mismo y la visión del lugar en dónde se quiere estar. Igualmente, se debe explicar las razones del cambio y manifestar las debilidades del sistema actual. Como lo argumentan diversos autores, el éxito en la implementación de un cambio está influenciado por los motivos del cambio y por el valor que se les atribuye (Bogt, 2001). Asimismo, las respuestas organizacionales a los cambios dependen de quién impulsa el cambio y de qué manera (Townley, 1997). Como lo veremos en el siguiente punto, la alta dirección se constituye en este caso en el principal “agente” de cambio.

Una vez la filosofía del cambio esté clara, se puede proceder a la comunicación del sistema en sí mismo. Los canales de comunicación pueden ser masivos (permiten la transmisión clara de conocimientos) e interpersonales (favorecen el cambio de actitudes). En este punto, es clave la participación de diferentes grupos, lo cual permita conseguir el apoyo de líderes de opinión y el compromiso de los directivos de línea. No está de más, insistir en que la comunicación y la participación son básicas en la gestión de los grandes cambios tanto para lograr una visión compartida de las razones del cambio y de su utilidad, como para aumentar su legitimidad.

Si la implementación de un sistema de evaluación exige un gran cambio cultural, se deber tener en cuenta que las experiencias de grandes transformaciones culturales de las organizaciones pueden tomar varios años antes de llegar a una transformación sustancial. Ahora bien, una vez el cambio empieza a ser efectivo, es fundamental comunicar asimismo las “pequeñas” victorias o logros que se van obteniendo.



Figura 5. Modelo de cambio organizacional

b. Importancia de la implicación de la alta dirección

Como mencionábamos anteriormente, es imprescindible que la alta dirección esté comprometida con la implantación del sistema de gestión del desempeño, no sólo porque es necesario dedicar recursos y tiempo, sino también porque es fundamental transmitir la importancia del mismo (la alta dirección es el más legítimo gestor del cambio cultural).

Según estudios teóricos y empíricos, cuanto mayor sea el compromiso de la alta dirección, más involucrados estarán los directivos de línea. En particular, se encuentra que existe alta correlación en las empresas entre el liderazgo en la gestión del desempeño por parte de la alta dirección y el sentido de propiedad del sistema por parte de los directivos de línea (Lawler y McDermott, 2003).

Igualmente, la alta dirección es quien debe definir los valores que se quiere transmitir o fortalecer y estos valores son la base de los comportamientos (competencias) a incluir en el sistema de evaluación.

El compromiso de la alta dirección debe ser tal que ellos mismos y su grupo sean también eventualmente evaluados. Si no es así, el sistema de gestión del desempeño puede convertirse en algo que la alta dirección predica pero no aplica.

c. Implicación de los directivos de línea

Dado el rol protagonista de los directivos de línea y siendo conscientes de los posibles errores que se pueden cometer en el proceso de evaluación, es importante insistir en la adecuada formación de los evaluadores. Los evaluadores deben conocer y entender el sistema, hablar el mismo lenguaje y usar las mismas técnicas, y tener las habilidades neces-

rias para evaluar y realizar la entrevista de evaluación. Específicamente, en este punto, puede ser muy útil realizar previamente ejercicios prácticos y favorecer la reflexión sobre los errores típicos.

Asimismo, es primordial tener en cuenta las fuentes de motivación del evaluador para llevar a cabo una buena evaluación. Puede así, por ejemplo, sugerirse que el evaluador sea evaluado. Una manera de hacerlo es mediante el sistema father-grandfather, mediante el cual el jefe revisa las evaluaciones realizadas por todos sus reportes directos.

En general, se sugiere hacer un análisis coste-beneficio del proceso de evaluación para el evaluador: sus recompensas directas o indirectas (i.e. reconocimiento) y las posibles consecuencias negativas de la evaluación (i.e tiempo empleado, impacto en las relaciones con su equipo, etc) (Bonache, 2001).

d. Calidad del sistema de evaluación

Baron y Kreps (1999) afirman que todos los sistemas son por naturaleza deficitarios y exigen ser periódicamente revisados. Por lo tanto, se sugiere la creación de un comité de evaluación que vele por la calidad del sistema.

Este comité puede tener las siguientes funciones:

- Valorar la fiabilidad y estabilidad en el tiempo de las medidas y la validez de las mismas (que se mida lo que se pretende).
- Revisar que el proceso se realice de manera homogénea entre unidades
- Velar por la justa aplicación del sistema y valorar las apelaciones
- Revisar que el sistema sí esté alineado con los objetivos de la organización, con la estrategia y la cultura.
- Algunos autores sugieren definir el ROI del sistema. Se debería entonces medir los costes (de diseño, implementación y gestión) y los beneficios (motivación, disminución de rotación y absentismo, promociones vs reclutamiento externo, etc). Es importante considerar que los costes y beneficios pueden variar en función del ciclo de vida del modelo y entre los stakeholders.

Los cambios en el sistema de evaluación que resulten de su análisis, deben ser comunicados a tiempo a la línea y a los empleados.

V. VINCULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO A OTRAS POLÍTICAS DE RRHH

Como hemos comentado anteriormente, la gestión del desempeño carece de efectividad si no se integra en el marco de otras políticas de RRHH. La percepción de que las prácticas de gestión de personas giran consistentemente en torno a los parámetros críticos de desempeño de la organización es fundamental para capitalizar el potencial de contribución de las personas a los objetivos de negocio y servicio.

En esta sección haremos referencia a dos de las grandes prácticas que deben guardar una relación más cercana con la evaluación del desempeño: la compensación y los programas

de desarrollo, todo esto en el marco de la gestión por competencias.

a. Gestión por competencias: la clave del 'cómo'

Las competencias son conductas y comportamientos vinculados al rendimiento superior en una función o puesto de trabajo. En otras palabras, es lo que caracteriza el desempeño óptimo en un puesto. La introducción del concepto de competencia en las organizaciones pone de manifiesto la existencia de habilidades y actitudes que constituyen un complemento imprescindible a la formación técnica, y que condicionan en gran medida el desempeño del trabajador. Las competencias que se definan han de ser observables y, por tanto, evaluables. Estos sistemas de identificación y gestión por competencias fueron desarrollados durante la década de los 60 en Estados Unidos y se han impuesto con rapidez en el mundo empresarial. Actualmente la gestión por competencias se considera una práctica crítica para cualquier organización que busque un factor de diferenciación a través del capital humano de sus empleados.

Las competencias son la base de la evaluación del CÓMO que hemos mencionado anteriormente. Entre ellas se pueden mencionar como las más extendidas la orientación al logro, el liderazgo, la comunicación o la capacidad de trabajo en equipo.

La creación de un sistema de gestión por competencias exige:

- Identificación de competencias con base en la cultura de la empresa, definición y nivelación de las mismas. Estas competencias generales son especialmente válidas cuando se tienen empresas en distintos países o regiones.
- Completar el catálogo de puestos: relacionando las funciones de cada puesto con su perfil de competencias (algunos puestos pueden requerir algunas competencias específicas y no todos necesitan el mismo nivel en cada una de las competencias)
- Evaluar el grado de adecuación entre el perfil del puesto y el de la persona.

Un sistema de gestión por competencias tiene su aplicación en las distintas funciones de recursos humanos y permite: seleccionar interna y externamente a los más adecuados, evaluar los comportamientos adecuados a cada puesto, retribuir de forma más eficaz, formar y desarrollar las conductas que identifican a los mejores, promover según criterios contrastados, poner en marcha un cambio cultural.

b. Compensación y refuerzo: motivación a la mejora del desempeño

Un sistema de compensación, por su propia naturaleza, debe estar orientado a premiar a aquellos empleados que obtengan los mejores resultados para la organización. Por tanto, uno de los requisitos de partida es que los distintos elementos de compensación guarden una relación directa –y, lo que es más importante, evidente para el empleado- con los parámetros de desempeño de los correspondientes puestos de trabajo. El sistema de compensación debe ser, por tanto, **contingente al desempeño** y **equitativo** en la administración de las recompensas sobre la base de estos criterios. Parece natural, entonces, que la fuente de la que se nutran las decisiones de compensación sea precisamente la evaluación del desempeño.

Algunos autores sugieren ligar los aumentos en la retribución fija al CÓMO (aspectos de

tipo más estructurales, rasgos y capacidades de la persona) y los aumentos en la retribución variable al QUÉ, al cumplimiento de los objetivos concretos para cada ciclo (aspectos más coyunturales). Estos aspectos dependerán de la política retributiva de la empresa, según los niveles de responsabilidad del puesto y teniendo en cuenta la equidad interna y competitividad externa, etc. Por su parte, tal como hemos visto, los sistemas comparativos, como el de distribución forzada permiten una relación directa con los incrementos salariales.

Es importante tener en cuenta que cuando la evaluación está ligada a la retribución, los resultados pueden presentar una tendencia alcista. Por esta razón, algunos autores sugieren discriminar positivamente con elementos retributivos sólo a los trabajadores de alto desempeño, realizando incrementos iguales para todos los demás grupos. Identificar y retribuir adecuadamente a los trabajadores de alto desempeño favorece la retención de este importante segmento.

Además de la compensación económica, es importante tener en cuenta la compensación “emocional”. Son cada vez más las empresas que implantan mecanismos de ‘salario emocional’ como complemento a sus sistemas de compensación: mecanismos de reconocimiento público, encuentros con la alta dirección, premios y viajes a los empleados de mejor rendimiento, etc. Está ampliamente demostrado que felicitar a quien ejemplifica un nivel alto de desempeño, en el momento preciso a nivel individual y público tiene un gran impacto en la satisfacción del evaluado y supone un colofón importante a los clásicos elementos de compensación tangible.

c. Desarrollo y carrera profesional: hacia la cultura del desempeño

Cuando hablamos de desarrollo nos referimos a la evolución de una persona en el perfil que ocupa en una organización. La formación es una de las modalidades al servicio de una persona para avanzar en su desarrollo, pero también se pueden mencionar: el coaching, mentoring, feedback informal, autodesarrollo, proyectos especiales para la persona, oportunidades de dirección de equipos, development centers, etc. Trabajar en la dimensión del desarrollo de los empleados tiene un gran impacto en la motivación de los mismos y en la efectividad de su trabajo.

