

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

José Vicente CORTÉS CARRERES

Coordinador General de las Áreas de Gobierno del Ayuntamiento de Castellón

*El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 1, Quincena 15 - 29
Ene. 2009, ref.ª 36/2009, p. 36, Tomo 1*

El presente artículo trata de enmarcar una técnica de gestión de las personas como es la evaluación del desempeño en el nuevo contexto del Estatuto Básico del Empleado Público, tratando de clarificar una serie de cuestiones técnicas, necesarias para su correcta implantación y dar a conocer, brevemente, algunas experiencias en el entorno europeo, donde los resultados han sido desiguales. El artículo hace un somero recorrido sobre aquellos aspectos que es necesario contemplar para su implantación, trata, pues de aportar una visión técnica que haga más comprensible la aplicación legal de la misma

I. INTRODUCCIÓN

La Evaluación del desempeño (en adelante ED) es una antigua conocida de la psicología industrial. En sus antecedentes hallamos una cierta tradición militar, ya en la dinastía Wei (265 a.c.) se apreciaba el trabajo de los oficiales del imperio chino, en la primera y segunda guerra mundial se aplicó en la fabricación de armamento. A efectos empresariales se utilizó vinculada a la dirección por objetivos (Drucker, P. 1956) en la década de los años 50, popularizándose en los años 80 en Estados Unidos e Inglaterra. Las referencias en el entorno público aparecen en el marco de lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública término acuñado por los politólogos ingleses a principios de los 90.

Esta nueva concepción de lo público, presentaba entre otros enfoques el énfasis en los resultados y en el control del rendimiento, la mejora las capacidades técnicas de la organización mediante la eficiencia y el valor generado con el dinero público, implantación de sistemas de evaluación del rendimiento, reducción de plantillas y negociación colectiva sectorializada entre otros [Wright, 1997 ⁽¹⁾; Villoria, M.

(1) Wright, V. (1997) «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública». *Gestión y Análisis de políticas Públicas* núm. 7.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

2000 ⁽²⁾]. Otros autores como Hood y Jackson (1991) ⁽³⁾; Barzelay, (2001) ⁽⁴⁾ señalaban la necesidad de una promoción basada en el mérito apreciado y valorado por sus superiores, la preferencia por la retribución variable centrada en los resultados obtenidos y la medición de los costes.

Muchas de estas recetas como señalan Ramió y Salvador (2005) ⁽⁵⁾ no lograron la permeabilidad necesaria para su efectiva implantación en las distintas administraciones públicas, pero lograron entrar en las agendas de modernización de las administraciones de distintos países.

En el 2005 en la Comisión creada para el estudio del Estatuto Básico del Empleado Público se habla por primera vez de la evaluación de desempeño en la administración pública española, si bien existían algunas experiencias previas como más adelante veremos.

El informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público ⁽⁶⁾ (EBEP) se refiere a la evaluación del desempeño, en la página 107, de la siguiente manera: «...la Comisión considera que ésta debe ser un elemento central de cualquier reforma modernizadora de nuestras Administraciones Públicas». En la **exposición de motivos del propio EBEP**, se dice: «Elemento fundamental es, en cualquier caso, la evaluación del desempeño de los empleados públicos». El legislador debió de tomarse en serio esta afirmación, dado que en el texto del Estatuto podemos encontrar que la evaluación del desempeño está presente junto con la carrera horizontal en 6 títulos, 6 capítulos distintos y en 17 artículos, se vincula a la regulación del personal directivo en el **art. 13.3**, a los derechos individuales en **el 14**, a la carrera horizontal, a la continuidad en el puesto de trabajo, a la determinación de las retribuciones complementarias y es uno de los apartados constitutivos de las materias de negociación colectiva en el **art. 37.1.d**. Esta transversalidad le imprime un carácter relevante en el texto estatutario, y a juicio de quien escribe estas líneas se sobredimensiona el impacto que se espera de la ED. Primero porque no hay tantas experiencias exitosas como para tener la garantía que la introducción de la ED en el sistema del empleo público constituirá un éxito, y en segundo lugar porque una reforma modernizadora debería presentar un paquete de medidas bastante más amplio e integrado no solo de la

(2) Villoria, M. e Iglesias, A. (2000) «Programas de reorganización y modernización administrativa». *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 56.

(3) Hood y Jackson, (1991) *Administrative argument*. Aldershot.

(4) Barzelay, M. (2001) «La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos», en *Revista del CLAD*, núm. 19.

(5) Ramió, C y Salvador, M., (2005) *Instituciones y nueva gestión pública en Latinoamérica*. Barcelona. CIDOB.

(6) Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, abril, 2005. INAP. Goberna. Centro de nuevas estrategias de gobernanza pública.

gestión de recursos humanos sino también en otros aspectos como el afianzamiento del rol directivo, superior e intermedio, una apuesta por sistemas de dirección y gestión profesionalizados, la formación de los profesionales de recursos humanos, mecanismos de control de eficacia, eficiencia, calidad, equidad y flexibilidad, y haber tenido en cuenta la experiencia y conocimientos de profesionales conocedores de la materia en el ámbito académico y científico.

En la **exposición de motivos del EBEP** se fijan una serie de cambios sustanciales respecto de la anterior norma de la función pública y que determinan o generan como consecuencia lógica el que se introduzcan conceptos novedosos en nuestro entorno como son la ED, la carrera horizontal y la vinculación de éstas con la retribución. En primer lugar, fija como principios generales del mismo lo que en términos de mercado ⁽⁷⁾ podríamos denominar como:

- a) La orientación a la ciudadanía «servicio a los ciudadanos y al interés general» y «Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración».
- b) La orientación a la calidad «la finalidad primordial... debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración».
- c) La orientación a los resultados «estimular a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades». Se introduce, pues, la responsabilidad sobre los resultados, este concepto de responsabilización se encuentra en la base de la evaluación del rendimiento y del desempeño.

El derecho de los ciudadanos a una buena administración exige un sistema de gestión de los empleados públicos objetivo y eficaz y el EBEP hace una aproximación a lo que considera que son los subsistemas básicos del sistema de gestión:

- a) «*Atraer los profesionales que la Administración Pública necesita*». Se refiere a la mejora en los subsistemas de reclutamiento y selección, introduciendo mejoras en los órganos de selección, propiciando el abandono del amateurismo y los corporativismos y pronunciándose por una clara profesionalización de los mismos.
- b) «*Estimular a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades*». Mediante la introducción de mecanismos de incentivación y motivación como lo son los mecanismos de recompensa basados en las evaluaciones del desempeño, rendimiento y el reconocimiento de la progresión profesional.