Una buena evaluación de desempeño puede identificar las carencias en las competencias que pueden trabajarse a través de estas actividades. Es importante también definir el plan de acción general e individual y que la empresa esté lista para apoyarlo (¿quién dirige el proceso de desarrollo?, ¿es el desarrollo de los miembros del equipo uno de los objetivos de los directivos?, ¿se tiene un número mínimo de horas por año para que cada empleado dedique a su desarrollo?).

En las decisiones de promoción se debe tener en cuenta no sólo por los resultados en el puesto actual sino las habilidades necesarias en el puesto al que se dirige. No necesariamente las habilidades que llevan a un individuo a tener éxito en el puesto actual son las que garantizan el éxito en la promoción. Un error típico es ascender a directivo a un técnico con desempeño excelente; habitualmente se pierde el desempeño técnico y se produce un desencaje motivacional con el puesto gerencial. En este sentido una evaluación completa del desempeño, que incorpore las dimensiones competenciales, puede resultar muy valiosa en la identificación de potenciales para diseñar los itinerarios profesionales más ajustados a las capacidades e intereses de cada empleado.

El plan de carreras, de esta forma, debe considerar la interrelación entre la gestión del desempeño y la gestión del potencial a través del desarrollo. Para ello es necesario tener en cuenta los siguientes elementos:

- Mapa de puestos
- Perfil de exigencia: conocimientos y competencias de los puestos
- Etapas de desarrollo (rutas naturales y rutas posibles): en cada ruta profesional deben establecerse las etapas secuenciales de desarrollo vinculadas a los niveles de responsabilidad de conocimientos y de competencias
- Elementos de gestión: definir los criterios de movilidad (i.e. la experiencia mínima en cada etapa de desarrollo, experiencia requerida, titulaciones necesarias, etc.).
- En los grupos empresariales, en compañías con filiales en otros países y en organismos del sector público, se hace igualmente necesario realizar una homologación entre los cargos y niveles de las distintas empresas para facilitar la movilidad.

VI. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EMPRESA PRIVADA

a. Adaptaciones del modelo americano a la realidad europea

Cualquier marco teórico al que hagamos alusión en el mundo de la gestión del desempeño tiene sus antecedentes en los modelos de gestión americanos. La visión de negocio que incorpora y dota de protagonismo a la función de RRHH surge en los años 60, obviamente en el marco del contexto regulatorio y de mercado laboral de Estados Unidos. De hecho, muchas de las prácticas se importaron años más tarde a través de la implantación de las multinacionales americanas en territorio europeo. Las grandes diferencias que existen en el contexto laboral entre ambos lados del océano han generado un gran debate en torno a la adecuación y eficacia real de estas prácticas en nuestro contexto.

	Gestión de personal	HRM prescrito	HRM (Europeo)
Entorno	Marco legal establecido	desregulación	Marco legal establecido
Objetivos	Preocupación social La organización son las personas	Objetivos organizacionales, las personas como un recurso	Objetivos organizacionales y preocupación social, las personas como el recurso principal
Enfoque	Formalización de sistemas	Coste/beneficio autonomía	Coste/beneficio, gestión y entorno
Relación con empleados	sindicados	No sindicados	Sindicados y no sindicados
Relación con directivos de línea	El especialista se responsabiliza de los sistemas	El especialista apoya la línea	Unión especialista y directivos de línea
Rol del especialista de recursos humanos	Intermediario/ especialista en los sistemas	Especialistas en costes-resultados laborales	Especialistas, ambigüedad, tolerancia y flexibilidad

Tabla 3. Aspectos diferenciales de los modelos de RRHH en Estados Unidos y Europa, (Brewster, 1993)

Los países europeos poseen todo un conjunto de regulaciones, en muchos casos muy estrictas, que restringen la capacidad de las empresas para tomar decisiones en gestión de personas. La autonomía del empresario se ve limitada además por condicionantes de gobierno de la empresa (patrones de propiedad diferentes, mayor intervención pública en las grandes empresas y accionistas más concentrados y relacionados entre sí) y por el papel que juegan los sindicatos en la implantación de este tipo de políticas en personal dentro de los correspondientes convenios (principalmente en sectores industriales). La tabla 3 recoge los rasgos diferenciales de ambos modelos en base a un conjunto de dimensiones.

Estas diferencias han llevado a algunos autores a afirmar que Europa debe reivindicar su propio modelo de RRHH adaptado a sus características, en lugar de asumir como buenas, prácticas que no necesariamente encuentran ajuste ni aceptación entre los empleados.

Guest (1994) añade los siguientes factores como razones de esta falta de encaje:

- El enfoque americano es básicamente individualista, lo cual contrasta con la visión colectivista y más orientada a lo social que existe en Europa.
- El amplio mercado financiero americano crea sus propias disciplinas y prioridades. Los patrones de propiedad y control europeos son diferentes.
- En Europa existe una fuerte tradición de Responsabilidad Social Corporativa, que se refleja en la adherencia a normas relacionadas con la protección del medio ambiente y con la aceptación de las obligaciones sociales.

Estos factores se traducen, por ejemplo, en un mayor énfasis en formación y una menor preocupación por el compromiso individual, dado que las relaciones de empleo son menos transaccionales en Europa que en Estados Unidos. Igualmente, los agentes laborales europeos se han preocupado más de la calidad de la vida del empleado, y tradicionalmente enfatizan más en los esquemas de apoyo a los trabajadores.

Sin embargo, la influencia americana ha calado hondo en la realidad europea, y en concreto en RRHH algunas de las ideas que se han importado de manera eficiente son:

1. Concienciación de la importancia de los recursos humanos como fuente de ventaja competitiva.
2. Descentralización de la responsabilidad de RRHH desde el Estado hacia las organizaciones, o bien desde el Departamento de Personal a los directivos de línea
3. Integración de las estrategias de RRHH con las estrategias de las empresas para refuerzo y beneficio mutuo.

A partir de esta filosofía básica, cada país ha ido encontrando un punto de adaptación, y en este sentido algunos autores (Clark y Pugh, 2000) hablan de estrategias nacionales de RRHH 'hard' –ligada más directamente a resultados y necesidades de negocio- y 'soft' –que contempla a las personas en un lugar prioritario, como un activo que debe ser cuidado, recompensado y desarrollado para maximizar su contribución-. La evaluación del desempeño juega un papel fundamental en ambas estrategias, y el foco de diferenciación residiría más en los objetivos del sistema y en los aspectos de implantación.

b. Estado del arte de la gestión del desempeño en el sector privado: el caso español

Si tuviéramos que emplear un adjetivo para caracterizar el estado del arte de los sistemas

de evaluación de desempeño en las organizaciones del sector privado, éste sería seguramente 'heterogeneidad'. Dentro de las líneas generales que acabamos de establecer, lo cierto es que cada empresa diseña, adapta e implementa los sistemas –dentro de las limitaciones de recursos obvias- de una forma personalizada a su cultura, a las características de sus profesionales y, sobre todo, a las competencias y objetivos que son críticos para hacer crecer y evolucionar su negocio. Por ello, nos encontraremos con gran diversidad de 'recetas' en términos de cómo medir, cuáles serán los canales y sujetos de evaluación y, sobre todo, a qué otras prácticas de RRHH se vinculan los resultados de las evaluaciones.

Dentro de este panorama tan amplio, comentaremos aquí las principales líneas generales que se detectan a partir los datos recopilados en el Club de Benchmarking de RRHH del Instituto de Empresa¹ (Centro de RRHH). A lo largo de los últimos cinco años se ha recogido, de un total de 144 empresas españolas, información referente a todas las grandes políticas de RRHH y sus interrelaciones en la práctica de cada organización. Presentamos aquí los datos del ejercicio 2005 con algunas referencias a las tendencias históricas que se han detectado a lo largo de estos años.

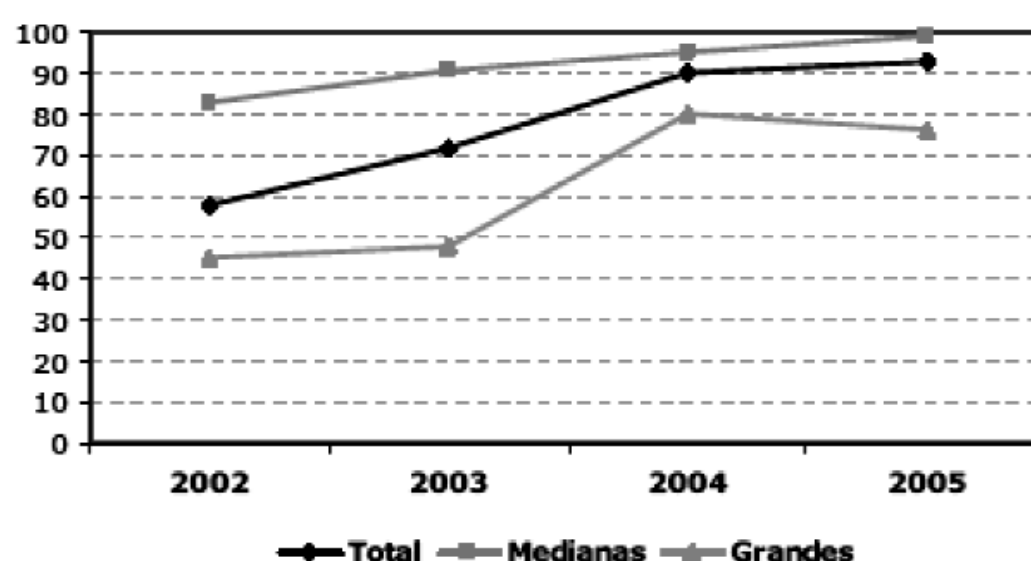


Figura 6. Porcentaje de empleados sometidos a Evaluación de Desempeño

En la Figura 6, se observa una tendencia creciente a extender los sistemas de evaluación de desempeño a la totalidad de colectivos de empleados. La tabla 4 refleja un desglose por colectivos de empleados, en el que observamos que los colectivos de administrativos y operarios son prácticamente los únicos pendientes de ser consolidados en estos sistemas, aunque la tendencia parece imparable. Como comentamos anteriormente, cada vez más se busca que a través de estos sistemas, se alcancen los objetivos de comunicación interna y de orientación de la cultura corporativa a los factores críticos de negocio, para lo cual la extensión del proceso a todos los empleados resulta fundamental.