(7) Interpretése en un sentido amplio y no restrictivo ni mercantilista.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

c) «*Proporcionar formación adecuada*». A lo que no añadiremos nada más por ser ampliamente conocida que la forma de crecimiento y desarrollo organizacional y de los empleados pasa por la adquisición y adecuación de los conocimientos, las actitudes, las aptitudes y las habilidades.

d) «*Brindar oportunidades de promoción profesional*» tanto en sentido vertical, como horizontal y de manera combinada, las oportunidades de promoción profesional, llevan muchos años siendo reclamados por los empleados públicos, que suelen tener un ciclo de vida laboral alrededor de los 30 años de servicios.

e) «*Facilitar una gestión de personal*» cuyas características básicas la conviertan en:

- 1) Racional y objetiva.
- 2) Ágil y flexible.
- 3) Aplicación de nuevas tecnologías (modernización tecnológica).
- 4) Equilibrio entre derechos y responsabilidades (código de conducta).
- 5) Planificación y ordenación eficiente de los empleados públicos (planificación, estructuración y optimización de los recursos humanos).

Así pues, hemos visto que se apuesta por una sistema de gestión del empleo público en el que se conserva la gestión de los puestos de trabajo y se introduce una orientación a la gestión de las personas, a modo de simple ejemplo de esto transcribiremos lo dicho en la exposición de motivos: «El Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de competencias y en el rendimiento».

II. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La valoración del factor humano siempre se ha realizado de una u otra forma en todas las organizaciones. Cada vez es más necesaria la utilización de este tipo de sistemas, no solo como herramienta de administración de retribuciones, sino, fundamentalmente, como instrumento válido para la gestión y administración de recursos humanos en orden a la mejora de la productividad, de la calidad de los servicios y la satisfacción de los ciudadanos y trabajadores.

El desempeño de los empleados está directamente relacionado con el funcionamiento de la organización. Algunos investigadores han señalado a propósito de los empleados más productivos frente a lo menos productivos, que los primeros

pueden llegar a presentar un rendimiento hasta tres veces superior (McCormick, E. Tiffin, J. 1974) ⁽⁸⁾.

¿Qué es la evaluación del desempeño?

Una de las bases que sustentan a la evaluación del desempeño y del rendimiento es la idea de hacer confluír el cumplimiento y el rendimiento esperado por la organización con el cumplimiento y rendimiento de los empleados de ahí la necesidad de medir lo rendido y de mejorar el desempeño de los empleados.

La Evaluación del desempeño se define científicamente como: *el procedimiento habitual establecido en una organización para reconocer y evaluar la contribución que cada empleado hace a los objetivos de la organización en su puesto de trabajo* (Quijano, 2006) ⁽⁹⁾. Sin embargo, esta definición requiere una serie de aclaraciones con el fin de acotar, lo más aproximadamente, el alcance de la ED. De esta forma Cortés (2001) ⁽¹⁰⁾ señala que *este proceso que permite determinar la actuación de cada una de las personas que se evalúan en la organización, debe contar con una serie de factores u objetivos e indicadores establecidos de antemano*, de la misma forma que se evalúan a los alumnos en una universidad o en un colegio, se trata de que cada cual sepa lo que se espera de él, lo que debe lograr y cómo hacerlo. Gorriti (2006) ⁽¹¹⁾ indica otros aspectos a considerar, *aquello que se evalúe debe ser relevante y debe encontrarse bajo el control del empleado*, de lo contrario, difícilmente podremos ser objetivos en nuestras apreciaciones.

En resumen, podemos aventurar una definición de la ED como *el proceso habitual que permite determinar la actuación de cada una de las personas que se evalúan en la organización en relación a una serie de factores u objetivos e indicadores establecidos de antemano, que se encuentren bajo control del propio trabajador, con el fin de lograr la consecución de las metas individuales, departamentales y del conjunto de la organización*. (JV Cortés, 2007) ⁽¹²⁾.

En el **art. 20 del EBEP** se define la ED como *el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de los resulta-*
(8) McCormick, E. Tiffin, J. (1974) *Industrial Psychology*. Prentice Hall.

(9) Santiago Quijano. (2006) Dirección de recursos Humanos y Consultoría en las organizaciones. Academia.

(10) Cortés Carreres, José Vicente. (2001) *Manual Práctico de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Local*. Dykinson.

(11) Mikel Gorriti. (2006) Documentos del Gobierno Vasco.

(12) Cortés Carreres, José Vicente. 2007. Conferencia sobre Evaluación del Desempeño y Carrera Horizontal en el Estatuto Básico del empleado Público. Diputación de Sevilla.

dos. Por lo que se deduce que se desarrolla como un procedimiento que debe medir y valorar, siendo susceptibles de medición y valoración dos elementos, que no son lo mismo:

- 1) Conducta profesional
- 2) Rendimiento o logro de resultados

¿Por qué y para qué evaluar a los recursos humanos?

Las utilidades que más ampliamente han sido aplicadas en la medición del desempeño han sido a efectos de administración de personal y de perfeccionamiento del mismo.

Podemos identificar 4 utilidades básicas de la ED [Quijano, 1992 ⁽¹³⁾. Ramos, Gracia y Peiró, 1996 ⁽¹⁴⁾]:

1) Para la toma de decisiones administrativas. Se recoge información para tomar decisiones de carácter administrativo sobre promociones, ascensos, rotaciones laterales, despidos o recompensas. La evaluación cuyo objetivo es la administración de personal tiene como finalidad el establecimiento de una remuneración basada en el rendimiento, el desempeño eficaz y el cumplimiento de los objetivos, es decir, valorar lo que el trabajador aporta a la organización desde su puesto de trabajo y como miembro de la organización. Incluye aspectos como los siguientes:

- a) Retribución variable
- b) Movilidad
- c) Gestionar la disciplina en casos de ineficacia profesional
- d) Identificar los empleados con bajo rendimiento
- e) despidos
- f) Documentar decisiones sobre el personal
- g) Reconocimiento.

2) Procurar retroinformación. A los empleados se les proporciona información, no solo sobre los resultados de su trabajo sino también cómo mejorarlo y la percepción de la conexión entre su trabajo y las recompensas que obtienen

(13) Quijano, S. 1992. Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. PPU. Barcelona.