Estudios adicionales (Hay Factbook de RRHH, 2006) revelan que la implantación de estos sistemas es en general joven –el 63% de las empresas, analizadas, manifiestan haberlos implantado después de 1995-. Asimismo, estos sistemas parecen estar sometidos a revisiones continuas; el 73% de las empresas afirman haber realizado cambios significativos a lo largo de los tres últimos años, sobre todo en relación con la fiabilidad de la evaluación y las políticas de desarrollo vinculados a ellos.

¹ Agradecemos a los miembros del Club de Benchmarking de RRHH del Instituto de Empresa su contribución a estos análisis.

Colectivo	<6500	>6500
Gestores	100	100
Técnicos	100	98,7
Comerciales	100	100
Administrativos	100	82,78
Operarios	80,31	38,73

Tabla 4. Extensión de la Evaluación de Desempeño por grupos de empleados

Respecto a los tipos de evaluadores que participan en el proceso (figura 7), si bien es cierto que la mayor parte de los casos se cuenta con la opinión del supervisor inmediato (85%), las empresas muestran una cierta tendencia a incorporar otros roles, sobre todo las autoevaluaciones y a los compañeros. La fuente menos frecuente, aunque utilizada en algunos casos, son los propios clientes. Es importante resaltar de nuevo aquí que la selección de los evaluadores y la decisión de utilizar un sistema multifuente depende en gran medida de los objetivos de la evaluación y del tipo de parámetros de desempeño de cada puesto de trabajo.

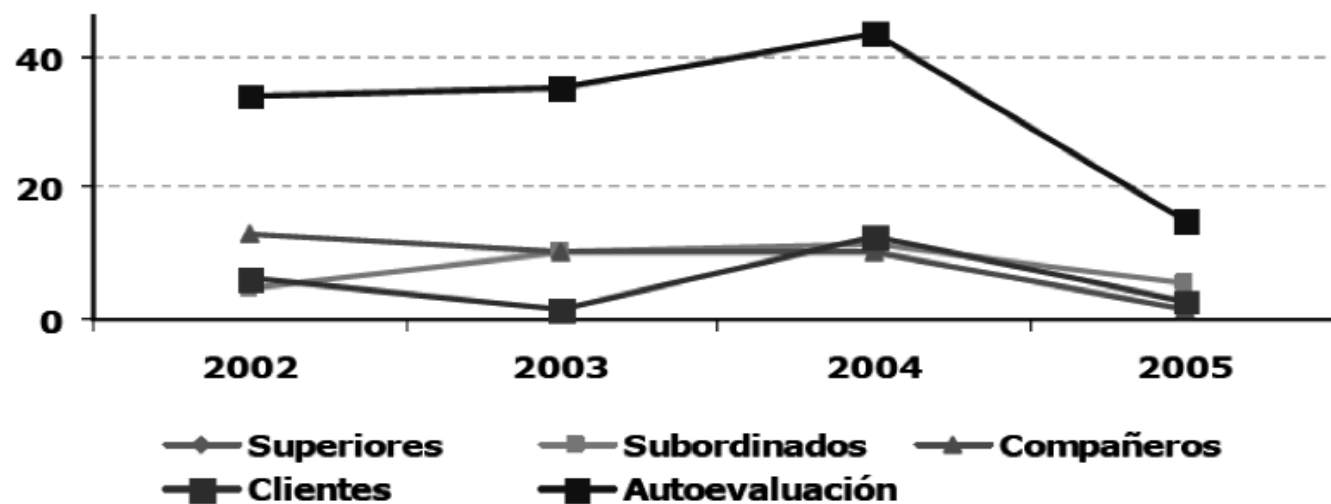


Figura 7. Tipos de evaluadores alternativos al superior

En relación al ritmo del proceso, la gran mayoría de las empresas realizan una sola entrevista formal de revisión en el año, y tan sólo una minoría implanta procesos más exhaustivos (Figura 8)

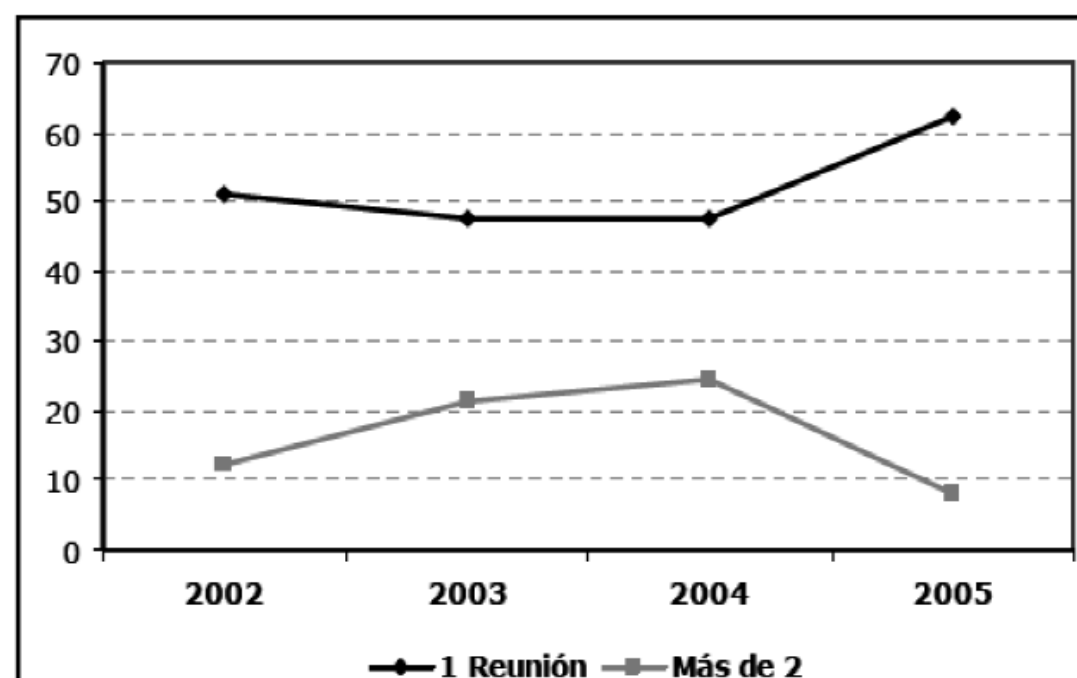


Figura 8. Empresas que organizan una o más reuniones formales de revisión (en %)

¿Cómo se encuentran posicionadas las empresas en cuanto a la vinculación de los resultados de estas evaluaciones de desempeño con otras prácticas de RRHH? Al incluir la valoración del cumplimiento de objetivos y resultados personales, más de la mitad de las empresas han establecido una vinculación con el salario variable (Figura 9). Las subidas sobre el salario fijo se hacen contingentes al desempeño en una proporción menor de casos, pero que de todas formas supera el 40%.

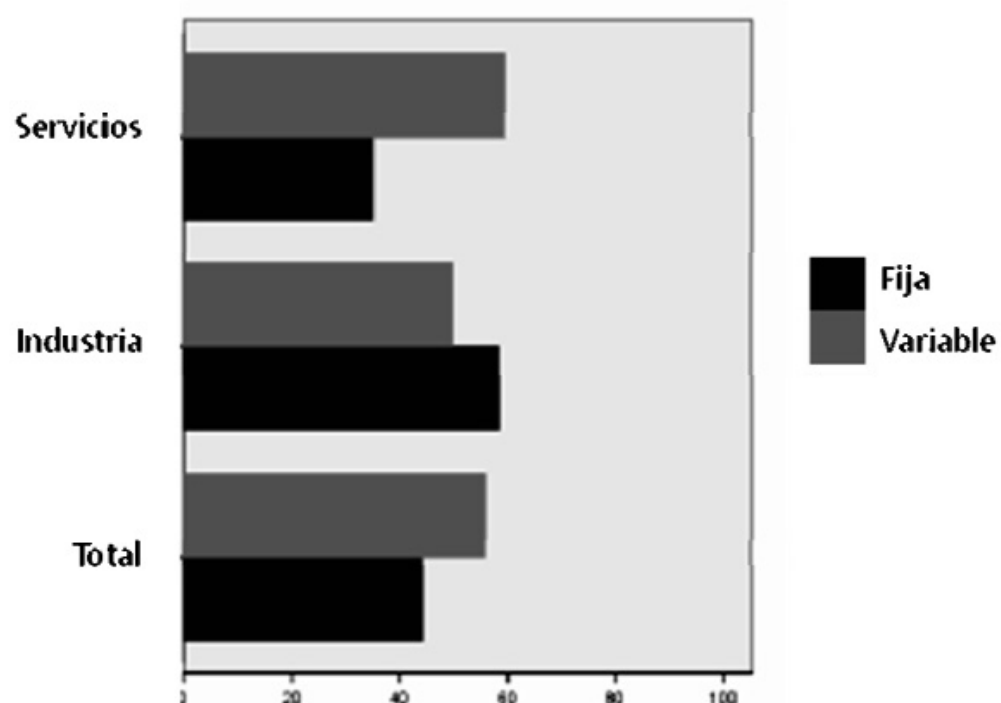


Figura 9. Proporción de empresas por macrosector que vinculan la Evaluación de Desempeño a compensación

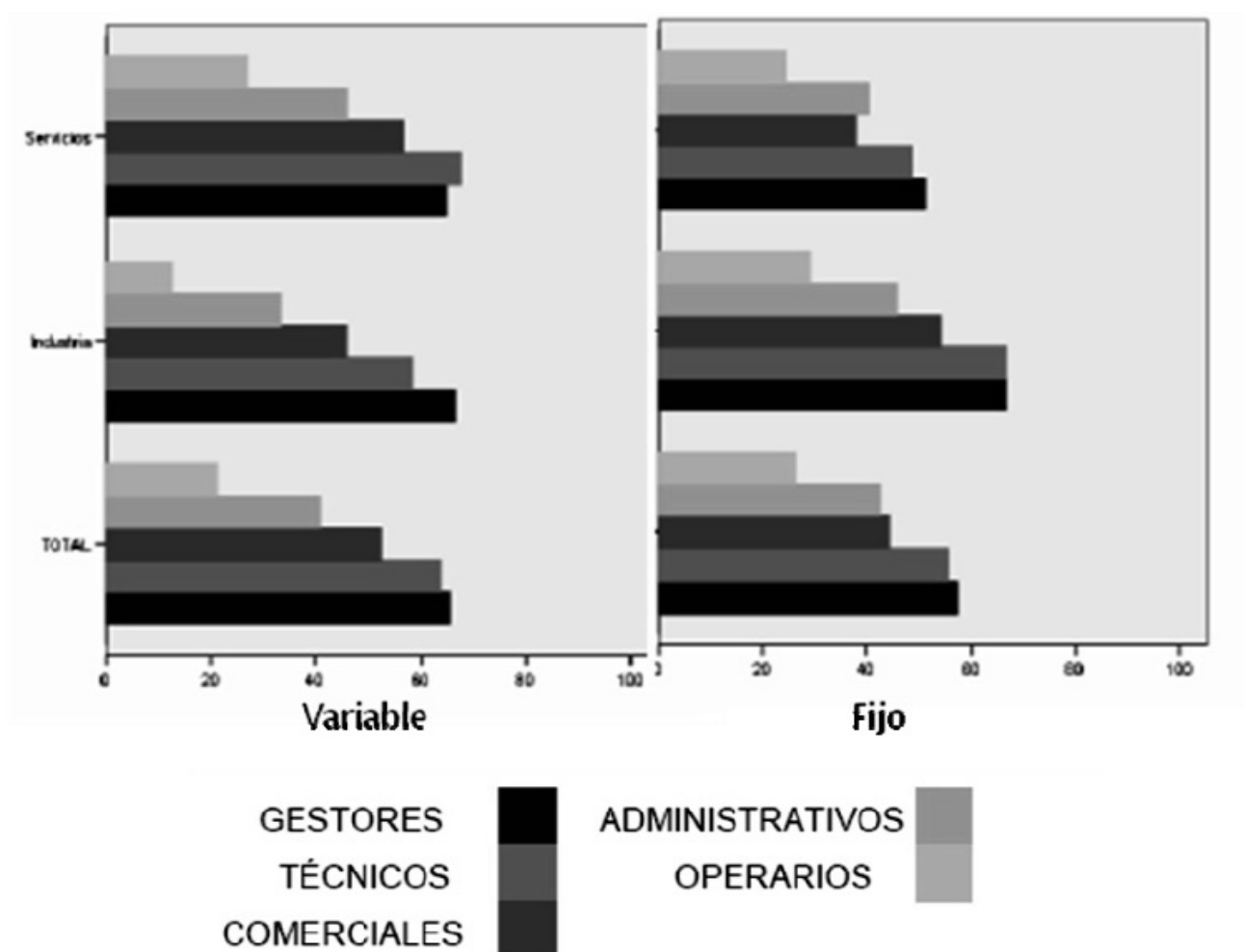


Figura 10. Vinculación de la Evaluación de Desempeño a compensación variable y fija, por grupos de empleados

Como se aprecia en la Figura 10, que muestra una segmentación de estos mismos indicadores por grupos de empleados, se aprecian patrones muy semejantes para ambas modalidades retributivas, salvo en el caso de los comerciales que reciben un mayor peso en el variable, y los colectivos menos cualificados –administrativos y operarios- que experimentan el caso contrario, con mayor vinculación al salario fijo. Desde un vistazo general, a pesar de estas diferencias, sí podemos afirmar que las políticas de evaluación de desempeño poseen consecuencias en términos de compensación para prácticamente todo el conjunto de empleados de la empresa.

Respecto a otros tipos de políticas, cerca de la mitad de las empresas vinculan estos sistemas a los planes formales de formación, decisión en la que se muestra ligeramente más proclive el macrosector servicios (Figura 11).

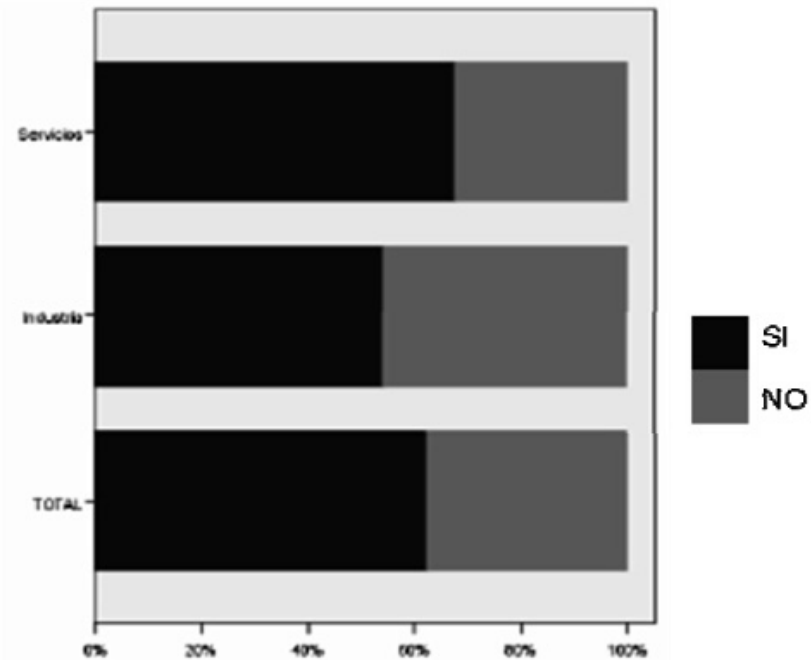


Figura 11. Vinculación de la Evaluación de Desempeño a formación (% empresas por macrosectores)

Sin duda, la práctica más comúnmente relacionada con la evaluación de desempeño es la **promoción**. En la Figura 12 podemos apreciar la distribución de esta vinculación entre las empresas por sectores de actividad, entre los que destaca el tecnológico y el de banca con más de un 80% de sus organizaciones.

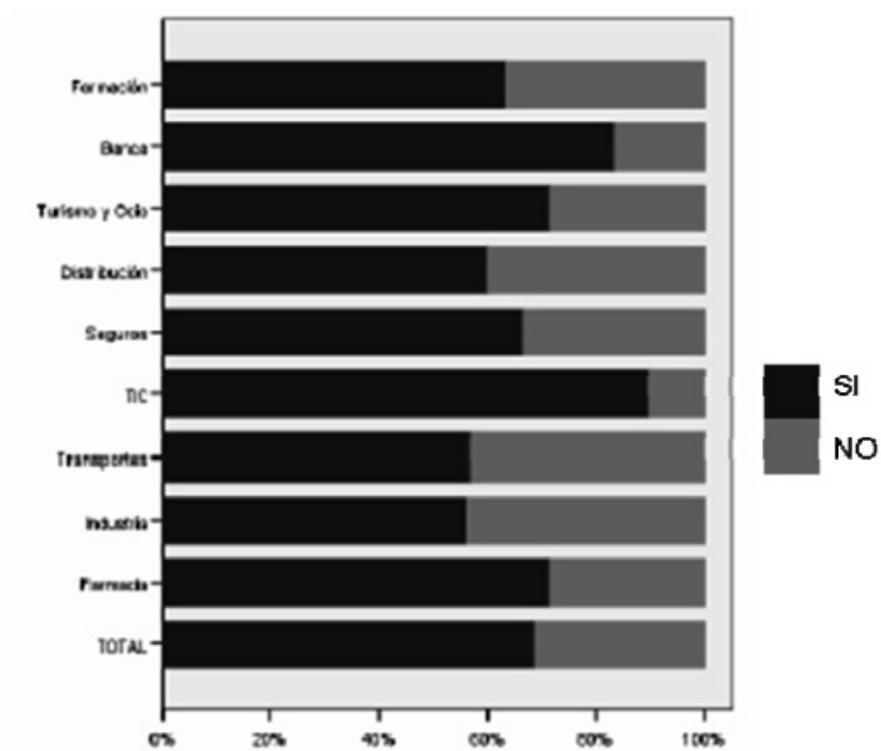


Figura 12. Vinculación de la Evaluación de Desempeño a promoción (% empresas por sectores)

VII. CONCLUSIONES

Como hemos podido demostrar a lo largo de este breve recorrido por el mundo de la gestión del desempeño, embarcarse en la implantación de este tipo de sistemas no resulta sencillo. En primer lugar, el diseño de variables y herramientas supone una reflexión profunda por parte de los niveles directivos de cada organización acerca de cuáles serán los objetivos del sistema y los parámetros críticos de desempeño.

El presente documento ha ofrecido una panorámica general de enfoques, técnicas y tendencias en lo que actualmente representa el debate sobre el rendimiento. Dependiendo de las características de la empresa, se deben evaluar los diferentes enfoques propuestos, y cada organización debe adaptar estos principios a su propia naturaleza, dinámicas de trabajo, cultura y requisitos de sus empleados y de su negocio. En esta reflexión el área de RRHH juega un rol de impulsor y facilitador, pero la implicación de la alta dirección y de las diferentes unidades de negocio es crítica. Por otra parte, la implantación adecuada de estos sistemas requiere de la existencia de un conjunto de pautas culturales que deben sedimentar a lo largo de un ciclo temporal que suele durar años. La puesta en marcha de una correcta gestión del desempeño es, asimismo, una labor de gestión diaria por parte de gestores y empleados que deben incluir tiempo y dedicación en jornadas de trabajo ya de por sí densas y orientadas fuertemente al negocio y servicio a corto plazo. De esta forma podríamos seguir definiendo problemas y limitaciones que nos llevarían a pintar un panorama ciertamente poco prometedor.

¿Significa esto que deba cuestionarse la implantación de sistemas de evaluación de rendimiento? En absoluto. El mundo de los RRHH se enfrenta con frecuencia al escepticismo por razones de complejidad de sus políticas, pero la relevancia de las mismas se pone cada vez más de manifiesto en los contextos actuales de negocio y mercado laboral. Por otra parte, son los mismos trabajadores, cada vez más preparados y demandantes, quienes crecientemente reclaman un reconocimiento de su contribución profesional a la organización, así como una comunicación más objetiva y 'científica' con sus superiores acerca de su desempeño y el impacto del mismo en su puesto, su departamento y la organización en general.

A pesar de la complejidad que rodea a estos sistemas, las organizaciones con mayor éxito en el mercado en crecimiento y rentabilidad han sido las pioneras en implantarlos, y con frecuencia mencionan su existencia como una de las claves de su éxito. La gestión del desempeño debe contemplarse como un proyecto a largo plazo, en el que pequeños triunfos diarios suponen pasos importantes hacia la realización de un sistema eficaz y satisfactorio para directivos y empleados. El establecimiento de este tipo de relación profesional y abierta en torno a variables de desempeño y una correcta alineación de los resultados de estas valoraciones con las políticas centrales de RRHH hace que los sistemas más humildes en recursos y sencillos en diseño generen un salto cualitativo en las compañías en cuanto a retención de personas y evolución positiva en el negocio.