(14) Ramos, P. Gracia, F. Peiró, JM. (1996) «Actividad laboral y desempeño». En Peiró, J.M. y Prieto, F. *Tratado de Psicología del Trabajo*. Volumen 1. Síntesis.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

por el cumplimiento de los objetivos. Proporcionar *feedback* sobre su desempeño, informando a los empleados de cómo están haciendo las cosas, qué puntos fuertes presentan en la realización de su trabajo y señalar los puntos débiles que requieren atención para su perfeccionamiento. Incluye en este apartado:

- a) Mejorar el rendimiento en el puesto de trabajo
- b) *Feedback*

c) Planificación y mejora del personal

d) Transmitir los valores culturales de la organización

3) Proporcionar desarrollo y crecimiento profesional. Nos permitirá, si conocemos los déficits en habilidades o conocimientos, determinar qué cursos de formación deberá realizar para mejorar sus conocimientos o en qué nuevas habilidades tiene que entrenarse para desempeñar con éxito su trabajo. Se incluyen aquí:

- a) Formación
- b) entrenamiento

c) Promoción, carrera y desarrollo profesional

4) Comprobación del funcionamiento de nuestras prácticas de gestión de recursos humanos. A través del sistema de evaluación se puede comprobar la adecuación de las prácticas de gestión de recursos humanos. Si el sistema de evaluación que se diseña funciona correctamente, significará que algunas de nuestras prácticas de recursos humanos también funcionan, es decir la selección de candidatos y la formación de nuestro personal parecen funcionar, bien porque en las evaluaciones los resultados suelen ser buenos y la formación parece cubrir los déficits detectados. Si por el contrario las evaluaciones son pobres en resultados, cabría esperar que los candidatos seleccionados puede que no sean los más adecuados, puesto que no rinden lo suficiente o no llegan a los objetivos que se les fijan, o puede que la formación no está proporcionando las habilidades y competencias que necesitamos.

Objetivos de la evaluación del desempeño en el EBEP.

Si bien en el texto del estatuto parecen perfilarse como objetivos básicos de la ED la motivación de los empleados y el control interno, a lo largo del mismo se fijan de manera diseminada y de forma directa e indirecta una serie de objetivos que hemos tratado de identificar:

1) En relación a las metas de la administración:

- a) Mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la administración.

b) Contar con los factores organizativos que le permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración.

2) En relación al sistema de empleo público

a) Elemento fundamental de la nueva regulación.

b) Nuevo derecho: «... a la objetividad y transparencia de los sistemas de evaluación».

c) Disponer de un sistema de empleo público racional, objetivo...

d) ...establezca un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades de los empleados públicos.

e) Utilización más eficiente de los efectivos.

f) «...resulta socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades».

3) En relación con el sistema de gestión de las personas

a) Estimular a los empleados al cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades.

b) Elemento indispensable a efectos de carrera horizontal.

c) Promoción, provisión y mantenimiento de los puestos de trabajo.

d) Para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias.

e) Vincular el desempeño y rendimiento a la productividad.

f) «La gestión de personal podrá ganar en eficiencia y equidad, lo que tarde o temprano ha de traducirse en una mejora de los servicios».

4) En relación a la motivación

a) Relacionar la promoción y la retribución con la manera en la que se realizan las funciones y se atiende a los objetivos de la organización (desempeño).

b) «Es injusto y contrario a eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio».

c) La continuidad en el puesto de trabajo depende de la evaluación positiva del desempeño

- d) Facilitar la promoción interna a quienes obtienen las competencias y requisitos para progresar en su carrera.

III. PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Los principios, más bien «criterios» como se dice en el propio articulado, de la ED se fijan en el **art. 20.2** son los de «transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación aplicándose sin menoscabo de los derechos de los empedados públicos».

El EBEP se limita a enumerar estos «criterios», que por otra parte son principios que presiden cualquier actuación de la Administración Pública, por imperativo constitucional. No añade, pues, nada nuevo e incluso podría resultar redundante como también ocurre con el último criterio «sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos». Es evidente que la ED puede afectar a los derechos de éstos, dado que el **art. 20** se encuentra inscrito en el Título III de derechos y deberes.

Veamos un poco más detenidamente cada uno de estos criterios:

- 1) **Transparencia.** Como mínimo deberíamos hablar de varias «transparencias».
 - a) **Transparencia en la actuación de los actores,** referida a quienes van a gestionar el sistema, la implicación y participación de los agentes sociales de los evaluadores y de los evaluados.
 - b) **Transparencia en los contenidos.** Conociéndose de antemano las unidades de medida del rendimiento y de los descriptores conductuales que valorarán el desempeño. Es decir sobre y qué vamos a evaluar.
 - c) **Transparencia en el proceso.** Referida a cómo se va a desarrollar, cómo se realizará, cuál será el procedimiento, qué figura tendrá (¿reglamento u otra fórmula?), quién evaluará, cuándo se evaluará, con qué frecuencia, qué sistemas de apelación existirán en caso de desacuerdo, cómo se garantizarán los derechos de los empleados y de los evaluadores.
 - d) **Transparencia en los resultados.** Cómo se gestionarán éstos, hasta qué grado se harán públicos, qué nivel de confidencialidad se tendrá con los resultados individuales, cómo y dónde se almacenarán, quién tendrá acceso a ellos y otras cuestiones que resultan de especial interés.
 - e) **Transparencia en los efectos.** Deberán clarificarse éstos en la carrera profesional horizontal y (por qué no en la vertical), la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el **art. 24 del mismo EBEP**, la vinculación con la continuidad o el cese en el puesto de trabajo obtenido por concurso.

2) Objetividad. Criterio que debe evitar conductas arbitrarias, discrecionales o basadas en juicios intencionados. Pero también debe existir una objetividad científica, puesto que los instrumentos de evaluación deberían presentar niveles de fiabilidad y validez aceptados académicamente o por agencias de evaluación y deberían ser sometidos u homologados por criterios de rigor científicos. La ED ha sido una de las materias que ha producido en psicología del trabajo y de la organización mayor número de publicaciones en relación a los sesgos que pueden producirse en el proceso de la evaluación. Estos pueden deberse a efectos de influencia en los evaluadores que pueden inducir a distorsiones y errores como los efectos, *halo, born* y otros, o debidos al propio instrumento, o al propio proceso de evaluación, de ello hablaremos en otro lugar de este artículo.

3) Imparcialidad y no discriminación.

a) Imparcialidad. Por ella debemos entender la «falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo que permite juzgar o proceder con rectitud» ⁽¹⁵⁾.

b) La no discriminación. Entendida aquí en un sentido general: no discriminación entre empleados.

La propia Comisión en su informe señala que la ED incrementará la conflictividad jurídica en materia de personal y Palomar Olmeda (2008) ⁽¹⁶⁾ la identifica como uno de los elementos más conflictivos de la regulación del EBEP. Esta conflictividad vendrá producida no solo por ser una aplicación novedosa en la administración pública española, sino también por cómo se implantará, qué medios se utilizarán para la evaluación, qué formulas se establecerán y cómo se aplicarán los principios anteriormente mencionados en unas organizaciones públicas que no responden a esa cultura.

IV. FASES EN LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación del rendimiento consiste en la **identificación, medición y gestión** del rendimiento (Carroll, Schneir, 1982) ⁽¹⁷⁾.

1) La Identificación permite determinar los aspectos o contenidos que deben conocerse para medir el rendimiento o el desempeño de las personas, normalmente los contenidos se focalizan en aquellas áreas o actividades que pueden

(15) Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española.

(16) Palomar Olmeda, A. (2008) «Derecho a la carrera y promoción interna». En Sánchez Morón.

(17) Carroll, S. Schneir, C. (1982) *Performance appraisal and review systems: the identification, measurement and development of performance in organizations*. Glenview.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

ser críticas o relevantes para el éxito de los objetivos de la organización. Esta fase deberá acabar con una clara identificación de los indicadores de rendimiento a medir y los descriptores de conducta que se van a valorar. Según se utilicen medidas de rendimiento o de desempeño o de ambas.

2) La **medición** tiene por objeto conocer con relativa exactitud el desempeño y rendimiento de las personas, es decir, cuánto se ha rendido en determinada área y quién o quienes han logrado mejores o peores rendimientos.

3) La **gestión** del sistema del rendimiento es la parte más importante de todo el proceso porque cuando evaluamos lo que se ha rendido, lo más importante es saber cómo gestionar los resultados de la evaluación y los efectos y los usos que vamos a hacer de estos resultados.

El sistema de evaluación será un proceso que asegurará la transparencia, la objetividad, la imparcialidad y la no discriminación pero no debemos olvidar que es un procedimiento técnico y como tal requiere ser riguroso y científico para obtener información de las contribuciones de cada uno de los empleados en un tiempo determinado. Así pues, el proceso de evaluación debe entenderse como un proceso sistemático y periódico de análisis que permite determinar la eficacia con que cada uno de los empleados ha realizado sus cometidos y funciones de una forma eficiente y eficaz, contribuyendo con su esfuerzo a los objetivos globales de la organización.

El procedimiento debe presentar una serie de características:

1) **Universal, pero no necesariamente universalizado.** Se aplica a todos los empleados públicos (universal), pero no tiene por qué aplicarse de la misma forma a todos los colectivos de empleados públicos, cada organización puede desarrollar su sistema e incluso dentro de cada organización se pueden establecer distintos mecanismos de evaluación en función de las ocupaciones, funciones y cometidos de los puestos de trabajo, objetivos o competencias.

2) **Continuo y continuado** a lo largo del tiempo. Abarca el desempeño y rendimiento durante todo el año o ejercicio de la evaluación.

3) **Metodología sistemática y pública.** Existe una metodología clara, objetiva, definida y conocida por todos que garantiza los derechos de todas las partes.

4) **Con perspectiva evolutiva.** Se considera el desempeño y rendimiento como un proceso continuo con efectos a corto, medio y largo plazo. Se identifica lo mejorable de cada evaluado para desarrollar su potencial.

5) **Integración con el resto de subsistemas de la gestión de recursos humanos.**

a) Formación y capacitación.

- b) Carrera y crecimiento profesional.
- c) Retribuciones.
- d) El sistema motivacional de la organización.
- e) Se deben integrar los objetivos individuales, los de grupo y los de la organización.

Esto significa que cabe la posibilidad de que un empleado pueda ser recompensado por alcanzar sus objetivos individuales, pero también por contribuir con su esfuerzo a los objetivos de su grupo o departamento y finalmente por mejorar los beneficios (económicos, sociales y de calidad) de la organización.

La evaluación no es un proceso fácil y su introducción en el sector público provoca recelos por un lado y pasiones por otro. Algunas de las experiencias han acabado como un proceso rutinario donde la evaluación se convierte en un proceso de llenado de impresos, sin demasiada incidencia en la organización.

Cuando se basan en juicios subjetivos de los jefes inmediatos, más que en indicadores objetivos de rendimiento, llevan a la creencia de que están llenas de errores (Landy, F. Farr, J. 1980)⁽¹⁸⁾ y son demasiado endebles a las simpatías y antipatías de los evaluadores.

Los empleados suelen aceptarla cuando se basa en su participación y los indicadores son de carácter objetivo, pero, fundamentalmente, cuando el sistema presenta credibilidad. Describíamos la evaluación como un proceso de identificación, medida y gestión del rendimiento, nos importa ahora identificar las dimensiones o aspectos susceptibles de ser evaluados.

Identificación de los contenidos ¿Qué evaluamos?

El propio **art. 20 en el primer apartado** establece como elementos de medición y valoración:

- 1) La conducta profesional.
- 2) El rendimiento o el logro de resultados.

El informe de la Comisión a este respecto indica varias cuestiones: «Para la evaluación del desempeño debieran ser admisibles tanto los sistemas de evaluación del rendimiento individual como de grupo o unidad de trabajo, y tanto los que se

(18) Landy, F. Farr, J. 1980. «Performance ratings». *Psychological Bulletin*, núm. 87.

basan en la apreciación de los resultados obtenidos como aquellos que lo hacen de la valoración de comportamientos o conductas de las personas».

Aquí se introducen varios aspectos:

- 1) Es posible la evaluación del rendimiento y es posible la evaluación de comportamientos o conductas laborales. No es, pues, lo mismo valorar conductas que rendimientos.
- 2) Son, asimismo, admisibles los sistemas de evaluación individuales o colectivos (grupo o unidad de trabajo).
- 3) Caben, pues, varias posibilidades: evaluar desempeños y evaluar rendimientos. Si evaluamos desempeños estos deben apreciarse de manera individual, pero si evaluamos rendimientos, estos pueden evaluarse, tanto de manera individual como colectiva, y también es posible evaluar de manera combinada desempeño y rendimiento en la misma persona como es posible la apreciación individual del desempeño y el rendimiento de la unidad de trabajo de manera combinada.

La discusión en este punto se centra en si evaluamos resultados o desempeños o ambos, y finalmente si evaluaremos rasgos, como lo hacen muchas organizaciones o conductas como viene a ser la tendencia más actual. Cabe formularnos una pregunta: ¿qué evaluamos, resultados o desempeños? Si parece lógico que se prioricen medidas de rendimiento centradas en los resultados, también lo parece lo segundo para mejorar las conductas de los empleados en su puesto de trabajo.

¿Qué evaluamos: conductas o resultados?

En algunos manuales de evaluación (sin rigor académico, ni vinculados a ninguna institución reconocida en esta materia) puestos de moda, con motivo de la aparición del Estatuto Básico, hemos observado una importante y arriesgada confusión, al aparecer en este contexto algunos pseudoprofesionales y algunas consultoras de escasa credibilidad que presentan supuestos cuestionarios donde se evalúa un *totum revolutum* de rasgos, conductas y otras cuestiones de difícil catalogación.

¿Qué significa medir resultados?

Por resultados entenderemos lo que un empleado consigue con su trabajo, el «producto del trabajo», aquello que consigue con su quehacer diario.