VIII ANEXO

Plantilla-tipo Evaluación del Desempeño

Formato de Evaluación del Desempeño

Evaluador:

Información básica				
Nombre del empleado				
Cargo				
Departamento				
Director/Supervisor				
Período revisado	Desde		Hasta	

Resultados – Cumplimiento de objetivos

	(5) = Por encima 120%	(4) = 100- 120%	(3) = 100%	(2) = 80- 100%	(1) = Por debajo 80%
Objetivo 1					
Objetivo 2					
Objetivo 3					
Objetivo 4					
Objetivo 5					
Objetivo 6					
Comente aquí los condicionantes u observaciones relativas al nivel reportado de consecución de objetivos					

Productividad

	(5) = Excepcional	(4) = Sobrepasa los requerimientos	(3) = Cumple los requerimientos	(2) = se las arregla	(1) = Necesita mejorar
Plantea metas realistas					
Cumple los deadlines					
Trabaja mejor (no más horas)					
Busca eficiencia					
Termina sus tareas					
Presenta buenos argumentos					

Comunicación

	(5) = Excepcional	(4) = Sobrepasa los requerimientos	(3) = Cumple los requerimientos	(2) = se las arregla	(1) = Necesita mejorar
Procesa la información recibida					
Escucha a los otros					
Se comunica eficientemente					
<i>Comunicación verbal</i>					
<i>Comunicación escrita como reportes, documentos</i>					
Comunicación por e-mail					
Comunicación telefónica					

Liderazgo

	(5) = Excepcio nal	(4) = Sobrepasa los requerimie ntos	(3) = Cumple los requerimie ntos	(2) = se las arreg la	(1) = Necesita mejorar
Dirige a través del ejemplo					
Encuentra soluciones realistas					
Actúa pro-activamente					
Saca lo mejor de los miembros del equipo					
Resuelve conflictos					
Establece expectativas claras					
Provee los recursos necesarios					
Delega claramente					

Desarrollo personal

	(5) = Excepcio nal	(4) = Sobrepasa los requerimie ntos	(3) = Cumple los requerimie ntos	(2) = se las arreg la	(1) = Necesita mejorar
Maneja bien la tensión					
Se marca altos estándares personales					
Fija metas retadoras					

Relacionamiento

	(5) = Excepcio nal	(4) = Sobrepasa los requerimie ntos	(3) = Cumple los requerimie ntos	(2) = se las arreg la	(1) = Necesita mejorar
Defensor de los clientes					
Deja de lado sus sesgos y necesidades personales					
Da consejos buenos y prácticos					
Promueve la lealtad entre los empleados					

Gestión

	(5) = Excepcio nal	(4) = Sobrepasa los requerimie ntos	(3) = Cumple los requerimie ntos	(2) = se las arregl a	(1) = Necesita mejorar
Prioriza las tareas					
Responde rápido y bien a los problemas					
Gestiona los costos eficientemente					
Desarrolla nuevas estrategias					
Organiza tareas					

Metas para el próximo periodo

Indique lo que se ha acordado en términos de metas y estándares de desempeño, los cuales serán utilizados en el siguiente periodo de revisión. Considere acciones, actividades o programas diseñados para lograr los objetivos y funciones del próximo periodo.

Comentarios del empleado

Firmas

Empleado	Fecha
(La firma del empleado indica que se ha tenido la oportunidad de leer este reporte y añadir comentarios, no significa que esté en total acuerdo con su contenido)	
Jefe / Supervisor	Fecha

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Arkin, A. (2005) Mr. Bright Side. *People Management* 28-30.
- Baron, J.N. and Kreps, D.M. (1999) *Strategic Human Resources: Frameworks for General Managers*, New York: John Wiley & Sons.
- Becker, B. and Gerhart, B. (1996) The impact of human resource management on organizational performance: progress and prospects. *Academy of Management Journal* 39, 779-801.
- Becker, B.E., Huselid, M. and Ulrich, D. (2001) *The HR Scorecard: Linking People, Strategy and Performance*, Harvard Business School Press.
- Bennett, W., Lance, C.E. and Woehr, D.J. (2006) *Performance Measurement: Current perspectives and future challenges*, Mahwah: LEA.
- Blanco Prieto, A. (2007) *Trabajadores competentes*. Madrid, ESIC
- Bogt, H. (2001) Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities. *The European Accounting Review* 10, 621-43.
- Bonache, J. (2001) *La evaluación del rendimiento en las organizaciones*. Nota técnica-Instituto de Empresa.
- Boselie, P., Dietz, G. and Boon, C. (2005) Commonalities and contradictions in HRM and performance research. *Human Resource Management Journal* 15, 67-94.
- Boudreau, J.W. and Ramstad, P.M. (2005) Talentship and the new paradigm for human resource management: from professional practices to strategic talent decision science. *HR Planning* 28, 17-26.
- Bowen, D.E. and Ostroff, C. (2004) Understanding HRM-firm performance linkages: the role of the 'strength' of the HRM system. *Academy of Management Review* 29, 203-221.
- Brewster C. (1993) Developing a "European" Model of Human Resource Management. *The International Journal of Human Resource Management* 4:4
- Briggs, J. and Claiborne, M.C. (2006) Total Optimal Performance Scores: A Practical Guide for Integrating Financial and Nonfinancial Measures in Performance Evaluation. *Management Accounting Quarterly* 8, 11-23.
- Brown, M. and Benson, J. (2003) Rated to exhaustion? Reactions to performance appraisal processes. *Industrial Relations Journal* 34, 67-81
- Buckingham, M. and Vosburgh, R.M. The 21st Century Human Resources Function: It's the Talent, Stupid! *HR Planning* 24, 17-23.
- Camelo, C., Martín, F., Romero, P.M. and Valle, R. (2004) Human Resources Management in Spain: is it possible to speak of a typical model? *International Journal of Human Resource Management* 15, 935-958.

- Campbell, J.P., McCloy, R.A., Oppler, S.H. and Sager, C.E. (1993) A Theory of Performance. In: Schmitt, N. and Borman, W.C.a.A., (Eds.) *Personnel selection in organizations*, pp. 35-70. San Francisco: Jossey Bass
- Carroll, S. y Shneir, C. (1982) *Performance Appraisal and Review Systems: The Identification, Measurement and Development of Performance in Organizations*. Glenview, Ill.,: Scott, Foresman.
- Casares, J. (1997) *Diccionario ideológico de la lengua española: desde la idea a la palabra, desde la palabra a la idea*. 2ª ed. corr. y aum., 20ª reimp. Barcelona: Gustavo Gili, 1997. LXXV
- Cascio, W. (2000) *Costing Human Resources: the financial impact of behavior in organizations*, 4th edn. Cincinnati: South-Western College Publishing.
- Cascio, W. (2003) Performance Management. In: Cascio, W., (Ed.) *Managing Human Resources: productivity, quality of work life, profits*, 6th edn. Boston: MacGraw Hill]
- Clark, T; Pugh, D. (1999-2000) Similarities and Differences in European Conceptions of Human Resource Management- Toward a Polycentric Study. *Int. Studies of Mgt. & Org.*, Vol. **29**, No 4, pp. 84-100
- Cronin, B., Morath, R., Curtin, P. and Heil, M. (2006) Public sector use of technology in managing human resources. *Human Resource Management Review* **16**, 416-430.
- Davidson, G. and Newman, E. (2006) HR Metrics: their role in achieving higher performance in public sector human resources. *Public Management* **October** 28
- Delery, J.E. and Shaw, J.D. (2001) The strategic management of people in work organizations: review, synthesis and extension. In: Anonymous *Research in Personnel and Human Resource Management*, pp. 165-197.
- DeNisi, A. (2000) Performance appraisal and performance management: a multilevel analysis. In: Klein, K.J. and Kozlowski, S.W.J., (Eds.) *Multilevel theory: Research and Methods in Organizations*, pp. 121-156. San Francisco: Jossey Bass
- D'Arcimoles, C.H. (1997) Human resource policies and company performance: A quantitative approach using longitudinal data. *Organization Studies* **18**, 857-874.
- Effron, M., Gandossy, R. and Goldsmith, M. (2003) *Human Resources in the 21st century*, New Jersey: John Wiley.
- Elling, R.C. and Thompson, T.L. (2006) Human Resource Problems and State Management performance accross two decades: the implications for civil service reform. *Review of public personnel administration* **26**, 302-44.
- Fernández, Javier (2005) *Gestión por competencias: Un modelo estratégico para la dirección de Recursos Humanos*. Prentice Hall- Financial Times.
- Fugate, M. and Ashforth, B.E. (2003) Employability: the construct, its dimensions, and applications. *Academy of Management Best Conference Papers* **OB**, J1-J6

Gómez Mejía, L. y Balkin, D. (2003) *Administración*. McGraw Hill Interamericana.

Gratton, L., Hope-Valley, V., Stiles, P. and Truss, C. (1999) Linking individual performance to business strategy: The people process model. *Human Resource Management* **38**, 17-33.

Guest, D.E. (1994) Organizational Psychology and HRM: Towards a European Approach. *European and Organizational Psychologist*, 4 (3), 251-270

Guest, D.E. (1997) Human Resource Management and Performance: A Review and Research Agenda. *International Journal of Human Resource Management* **8**, 263-76.

Hartog, D.N., Boselie, P. and Paauwe, J. (2004) Performance Management: A Model and Research Agenda. *Applied Psychology: An International Review* **53**, 556-569.(Abstract)

HayGroup (2006) *Factbook Recursos Humanos*. Thomson Aranzadi.

Heery, E. (2001) Learning from Each Other: A European Perspective on American Labor. *Journal of Labor Research* **XXII**, 307-319.

Heinrich, C. (2002) Outcomes-based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review* **62**, 712-25.

Huselid, M., Becker, B.E. and Beatty, R.W. (2005) *The Workforce Scorecard: Managing Human Capital to Execute Strategy*, Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Huselid, M.A. (1995) The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance. *Academy of Management Journal* **38**, 635-672.

Kearney, R.C. (1999) Judicial performance evaluation in the States. *Public Administration Quarterly* **Winter**, 468-489.

Kettl, D.F. (1997) The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, **16:3**

Lawler, E. & McDermott, M. (2003) Current performance management practices. *WorldatWork Journal*, **12, 2**, 49-60

INAP, goberna (2005) *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*. Ministerio de Administraciones Públicas.

Jones, J.E. y Bearley, W. *360° feedback. Strategies, Tactics, and Techniques Developing Leaders*. HRD Press & Lakewood Publications, 1996

Jiménez, A., Marcos, S., Arce E., Sánchez, Y. (2005) *La gestión adecuada de personas*. Peoplematters.

López Basterra, J. (2007) Evaluación del desempeño: Un enfoque analítico, metodológico y práctico. Manuscrito sin publicar. Dirección de Función Pública- Gobierno Vasco- España.

Longenecker, C. and Nykodym, N. (1996) Public sector performance appraisal effectiveness: A case study. *Public personnel management*, 151-63.

Ministerio de Administraciones Públicas, España (2007) *Estatuto Básico del Empleado Público*. Ley 7/2007 del 12 de abril, BOE N° 89, 13 de abril de 2007

Ospina, S., Cunill, N. and Zaltsman, A. (2004) Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability: some lessons from Latin America. *Public Management Review* **6**, 229-51.

Reichenberg, N.E. A word about unlocking the human potential for public sector performance -The UN World public sector report 2005. *Public Personnel Management* **35**, 173-174.

Rondeaux, G. (2006) Modernizing Public Administration: The Impact on Organisational Identities. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. **19** Issue 6

Scharinger, D (2002) *Performance Appraisal / An overview*, SHRM, White Paper

SHREM (2000) *Performance Management Survey*. SHREM- PDI

Simón, C. (2003) Indicadores de Capital Humano: cómo cuantificar la gestión de personas. *Revista de Empresa*, **6**, Oct-Dic, pp84-96.

Smith, P.C.; Kendall, L.M. (1963) Retranslation of expectations: An approach to the construction of unambiguous anchors for rating scales. *Journal of Applied Psychology*, **47**, 149-155

Spencer, L. and Spencer, S. (1993) *Competence at Work: Models for Superior Performance*. New York, John Wiley.

Steensma, H; Otto, L. (2000) Perception of Performance Appraisal by Employees and Supervisors: Self-Serving Bias and Procedural Justice. *J. Collective Negotiations*, vol. **29** (4), 307-319

Townley, B. (1997) The institutional logic of Performance Appraisal. *Organization Studies* **18**, 261-85.

United States General Accounting Office Report to Congressional Requesters, (Ed.) (2003) GAO-03-488,

Vigoda, E. (2003) Performance and Democracy in the Public Sector: exploring some missing links in the study of Administration and Society. *International Journal of Public Administration* **26**, 985-89.

Weatherly, L (2004) 360- *Degree feedback*, SHPR, HR Content Expert

Weatherly, L (2004) *Comparative Performance Appraisal Methods- Forced Ranking*, SHPR, HR Content Expert

Wong, Y.L. and Snell, R.S. (2003) Employee Workplace Effectiveness: Implications for Performance Management Practices and Research. *Journal of General Management* **29**, 53-69.

**La institucionalización de la
evaluación del desempeño en
las Administraciones Públicas.**

2

PARTE II: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: MARCO ANALÍTICO Y REFERENTES INTERNACIONALES²

Kenneth A. Dubin y Miquel Salvador

I. INTRODUCCIÓN.

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

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

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

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

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

¹ Este capítulo fué discutido en el marco del Seminario PwC - IE sobre evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas, celebrado en Madrid el 13 de Noviembre de 2007 y que contó con la asistencia de Gayle Allard, Adriana Ángel, Manuel Ferreira, Julio Gómez-Pomar, Gerardo Lara, Jesús Mercader, Pilar Rotaeché y Cristina Simón. Los autores quieren expresar su agradecimiento a los valiosos comentarios recibidos y que han permitido mejorar la versión definitiva del texto.

ción de técnicas y prácticas del sector privado en la gestión pública.

Buena parte de estos referentes se enmarcaron dentro de las corrientes denominadas de la Nueva Gestión Pública (o New Public Management), término acuñado por politólogos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia a inicios de la década de los años 90 del pasado siglo. Dos autores destacados en este ámbito, Ch. Hood y M. Jackson (1991), consideraron la Nueva Gestión Pública como un punto de vista acerca del diseño organizativo en el sector público, que caracterizaron como un argumento administrativo (conjunto de doctrinas y enfoques basados en valores administrativos) y como una filosofía administrativa aceptada, esto es, un clima de opinión para el establecimiento de la agenda de actuación de la reforma administrativa (Barzelay, 2001).

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

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

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

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

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

En muchos de estos casos, aunque resulta fácil encontrar iniciativas concretas que pare-

cen seguir los postulados de la Nueva Gestión Pública, en la práctica éstas suelen registrar alcances muy limitados más allá de los aspectos formales o simbólicos, siendo poco frecuente su consolidación efectiva (Ramió y Salvador, 2007). Otras perspectivas, las denominadas neoinstitucionalistas, aportan argumentos para intentar explicar los limitados impactos de estos procesos de importación de técnicas de gestión, ya sean desde el sector privado o desde referentes ajenos a la tradición administrativa y a la realidad política y organizativa de cada país (Pollit y Bouckaert, 2000). En otros términos, las administraciones públicas de estos países se han revelado como organizaciones relativamente abiertas a presiones externas en lo que se refiere a incorporar la nuevas prácticas de gestión, pero relativamente cerradas a consolidar las dinámicas de cambio asociadas es estos instrumentos exógenos y ajenos a su realidad.

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

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

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

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

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

Desde los diversos enfoques teóricos denominados neoinstitucionalistas se ofrece una pluralidad de definiciones del concepto de institución como elemento central de sus modelos de análisis. Atendiendo a los objetivos de este estudio, se define el **concepto de institución como un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes implicados**, estableciendo los parámetros de aquello que se considera aceptable a partir de las relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas (March y Olsen, 1989; Thelen y Steinmo, 1992). Este conjunto de elementos

constituye, además de un marco normativo y regulativo, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, **proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los agentes**, y se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales, y las rutinas y procesos (Scott, 1995).

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

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

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

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

Así, el tipo de actividades desarrolladas en el ámbito de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas se ve limitado por la normativa explícita pero también por los valores y reglas informales, que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta

que punto puede “legítimamente” alterarse. De esta manera la institución tiende a ofrecer resistencia a determinadas acciones en materia de gestión de personal (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que tiende a favorecer de otras (las acordes con la institución).

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

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

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

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

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

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

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

Pero más importante que la consideración aislada de estos distintos componentes, lo más relevante para entender la verdadera dimensión de las instituciones es la interrelación que se produce entre ellos. En su dimensión de institución, la interrelación de normas, valores, reglas, rutinas y procesos y estructuras que se dan en el sistema de gestión de los recursos humanos genera una “lógica de lo apropiado”, que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos agentes implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayudan a los actores a interpretar las situaciones a las que se

enfrentan, incidiendo en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol.

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

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

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

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

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

Variables asociadas al ámbito de la cultura organizativa:

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

Variables asociadas al ámbito organizativo.

4. Existencia de objetivos que faciliten el establecimiento de instrumentos de evaluación, especialmente a nivel individual.

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

Variables asociadas al ámbito político.

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

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

V. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

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

Todas las encuestas de empleados públicos respecto a la evaluación y sus efectos sobre la motivación revelan que en ningún país es el PRP un incentivo significativo para la mayoría de los empleados.³ Sin embargo, a pesar de sus limitaciones como un mecanismo motivador, vincular un sistema de evaluación al PRP presenta al liderazgo político y los geren-

³ OECD 2005

tes de las administraciones públicas una gran oportunidad para dinamizar cambios profundos en la organización del trabajo y la cultura organizativa. En este sentido, la importancia del PRP deriva fundamentalmente de su potencial para generar efectos secundarios que acaban transformando la relación entre el empleado y la organización. En esta segunda parte del capítulo, consideraremos algunos ejemplos internacionales que muestran tanto las limitaciones como las oportunidades ofrecidas por los sistemas de evaluación vinculados al PRP.

a. El PRP en el Reino Unido

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

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

i. PRP en Inland Revenue

El cimiento del PRP en Inland Revenue (lanzado en 1991 y reformado en 1996) es el *Acuerdo de Rendimiento* (Performance Agreement) firmado entre el empleado y su supervisor. En él se fijan objetivos “stretch” tanto cualitativos como cuantitativos. La “Guía” creada por la dirección para comunicar la iniciativa dice que los objetivos deberían girar en torno al propósito del puesto, sus vínculos a los valores de la organización—servicio al cliente, cumplimiento de la ley, eficacia de costes y preocupación por el personal—, el trabajo en equipo, la identificación de los clientes y sus intereses y la calidad. El supervisor debería reunirse con el empleado varias veces durante el año para analizar su trabajo. Al final del año, el supervisor tiene que clasificar el trabajo hecho en una de tres categorías: excedió sustancialmente los objetivos, cumplió lo acordado o rendimiento por debajo de lo acordado.⁴ Si el supervisor y el trabajador no pueden acordar un Acuerdo de Rendimiento, se puede aplicar sin la firma del trabajador. Sin embargo, tanto en este caso como en el caso de una evaluación no aceptada, el empleado tiene derecho de llevar sus discrepancias a una comisión paritaria e independiente compuesta de gerentes y representantes sindicales.

Llama la atención el esfuerzo de la dirección del Inland Revenue en aprovechar el PRP como base para fomentar un consenso sobre nuevos objetivos y generar oportunidades para dialogar sobre nuevas formas de trabajar en el cumplimiento de valores ya aceptados por los miembros de la organización. Fueron conscientes de la importancia de vincular el programa de PRP a la cultura existente del Service para así facilitar la aceptación de los

⁴ Según la categoría profesional, un *cumplió* significaba un plus de entre 3,4 y 7,1% del salario y un *excedió* de entre 4,8 y 9,15%. Las primas mayores se destinaron a las clasificaciones más bajas.

cambios organizativos (cambios en las formas de trabajar). Además, el programa contaba con unas normas transparentes (la “Guía”) y el liderazgo presionaba a los mandos intermedios para que llevaran a cabo las evaluaciones y reuniones intermedias con asiduidad, consistencia y equidad. En otras palabras, intentaron actuar simultáneamente sobre los tres ámbitos que definen el contexto institucional del trabajo—la cultura, la organización y la política—para así lograr que el nuevo sistema de PRP se institucionalizase con éxito.