La evaluación centrada en los resultados consiste en que los evaluadores juzguen los resultados que logran los empleados, la herramienta más conocida para trabajar

con resultados es la dirección por objetivos (Drucker, P. 1954) ⁽¹⁹⁾. El proceso de establecimiento de objetivos consiste, básicamente, en que empleados y directores de forma conjunta establecen los objetivos (que no es lo mismo que resultados) que los empleados deben conseguir. La evaluación consiste en cuánto de aquellos objetivos se han logrado (resultados). En consecuencia, un resultado es aquello que un empleado logra con su trabajo.

La medición del rendimiento es el proceso a través de cual, utilizando una serie de instrumentos de medida se llega a reflejar el rendimiento de cada empleado o grupo de empleados en las dimensiones que han sido identificadas. Proporciona criterios claros para valorar el rendimiento, elimina la subjetividad y los sesgos, es un modo de gestión más flexible, porque los cambios conducen a un nuevo paquete de objetivos y medidas de resultados. Presenta la ventaja de focalizar la atención de los empleados hacia la obtención de los resultados, si éstos están, correctamente, armonizados con los de su unidad y a su vez éstos con los de otras unidades y con el conjunto de la corporación, se logra que toda la organización se oriente en la misma dirección y se convierta en una organización de alta eficacia.

Sin embargo, los objetivos, ocasionalmente, presentan dificultades de aplicación, y en ocasiones crean una orientación, excesivamente, dirigida a obtener resultados a «toda costa» (Bernardin, H. Beatty, R. 1984) ⁽²⁰⁾, en detrimento de otros aspectos igualmente importantes.

¿Qué significa medir desempeños?

Cuando evaluamos resultados podemos saber si un empleado tiene o no éxito en su puesto, o incluso si es mejor o su rendimiento es más alto que otro empleado, pero nada nos dice por qué es mejor o cómo podemos mejorar la productividad de aquellos que no tienen rendimientos tan altos. Por desempeños en cambio, entenderemos la «forma de hacer», es decir todo aquello que contribuye o que hace que un empleado tenga éxito en el cumplimiento de sus objetivos.

Es obvio que no todos los trabajos tienen las mismas funciones, ni las mismas responsabilidades, así pues, en unos puestos los resultados dominarán sobre los desempeños y en otros el énfasis se realizará sobre los desempeños en detrimento de los resultados.

Los sistemas de evaluación basados en conductas se centran en valorar las conductas de los empleados, es decir, las acciones físicas, mentales o interperso-

(19) Drucker, P. (1954) *The practice of management*. Harper.

(20) Bernardin, H. Beatty, R. (1984). *Performance appraisal: assessing human behavior at work*. Addison Wesley.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

nales realizadas por los empleados. Los evaluadores registran con qué frecuencia ocurren diferentes conductas que se recogen en los documentos de registro (Latham, G. Wesley, k. 1981) ⁽²¹⁾ o la importancia de éstas. El prestar atención a las conductas para medir el rendimiento permite concretar las conductas que se evalúan e integrar éstas en escalas de comportamiento, éstas proporcionan a los empleados ejemplos concretos y específicos de las conductas que deben realizar y las que deben evitar para tener éxito.

Es más fácil y seguro observar conductas, sobre todo si sabemos de antemano cuáles son las conductas a observar y evaluar.

Las evaluaciones basadas en conductas nos permitirán, generalmente, en la organización:

- a) Fijar un marco común para todos los evaluadores determinando las dimensiones del trabajo a analizar. Es decir todos los evaluadores entenderán lo mismo, porque no se valorarán rasgos sino conductas.
- b) Se determinarán los indicadores directamente observables, tomados de las conductas habituales del trabajo, clara y precisamente definidos.
- c) Permiten a los evaluadores realizar comentarios sobre el rendimiento de los empleados y proporcionarles retroalimentación.
- d) Permite implicar a los empleados en el diseño y creación de las escalas de comportamiento (Blood, M 1973) ⁽²²⁾, lo que con toda seguridad incrementará el grado de implicación, comprensión y aceptación del sistema de evaluación.

En resumen, la evaluación del desempeño se sustentará en un sistema de descriptores de conducta y la evaluación del rendimiento en un sistema de indicadores de:

- a) Cantidad: ¿cuánto hay que hacer de lo que hay que hacer?
- b) Calidad: ¿cómo hacemos lo que hacemos (lo que hay que hacer, hacerlo bien, a la primera y al mínimo coste) y cómo es percibido por los usuarios?
- c) Coste: ¿cuánto nos cuesta hacer lo que hacemos?
- d) Entrega: ¿cuánto tardamos en hacer lo que hacemos?
- e) Equidad: ¿lo que hacemos lo distribuimos de manera equitativa?

(21) Latham, G. Wesley, K. (1981). *Increasing productivity through performance appraisal*. Addison-Wesley.

(22) Blood, M (1973) "Spin-offs from behavioral expectation scale procedures. *Journal of Applied psychology*", núm. 59.

Lo más recomendable es una evaluación multidimensional en la que se combinen diversos aspectos de valoración, desempeños y rendimiento, individuales y de grupo o unidad de trabajo.

Tipos de desempeño

Cuando hablamos de desempeño nos estamos refiriendo a un conjunto de aspectos amplios del comportamiento en el contexto organizacional y más en concreto en el laboral y es conveniente precisar algunas cuestiones.

El desempeño es un constructo de importancia vital en la psicología del trabajo y de las organizaciones (Viswesvaran y Ones, 2000)⁽²³⁾. Tiene suficiente importancia como para ser clarificado mejorado, corregido o predicho, tanto como para que el éxito o no de una organización dependa de manera definitiva del comportamiento laboral de sus empleados. Hacer bien el trabajo es una clave de éxito laboral y organizacional y presenta varias dimensiones agrupadas en tres ámbitos:

- a) Desempeño de tarea (*task performance*).
- b) Desempeño contextual (contextual performance organizacional *citizenship behavior*) o conductas productivas.
- c) Conductas contraproductivas (*counterproductive behavior s*).

Podríamos decir que el desempeño en la psicología del trabajo presenta dos dimensiones básicas del comportamiento de los miembros de una organización, una **productiva** en la que las conductas de los empleados están orientadas a la consecución de los objetivos de la organización y otra **contraproductiva** que supondría lo contrario de la anterior, es decir, las conductas dirigidas contra los intereses de la organización. Pero ambas en sentido positivo o negativo son desempeño. El EBEP, en su **art. 20** se refiere, obviamente, a lo que hemos identificado como conductas productivas que incluyen el desempeño de tarea y el desempeño contextual, mientras que el comportamiento contraproductivo podría enmarcarse o debería gestionarse a través del régimen disciplinario.

El desempeño de tarea

Este tipo de desempeño se refiere a la competencia con que los empleados realizan el conjunto de actividades formalmente reconocidas como adscritas al puesto de trabajo y que contribuyen a producir bienes o servicios (Borman y Motowidlo,

(23) Wiswesvaran y Ones, D. (2000). «Perspectives on models of job performance». *International Journal of Selection and assessment*, núm. 8.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

1993)⁽²⁴⁾. El desempeño de tarea está, pues, relacionado con el puesto de trabajo y puede cambiar cuando cambia éste, cosa distinta del desempeño de contexto.