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

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

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

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

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

ii. PRP en el Servicio de Empleo

Tal como en el caso de Inland Revenue, casi el 75% de los trabajadores del Servicio de Empleo encuestados apoyaron en principio la idea de vincular una parte de la remuneración al desempeño. Igualmente, el sistema adoptado en el Servicio se desarrolló en torno a un Acuerdo de Rendimiento fijado entre el empleado y su supervisor y revisado cada trimestre. Los líderes del Servicio, sin embargo, habían prestado más atención que sus homólogos en Inland Revenue a la cuestión de la transparencia en la distribución de las primas asociadas con el rendimiento individual.

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

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

Tampoco creían ni los trabajadores ni los mandos intermedios que el sistema funcionase según había sido definido por la dirección. Una mayoría sustancial de los mandos decía no tener un control suficiente sobre el trabajo de sus subordinados como para que pudieran evaluarlos según sus objetivos individuales. Mientras tanto, más del 40% de los trabajadores veían favoritismo en el proceso de evaluaciones y creían que los pronósticos de la dirección sobre la distribución de evaluaciones a través de los cuatro niveles era *de facto* un sistema de cuotas. Así no es de extrañar que casi tres cuartos de la plantilla consideraba el PRP como una herramienta para reducir los costes salariales y intensificar el trabajo.

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

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

investigación del Gobierno Británico sobre la inflación de cifras de colocaciones en el Servicio en torno a un 30%.

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

iii. Dos casos de institucionalización fallida

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

A estos problemas culturales y organizativos, quizá deberíamos añadir un problema asociado con el ámbito político. En ambas organizaciones, la dirección puso en marcha los sistemas de PRP en gran medida como respuesta a presiones desde el Gobierno estatal. Esto seguramente agravó los choques entre el sistema de evaluación por un lado y los valores y rutinas previamente institucionalizados en la organización por otro, ya que provocó de entrada la desconfianza de los empleados en la veracidad de los objetivos del sistema proclamados por la dirección. En este contexto, no se daban ninguna de las dos variables políticas que hemos propuesto como claves para lograr la institucionalización de nuevas prácticas de evaluación y PRP. Por un lado, el compromiso de la dirección con los objetivos articulados en documentos como la “Guía” (Inland Revenue) era bastante cuestionable en comparación con objetivos menos confesables como la reducción de costes. Así no es de sorprender que la insistencia en la transparencia muchas veces no pasaba de meras palabras. Por otro lado, teniendo en cuenta las tensiones provocadas entre la dirección por estas presiones presupuestarias, es probable que la determinación de objetivos estratégicos y operativos tuviera bastante menos que ver con la implantación del PRP que una sencilla reducción de costes. Dicho esto, es importante reconocer que por los datos que disponemos, parece que esta reducción de costes se consiguió (más claramente en el caso de Inland Revenue), lo cual sugiere que, al menos a corto plazo, la no institucionalización del PRP no está reñida con la consecución de objetivos organizativos.

iv. PRP en Dos Hospitales Autónomos (Trust Hospitals)

A diferencia de las dos organizaciones consideradas en el apartado anterior, los dos hospitales analizados en esta sección no estaban sometidos a presiones externas para introducir políticas de PRP, sino que sus respectivos directores impulsaron estas políticas por convencimiento propio, lo cual indica que desde el primer momento contaron con mayores cuo-

tas de autonomía en su diseño y seguramente mayores compromisos para llevarlas a cabo.

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

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

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

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

v. Lecciones de cuatro casos británicos

Los mandos intermedios en ambos hospitales creen que el PRP y sus sistemas de evaluación han tenido mayor consecuencia en la cantidad que en la calidad del trabajo. A la vez, también en ambos hospitales, creen muchos mandos que sus subordinados no controlan suficientemente su trabajo como para que tenga sentido un sistema de PRP. Si bien estos datos revelan limitaciones importantes en las dos estrategias, también está claro que los líderes de estos hospitales han conseguido incorporar el PRP a las rutinas institucionales

con mucho más éxito que en los casos del Inland Service y el Servicio de Empleo. Esta mayor institucionalización explica cómo y por qué el PRP ha tenido consecuencias relativamente positivas (si bien limitadas) en los dos hospitales.

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

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

Si consideremos el aumento de la motivación como un objetivo clave del PRP, tendríamos que concluir que los programas de PRP en la Administración Central del Reino Unido han sido en gran medida un fracaso. Sin embargo, si lo que se buscaba era aumentar el esfuerzo de los trabajadores, la evaluación del éxito tendría que ponderar el balance entre un aumento cuantitativo en el esfuerzo y una posible reducción en la calidad del mismo relacionado con los problemas de motivación. El PRP en el Inland Service y el Servicio de Empleo hizo posible una renegociación del esfuerzo entre la dirección y la plantilla, ya que obligó a los mandos intermedios a redefinir el contenido (al menos cuantitativo) del trabajo con sus subordinados. Según alguno de estos mandos, el resultado ha sido que sus subordinados trabajen “harder but not smarter”.⁵ Si no es esto el resultado más deseado, tampoco quiere decir que no se hayan institucionalizado los cambios promovidos. El problema es que no está claro que las nuevas rutinas institucionalizadas a través del PRP sean un avance en términos de la eficacia organizativa. Incluso es bastante probable que se hayan perdido (o de-institucionalizado) valiosos valores organizativos como el compromiso del empleado con el servicio público y su orgullo en un trabajo bien hecho.

b.- El PRP en Dinamarca

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

⁵ Marsden, David. 2004. The Role of Performance-Related Pay in Renegotiating the “Effort Bargain”: The Case of the British Public Service, *Industrial and Labor Relations Review* 57:3;365.

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

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

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

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

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

De entrada, este resultado es algo sorprendente. Recordamos que la introducción del PRP en Dinamarca fue posterior a la introducción de MBO entre los directores de las agencias

administrativas. Por lo tanto, si no aumenta la eficiencia organizativa, esto podría resentirse en los ingresos del propio directivo, por lo que parece tener éste un poderoso incentivo para implantar el PRP de forma agresiva y así asegurarse unos resultados adecuados según sus objetivos individuales.

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

c.- El PRP en Finlandia

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

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

A diferencia del modelo danés, donde fueron los directores los primeros en incorporarse al sistema de PRP (si bien era un modelo distinto al ofrecido a los demás empleados), los directivos finlandeses (pero no los mandos intermedios) están excluidos tanto del PRP como de las primas colectivas. Es un detalle interesante, puesto que reduce el interés personal del directivo en los resultados cuantitativos de la organización (ya que no se juega directamente sus ingresos con ellos), posiblemente facilitando que el PRP se oriente más hacia el desarrollo del individuo que hacia una evaluación de su cumplimiento con unos objetivos cuantitativos. De hecho, esto es exactamente lo que expresaron los directivos fin-

landeses en varias encuestas llevadas a cabo por el OECD (2005). Casi todos definieron el nuevo sistema de remuneración como una herramienta muy eficaz para el desarrollo organizativo y creyeron que la gestión y el liderazgo se habían mejorado a vincularse el comportamiento de los subordinados con incentivos y sanciones económicas. (Ibid.)

i. El PRP en la aduana finlandesa

Para darnos una mejor idea de cómo funciona el caso finlandés en la práctica, será útil ver el proceso de implantación del PRP en sus aduanas.⁶ Desde 1989, la aduana finlandesa recibe financiación del Ministerio de Finanzas a partir de un acuerdo sobre sus objetivos, tanto cualitativos como cuantitativos, para el siguiente año. Así dispone de un alto grado de autonomía para su organización y gestión interna. Durante 1998 y 1999, se identificaron en una serie de reuniones participadas por todo el personal los valores centrales de la organización—competencia vocacional, consistencia, dedicación al servicio y aprecio por el individuo. A continuación, cada gerente se reunía con cada uno de sus subordinados por separado para comentar la presencia de estos valores en el trabajo del individuo, su equipo y su departamento y para identificar posibles estrategias y tácticas para reforzarlos.

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

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

El PRP puede llegar hasta un 30% del salario básico⁷ para el puesto en cuestión: hasta un 15% según su capacidad sobre todos los aspectos de su trabajo, hasta un 9% según la calidad y la eficiencia (cumplimiento con plazos), y hasta un 6% según su capacidad de trabajar en equipo y colaborar con su superior. Cada elemento se evalúa en una escala de 1-5. Es interesante notar cómo se calcula la capacidad, ya que se ve cómo se vincula con el

⁶ Esta sección se basa en Erling, Tapani. 2002. “Improvement of management and the salary system at Finnish customs,” Paper presented at the OECD-Germany High-Level Symposium on Governing for Performance in the Public Sector, Berlin 13-14 March.

⁷ Esto quiere decir que se excluyen del cálculo otros pagos relacionados con la antigüedad, condiciones de trabajo, competencias lingüísticas y la garantía salarial que protege al trabajador de una reducción en ingresos mensuales con el cambio hasta el nuevo sistema remunerativo.

desarrollo de capacidades en toda la organización. Primero se identifican todas las áreas de conocimiento relevantes (aranceles y productos, otros aspectos de la legislación aduanera, tecnologías informáticas, contabilidad, etc.) y luego se puntúa el empleado en cada área según los siguientes baremos:

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

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

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

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

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

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

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

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

d. Un apunte final: el PRP en las escuelas inglesas

En el año 2000, el gobierno británico introdujo un nuevo sistema de gestión del rendimiento en las escuelas públicas con un importante componente de PRP.⁸ El sistema salarial dividía a los profesores en dos grandes grupos. Un nuevo profesor entraría en el sistema salarial tradicional y durante sus primeros años tendría los aumentos por antigüedad de siempre más la oportunidad para ganar un plus por un rendimiento superior. Para acceder al tramo salarial superior, el profesor tendría que alcanzar un nivel superior en una evaluación basada en parte en su desarrollo profesional y en parte en los logros de sus alumnos. Cada aumento recibido en el tramo superior se consolidaría como salario y se computaría en el cálculo de las pensiones. No existía ningún plus por antigüedad en el tramo superior; todo aumento se ganaba por tener una evaluación superior. Un profesor que accedía al tramo superior podría llegar a ganar un 25% más del tope salarial existente bajo el sistema anterior. Esta oportunidad para incrementar sustancialmente los ingresos fue el aliciente ofrecido por el Gobierno a cambio de imponerles a todos los profesores una evaluación anual en la cual se fijarían objetivos y se evaluaría el rendimiento.