Este tipo de desempeño se encuentra vinculado, pues, a las funciones y cometidos del puesto, a los conocimientos necesarios, a las destrezas y habilidades y a las aptitudes requeridas para una buena ejecución del mismo. En este sentido, tiene una importante relación con los **puntos b), e) y g) del art. 14** dado que se reconoce como un derecho:

- a) Art. 14 b): «El desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional...».
- b) Art. 14 e): a «Participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar».
- c) Art. 14 g): «A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales...».

En consecuencia, el desempeño no es un asunto exclusivo del individuo que desempeña un puesto de trabajo, sino que es un derecho del empleado y un deber de la organización clarificarle, comunicarle e informarle de sus tareas, sus funciones, sus objetivos, dotarle de los medios necesarios para su desempeño efectivo y formarle y actualizarle sus conocimientos y capacidades profesionales. En el desempeño de tarea la aptitud cognitiva es determinante (Borman, Penner, Allen y Motowidlo, 2001)⁽²⁵⁾, es decir, tener los conocimientos necesarios en el puesto de trabajo y saber solucionar los problemas que se presentan en él, sabiendo utilizarlos, es el elemento clave de éxito en este desempeño.

Diversos estudios identifican diversas dimensiones que deben ser contempladas en el desempeño de tarea como las de cantidad, calidad, tiempo coste-eficacia, necesidad de supervisión, impacto interpersonal (Bernardin y Beatty, 1984)⁽²⁶⁾;

(24) Borman y Motowidlo, (1993). «Expanding the criterion domain to include elements of contextual performance». En *Personnel selection in organizations*. Jossey-bass.

(25) Borman, Penner, Allen y Motowidlo, 2001.

(26) Bernardin y Beatty (1984). *Performance appraisal. Assessing human behaviour at work*. Kent PWS.

eficacia en tareas específicas y no específicas, comunicación oral y escrita, esfuerzo demostrado, disciplina personal sostenida, etc. (Campbell, 1990) ⁽²⁷⁾.

El desempeño contextual

Smith, Organ y Near (1983) incorporaron al desempeño un concepto interesante, el de «ciudadanía organizacional», lo definieron como una conducta individual y voluntaria, no directa o explícitamente reconocida por el sistema de recompensas, son conductas que ayudan al funcionamiento efectivo de la organización. Este tipo de desempeño tiene que ver con aquel tipo de conductas como de colaboración, cooperación con los compañeros y superiores, compromiso y lealtad con la organización, respeto a las reglas y adhesión a los objetivos corporativos. Más que estar relacionadas con lo que uno hace y los conocimientos necesarios para su desempeño, se relaciona con la forma y la manera con la que nos relacionamos en nuestro contexto y, en consecuencia, el predictor de este tipo de desempeño es la personalidad (Motowidlo y Van Scotter, 1994).

Las principales dimensiones identificadas en el desempeño de contexto según Borman (2000) son las siguientes:

- 1) Apoyo personal** que consiste en:
 - a) Ayuda:** ayudar a otros ofreciéndoles colaboración, enseñándoles conocimientos, destrezas y apoyo emocional, etc.
 - b) Cooperación:** cooperar con otros, informando sobre eventos y anteponiendo los objetivos del grupo a los suyos.
 - c) Cortesía:** consideración y tacto en la relación con otros.
 - d) Motivación:** motivar a otros reconociendo, sus logros y éxitos, alentar en los malos momentos y prestar ayuda ante los contratiempos.
- 2) Apoyo organizacional** que consiste en:
 - a) Representación:** representar a la organización favorablemente frente a terceros y expresar satisfacción por pertenecer a la misma.
 - b) Lealtad:** hacia la organización, tolerar dificultades y apoyar públicamente la misión y objetivos de la misma.
 - c) Conformidad:** acatamiento de las reglas y procesos de la organización, animar a otros a que cumplan las reglas y sugerir mejoras administrativas y organizacionales.

(27) Campbell, J.P. (1990). «Modeling de performance prediction problem in industrial and organizational psychology». En Dunnette, M. *Handbook and organizational psychology*.

El desempeño de contexto no es tan inestable como el de tarea éste se mantiene en el tiempo, el de tarea cambia con el cambio de puesto o de tareas. En el desempeño de tarea éstas suelen estar prescritas formalmente por la organización y suele existir un amplio consenso en relación a ellas, en el de contexto raramente se encuentran descritas y si lo están suelen ser códigos de comportamiento o principios de conducta y valores organizacionales.

Las conductas contraproductivas

Se interpreta como conducta contraproductiva todo comportamiento intencional de un miembro de la organización contrario a los legítimos intereses de ésta (Gruys y Sackett, 2003). Ya se ha señalado en las páginas anteriores que este desempeño no parece ser al que se refiere el EBEP, sin embargo, no deja de ser un tipo de desempeño, negativo y no deseable.

En la siguiente relación se presentan las principales categorías y conductas contraproductivas (Gruys, 1999):

- 1) Uso y abuso de alcohol.
- 2) Uso y abuso de sustancias tóxicas.
- 3) Hurtos, robos y consumo personal y sin autorización de productos que son propiedad de la organización.
- 4) Destrucción de la propiedad, maltrato y sabotaje.
- 5) Uso indebido del tiempo o de los recursos. Negocios personales en tiempo de trabajo o uso del tiempo para cuestiones personales. Abuso del tiempo de descanso o almuerzo. Uso inadecuado de Internet, descarga de películas en tiempo de trabajo.
- 6) Uso inadecuado de la información. Indiscreciones, revelaciones confidenciales, informaciones malintencionadas, ocultación de información, documentos, legislación, etc.
- 7) Conductas insalubres. No seguimiento de las normas de seguridad e higiene o salud.
- 8) Baja asistencia, absentismo injustificado o impuntualidades.
- 9) Baja calidad del trabajo, lento, descuidado a destiempo, etc.
- 10) Comportamientos inapropiados, calumnias, agresiones físicas o verbales a compañeros, desobediencia a los superiores.

- 11) Acoso sexual.
- 12) *Mobbing*.

La medición ¿cómo evaluar?

En las últimas décadas se han desarrollado numerosas técnicas para medir el rendimiento y se dispone de un amplio abanico de modelos y tipos. Quijano (1992) ha realizado una revisión exhaustiva de las diferentes técnicas. Este autor las clasifica en aquellas que están directamente relacionadas con la producción y las de evaluación de méritos, otras las clasifican como técnicas objetivas o subjetivas (Saal, F. y Knight, P. 1995) ⁽²⁸⁾ o según el tipo de juicio que se requiera (absoluto o relativo) y según el objeto de la evaluación (rasgo, conducta o resultado) (Gómez-Mejía, Balkin y Cardin, 1998) ⁽²⁹⁾.