Para que tuviera éxito el nuevo programa, el Departamento de Educación ofreció en su página Web para los directores de colegios y los profesores un gran número de buenas prácticas para integrar los avances estudiantiles en las evaluaciones del rendimiento profesoral. De hecho, los profesores y sus sindicatos estaban en gran medida dispuestos a aceptar un sistema de evaluación que premiaba una mejora en sus conocimientos y capacidades; sin embargo, rechazaban frontalmente el vínculo del PRP con el rendimiento estudiantil. Unos años antes de introducir este sistema, el Gobierno había introducido un cuasimercado en la educación básica y secundaria a través de las “clasificaciones de liga” para las escuelas. Por un lado, brindaba a los directores y los profesores mayor autonomía para gestionar sus institutos y los contenidos educativos con una financiación bloque basada en el número de alumnos matriculados en cada centro. Por otro lado, se publicaban los resul-

⁸ Marsden, David and Richard Belfield. 2006. “Pay for Performance Where Output is Hard to Measure: the Case of Performance Pay for School Teachers,” CEP Discussion Paper N° 747 (August), Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

tados agregados en los exámenes nacionales de cada instituto y permitía a los padres elegir el instituto de sus hijos, por lo cual una “clasificación” baja podría dar lugar a una pérdida de alumnos, de ingresos e incluso el cierre del instituto. De ahí que los profesores y sindicatos temían que la incorporación de los logros estudiantiles en el sistema de evaluación significaría de hecho una paga según los resultados en los exámenes nacionales.

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

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

En la práctica, entre 2000 y 2004 en torno a 90% de los profesores elegibles habían podido acceder al tramo superior de salarios y habían recibido el aumento máximo. Esto podría indicar que los profesores llegarían rápidamente a no tomar muy en serio este nuevo sistema de evaluación. Sin embargo, existía bastante incertidumbre en torno a la continuidad de estas altas cifras de “éxito” en las evaluaciones, ya que el Departamento de Educación había amenazado varias veces en poner límites en la cantidad de dinero disponible para el tramo superior, lo cual obligaría a los directores a ser más selectivos en sus evaluaciones. Quizá el dato más significativo en este sentido es que en 2004 ya la mitad de los profesores-líderes rechazaban el argumento de que el nuevo sistema fue principalmente un mecanismo para aumentar los ingresos de los profesores; o sea, estos profesores experimentados, participantes claves en el nuevo sistema de evaluación, creían que el nuevo sistema sí servía para mejorar el rendimiento de los profesores y sus institutos en su conjunto.

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

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

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

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

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

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

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

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

a. La Estructura y los contenidos de un Sistema de PRP

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

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

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

Contenido de la evaluación: En todos los países con experiencias importantes de PRP, la tendencia es remodelar los sistemas de evaluación para que sean menos detallados, menos formales y menos estandarizados. Se enfoca menos en el cumplimiento de *objetivos predefinidos* y se promueve *el diálogo* con el supervisor como objetivo principal de la iniciativa.

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

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

b. Retos a su implantación

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

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

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

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

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

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

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

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

do no está clara la relación entre el resultado medido y el resultado último de verdadero interés.

Dadas las características de las actividades desarrolladas en las administraciones públicas y las ambigüedades creadas por las lógicas políticas descritas en el punto anterior, los sistemas de evaluación en el sector público son muy sensibles a este problema, por lo cual es fundamental buscar mecanismos que puedan evitar que esta “ley” se aplique como efecto inesperado y contraproducente de un sistema de evaluación. Tenemos el caso muy instructivo de Nueva Zelanda, uno de los países pioneros en la implantación de sistemas de gestión del rendimiento (tanto individual como organizativo) en el sector público. En una encuesta reciente a varios grupos de profesionales vinculados a la gestión pública en este país, casi todos los gestores públicos mostraban un alto nivel de escepticismo respecto al potencial de los objetivos y mediciones para mejorar los resultados organizativos. (Norman, 2002). No se oponían a la utilización de objetivos o mediciones (de hecho, todo lo contrario), pero sí habían aprendido que los resultados medidos no eran necesariamente los que más incidían en el rendimiento de la organización y sus miembros. Criticaron que la proliferación de reivindicaciones desde el liderazgo político por medidas “objetivas” del rendimiento les obligó a dedicar más tiempo al diseño de éstas que al monitoreo de los resultados organizativos a través de prácticas más cualitativas como el diálogo con sus equipos. (Ibid., 622 – 623).⁹

c. El PRP en España: lecciones internacionales

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

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

Dos sistemas de control del rendimiento¹⁰

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

⁹ En una encuesta de los ejecutivos de la administración federal norteamericana hecha en 1990 sólo 1 de cada 10 creía que el sistema de evaluación del desempeño había mejorado la eficacia organizativa. Ingraham, Patricia W. 1993. “Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance,” *Public Administration Review* 53:4; 352.

¹⁰ de Bruijn y van Helden, 2006, 408.

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

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

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

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

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

VII. BIBLIOGRAFÍA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ramió, C. y Salvador, M. (2007): "Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones

públicas latinoamericanas". Seminario Internacional sobre profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: CIDOB.

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

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

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

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

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

VIII. ANEXO

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

A.- Instituciones, organizaciones y estrategias de cambio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.- Procesos de institucionalización y evaluación del desempeño

De acuerdo con Selzick, *“institutionalization is a process. It is something that happens to an organization over time, reflecting the organization’s own distinctive history, the people who*

have been in it, the groups it embodies and the vested interests they have created, and the way it has adapted to its environment” (1957: 16)

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

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

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

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

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

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

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

A modo de esquema orientativo, y partiendo del esquema propuesto por Tolbert y Zucker

(1996), se pueden identificar tres fases en el proceso de institucionalización: habitualización (o fase de pre-institucionalización), objetivización (o fase de semi-institucionalización) y sedimentación (o fase de consolidación).

▶ *Habitualización*

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

▶ *Objetivización*

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

▶ *Sedimentación.*

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

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

De esta forma las dinámicas generadas en el marco de la institución conducen a mejorar, en cierto sentido, su eficiencia (facilitan el tomar decisiones a partir de referentes ya proba-

dos) y su eficacia (en la medida que facilitan el dar respuesta a nuevas situaciones a partir de estándares conocidos por la institución). Suele suceder, sin embargo, que la institución y sus rutinas no se adapten con suficiente agilidad a los cambios que se producen en su entorno, con lo que se generan desajustes. Así, aunque su surgimiento se explicaba por criterios de funcionalidad (dar respuesta a nuevas situaciones), muchas instituciones tienden a pervivir aún cuando ha cambiado la situación que provocó su aparición.

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

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

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

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

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

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

La implantación de la evaluación del desempeño en las Admon. Públicas españolas.

3

PARTE III: LA IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS: CASOS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS¹¹

Miquel Salvador y Kenneth A. Dubin

I. 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.

¹¹ Este capítulo fue discutido en el marco del Seminario PwC-IE sobre evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas, celebrado en Madrid el 13 de Noviembre de 2007, y que contó con la asistencia de Gayle Allard, Adriana Ángel, Manuel Ferreira, Julio Gómez-Pomar, Gerardo Lara, Jesús Mercader, Pilar Rotaeché y Cristina Simón. Los autores quieren expresar su agradecimiento a los valiosos comentarios recibidos y que han permitido mejorar la versión definitiva del texto.

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, 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.

II. ¿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 en torno a referencia y que entiende la evaluación del desempeño profesional cómo:

un procedimiento continuo, sistemático, orgánico y en cascada, de expresión de jui-

cios 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, dónde 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 dónde 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, dónde 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, profe-

sionales 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.

III. 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, sobretudo 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.

IV. 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 unas 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 es posible 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 de referencia. Aun así esta “cadena” se debe corresponder con las actividades sectoriales que conforman lo que ha venido a denominarse función de personal.

En la realidad de muchas administraciones de nuestro entorno de 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, 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 en 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.

V. 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 casos 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.

a. 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 centralizaban 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 sin tener 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 dónde 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.

b. 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:

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

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

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 de 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.

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

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

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

c. Las aplicaciones de la evaluación

Un elemento directamente vinculado a los planteamiento 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 puestos, 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 qué 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 dónde verdaderamente la evaluación muestra más claramente su potencial como instrumento de refuerzo a un planteamien-

to 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 en 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.

Generalitat de Catalunya	Diputació de Barcelona
Evaluación de los recursos humanos	Evaluación del desempeño del puesto de trabajo
- Procedimientos de provisión a los cuales se presente la persona evaluada - Tareas de planificación de actuaciones formativas	La valoración obtenida en el proceso de evaluación se tendrá en cuenta en: - 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
(actualmente, cambiando formatos y orientación, se aplica a la distribución del complemento de productividad)	- 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. (posteriormente se utilizó como uno de los ejes para informar la progresión profesional en la “carrera de grado” y posteriormente en la “carrera universal”)

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

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.

d. 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 convertirán 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 (Briones, 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 clasifica-

ción 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 dónde 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:

<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</i> <i>Relevancia</i>		
<i>2. Objetivo /finalidad</i> <i>Relevancia</i>		

Tabla 4: Evaluación de objetivos en la Generalitat de Catalunya

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.

Fuente: Cuestionarios de evaluación.

Factores de la evaluación general (puestos base)	Factores evaluados en los puestos de mando (jefaturas)	Relevancia	Evaluación del periodo
<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>			

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.

Fuente: Cuestionarios de evaluación.

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>

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.

e. 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 promul-

gación 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 para 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 dónde 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 campañas 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.

VI. PROPUESTAS Y REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

a. 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 inci-

dir 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, considerada 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 en 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 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.

b. 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, planteada 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 debería 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 algunos 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) Directivos 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 razo-

nable 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.

c. 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 llegado a detener varias experiencias. Entre estas dificultades cabe destacar:

1. La ausencia de claros referentes normativos que concretasen 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 suficiente 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 dónde 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.

d. 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 considerar¹². 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 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 recur-

¹² 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).

tos 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 remoción 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 recurrir 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 el capítulo, 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.

e. 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.

VII. BIBLIOGRAFÍA

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 STOREY, 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 seminari 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 presentat al 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. Rethorics 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 Autonòmics i Locals. Barcelona.

Ramió, C. (2003): "L'Administració de la Generalitat de Catalunya 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).