Siguiendo la delimitación de Quijano (1992) ⁽³⁰⁾ podemos decir que existen técnicas de evaluación que se relacionan directamente con la producción y otras en las que no es directamente apreciable su producción. Las primeras se fijan en la cantidad de producción que realiza un empleado o un equipo de ellos y en las segundas se observa que no generan un producto directamente mensurable o cuantificable, en estos casos es muy difícil aplicar mediciones de producción directa, por eso se estima la competencia del trabajador observando su desempeño y, en consecuencia, formulando una opinión sobre su trabajo (para más información ver Cortés Carreres, 2001).

Para una mayor comprensión agruparemos las técnicas en tres grandes grupos:

1) Técnicas centradas en el ejecutor. Se requiere al evaluador que emita juicios sobre características del ejecutor, es decir, del trabajador en base a una selección de rasgos. En esta técnica no nos centramos en lo que hace el individuo sino en cómo es el ejecutor, son enfoques de escaso rigor y no recomendable su aplicación en nuestro entorno público.

2) Técnicas centradas en la conducta laboral. Estas técnicas exigen de los evaluadores que juzguen si el empleado muestra determinadas conductas, pero no cualquier conducta sino aquellas que son relevantes para los objetivos

de su puesto de trabajo o de su misión (Ramos, Gracia, Peiró, 1996) ⁽³¹⁾. Por

(28) Saal, F. y Knight, P. (1995). *Industrial and organizational psychology*. Wadsworth.

(29) Gómez-Mejía, Balkin y Cardin, 1998.

(30) Quijano (1992).

(31) Ramos, Gracia, Peiró (1996).

otra parte, el desempeño como señalan estos mismos autores no denota las consecuencias, efectos o resultados de la acción sino que es la acción misma.

3) Técnicas centradas en la producción o el rendimiento. Las medidas de rendimiento se centran en los resultados obtenidos por el empleado o el grupo de empleados y el desempeño lo que hace es observar y medir las conductas de los trabajadores en el cumplimiento de sus tareas.

Es evidente que rendimiento y desempeño se encuentran ligados. De esta forma, cuando se establecen los objetivos del puesto se están estableciendo los resultados que se deben obtener en ese puesto, si tenemos los objetivos que se quieren lograr solo nos queda determinar cómo vamos a medir la consecución o no de los objetivos, cuáles van a ser los medidores de éstos.

La dirección por objetivos se fundamenta en su orientación a los resultados (Drucker, 1955 ⁽³²⁾. Odiorne G. 1974) ⁽³³⁾. Los objetivos deberán establecerse de forma participativa, cada empleado con la ayuda de su superior, definirá sus áreas de responsabilidad, conocerá y debatirá la fijación de los objetivos que le corresponden y se establecerán los resultados directamente observables que permitan identificar la consecución de tales objetivos.

Una combinación adecuada de estas dos técnicas de evaluación desempeño y rendimiento podría mostrarse eficaz, porque no solo se persigue el logro de los objetivos de los empleados, también que éstos sean capaces de realizar cada vez mejor la forma en la que realizan su trabajo, así como que sean capaces de aprender mayor número de habilidades y capacidades en el desempeño de su trabajo y contribuyan a los objetivos y metas municipales.

Científicamente se ha demostrado que es más útil combinar medidas de resultados y de desempeños, de esta forma se consiguen y se logran los objetivos con mayor eficiencia y eficacia (Quijano, 1992) ⁽³⁴⁾.

En el ayuntamiento de Castellón, con el objetivo de evaluar en un futuro inmediato el rendimiento de los servicios, hemos desarrollado, desde la Coordinación General de las Áreas de Gobierno los planes departamentales o contratos de rendimiento departamental, cuyas premisas se basan en el **art. 13 de la Ley 28/2006, de 18 de julio de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos**. Estos contratos de rendimiento departamental constan de nueve apartados uno de ellos consiste en establecer las áreas clave de resultados (ACR) y los objetivos de cada ACR, así como los indicadores para evaluar los resultados obtenidos, el período

(32) Drucker, P. (1954).

(33) Odiorne, G. (1974). *La dirección por objetivos*. Labor.

(34) Quijano (1992).

de vigencia es anual y debe estar alineado, siguiendo unas normas de integración con los recursos personales, materiales, tecnológicos, formativos y presupuestarios.

La gestión de los resultados de la evaluación del desempeño. ¿Qué efectos produce?

En los **apartados 3 y 4 del art. 20** se establece que las administraciones públicas determinarán los efectos de la evaluación en:

- 1) La carrera profesional horizontal.
- 2) La formación.
- 3) La provisión de puestos y la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso.
- 4) La percepción de las retribuciones complementarias previstas en el **art. 24 del EBEP**.

Los efectos de la ED en la carrera profesional horizontal

La carrera horizontal definida en el **art. 16.3 a)** consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos y una de las reglas para esta progresión es valorar el resultado de la evaluación del desempeño, conforme al **art. 17 b)** lo que significa que entre otros requisitos será necesario haber superado una o varias evaluaciones con calificación positiva para poder alcanzar un grado, categoría o escalón superior.

La ED se configura, pues, como una variable que debe tenerse en cuenta para la progresión horizontal, pero junto a la ED se mencionan otras dos variables como son la trayectoria y la actuación profesional y la calidad de los trabajos realizados, que parecen ser elementos a considerar en la ED. Lo que introduce una serie de dudas sobre si deben ser considerados como reglas al margen de la ED. Sin embargo, en el resto del articulado estatutario nada se dice de cómo deben ser acreditados estos aspectos. En cualquier caso, los criterios de valoración se dejan abiertos, dado que después de enumerar los que parece considerar fundamentales, añade que *podrán incluirse, asimismo, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida*. Lo que es evidente es que el resultado de la ED afecta a la carrera horizontal.

El Informe de la Comisión arroja algo más de luz para ésta. «*La carrera debería estar vinculada a la ED*», la entiende como una forma de mejorar en el puesto de trabajo sin moverse de éste. Se convierte en un instrumento que en relación a la

carrera horizontal podría producir dos efectos de alto valor motivacional, si se hace bien.

- 1) Un reconocimiento de la organización al valorar positivamente al empleado que ha satisfecho sus responsabilidades y tareas adecuadamente, que afectaría principalmente a la **motivación intrínseca**, al alcanzar una categoría o «estatus ocupacional superior».
- 2) Una expectativa de retribución diferida cuando logre alcanzar el escalón o categoría superior, así como una retribución directa al ser retribuido por su evaluación positiva que afecta a su nivel adquisitivo y en consecuencia a la **motivación extrínseca**.

Los efectos de la ED en la formación

El EBEP es parco en esta cuestión en el **art. 20.3** se dice que se determinarán los efectos en la formación y con ello parece zanjar el asunto si bien debemos entender que una ED se utiliza entre otras cuestiones a procurar retroinformación sobre su trabajo y cómo mejorarlo, no olvidemos que una de las cuestiones por las que se realiza la ED es procurar la mejora del desempeño del puesto y por tanto, dar *feedback* sobre el resultado del desempeño del mismo, indicar los puntos fuertes como reconocimiento, señalar las oportunidades de mejora y establecer si es necesario un plan de mejora individual que deberá contener la detección de las necesidades formativas del evaluado y la programación de acciones de formación o en qué nuevas habilidades tiene que entrenarse para desempeñar con éxito su trabajo. En consecuencia, formación y entrenamiento parecen dos efectos básicos de la ED, vinculada además esta formación a la carrera como elemento de valoración y como elemento necesario para desempeñar cada vez mejor el trabajo y, por tanto, mejorar la evaluación. A más formación bien programada, mejor desempeño y, por tanto, más probabilidades de recibir evaluaciones positivas que permitirán crecer profesionalmente.

La ED y la provisión de puestos

En relación con la provisión de puestos se introduce uno de los elementos de debate entre los gestores de recursos humanos y otras instancias organizacionales, a saber: **la continuidad permanente versus la continuidad condicionada** en el puesto de trabajo obtenido por concurso. En el **art. 20.4** se opta por la continuidad condicionada a los resultados de la evaluación del desempeño. El obtener un puesto por concurso del que existía de facto una permanente continuidad no ha ayudado excesivamente a mejorar nuestras organizaciones. Con la continuidad condicionada se introduce la regresividad (muy timoratamente) en la carrera si no se cumple con los requisitos de desempeño esperado. Esta continuidad perma-

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

nente en el puesto obtenido por concurso solo avanzaba en un sentido sin capacidad de retroceso, taponando la progresión a otros empleados con capacidades demostradas para ocupar puestos de mayor responsabilidad.

La provisión de puestos de trabajo se regula en el EBEP a través de los **arts. 78 y 79**, en ninguno de los dos artículos se menciona la ED, aunque en el **art. 20.4** se señala que «la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño...». Así pues, la mayor novedad introducida por el EBEP en esta cuestión es la aparición de la «**continuidad condicionada**» por el desempeño en el puesto obtenido por concurso. La remoción del puesto deberá resolverse motivadamente en elementos objetivos, en la conducta profesional y en los resultados obtenidos y previa audiencia del interesado

La ED en la percepción de las retribuciones complementarias

Otro de los efectos sustanciales de la ED indicados en el **art. 20.3** consiste en que las administraciones públicas determinarán los efectos de éstas en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el art. 24 en este artículo se prevén una serie de factores que al menos 3 de los 4 apartados se relacionan directa o indirectamente con la ED.

En el **apartado a) del art. 24** se señala como uno de los factores de las retribuciones complementarias: «La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa». Alcanzar una progresión dentro del sistema de carrera supone un incremento en sus retribuciones, en alguna de las retribuciones complementarias existentes u en otra nueva ⁽³⁵⁾, por ejemplo retribución de grado o carrera. Para alcanzar esta progresión será necesario obtener una o más evaluaciones de desempeño positivas. Por ejemplo: pensemos que en nuestro sistema de carrera horizontal para pasar del nivel de auxiliar administrativo junior a senior es necesario obtener 3 evaluaciones positivas, más otra serie de requisitos como permanencia mínima de 3 años en el puesto, haber realizado al menos 30 horas de formación atingente al mismo, así como haber presentado al menos una acción de mejora aplicable a su puesto o unidad de trabajo y haber participado en grupos mejora. Una vez alcanzados estos requisitos progresaría al nivel, escalón o categoría superior lo que supondría un incremento en sus retribuciones, siendo las evaluaciones del desempeño positivas un requisito imprescindible para el progreso.

En el **apartado b del art. 24** «la especial dificultad técnica, responsabilidad, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo». Lo que significa que a la hora

(35) Art. 24 «La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada administración pública...».

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

de evaluar el desempeño se deberán tener en cuenta el cumplimiento por el empleado de las tareas que le corresponde realizar (desempeño de tarea), ya que éstas pueden presentar mayor o menor dificultad técnica, mayor o menor responsabilidad o desarrollarse en condiciones laborales específicas.

Nos interesa, especialmente, el **apartado c) del art. 24** que se refiere al *grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos*, éste que es nuestro conocido complemento de productividad queda vinculado directísimamente por su definición con la evaluación del desempeño y presentará dos aspectos:

- 1) En teoría, el complemento de productividad debe ser depositario de las cuantías que abonaremos en concepto de desempeño positivo de su trabajo y rendimiento alcanzado en el logro de los resultados.
- 2) Para llevar adelante lo anterior es necesario disponer de sistemas objetivos de evaluación del desempeño y por tanto para valorar la productividad según se desprende del **apartado 5 de art. 20** «la aplicación de la carrera profesional horizontal de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c del art. 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».

Lo que significa que el buen desempeño y el rendimiento adecuado se abonará en el complemento de productividad, tal y como hoy lo conocemos, pero para ello será necesario haber desarrollado un sistema objetivo de ED.

Si embargo, el complemento de productividad ha sido un auténtico fracaso ha servido para todo excepto para lo que fue concebido, como elemento básico de la retribución variable centrada en retribuir a la persona y no al puesto no ha funcionado. Por otra parte, ha sido un concepto pervertido en el sentido de que se le han dado utilidades distintas para las que fue concebido con el consentimiento de todos, la Comisión denomina lo anterior como una desnaturalización. Pero además ha tenido poca significatividad en el monto económico global.

Lo que es obvio es que debe introducirse en la estructura retributiva una diferenciación entre lo que se entiende como retribución centrada en el puesto y centrada en la persona (Cortés Carreres, 2001). La distinción entre retribuciones básicas y complementarias debería enfatizar esta cuestión de tal manera que las retribuciones complementarias presentaran como foco la persona que ocupa el puesto de trabajo y cómo rinde, cómo actúa profesionalmente y cómo progresa profesionalmente, así como cómo contribuye a la mejora organizativa y de su unidad.

En consecuencia, las retribuciones deben vincularse por una parte, a las competencias necesarias para el funcionamiento adecuado de la organización pública,

por otra a los resultados obtenidos individual o departamentalmente y debe existir un permanente y reforzado vínculo entre desempeño, rendimiento y retribución.

V. EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Existe un desregulación de la materia en cuanto al procedimiento, si bien los instrumentos normativos que podrían regularlo serían los reglamentos, debe tenerse en cuenta, además, que la ED es una de las materias de negociación sindical de acuerdo con el **art. 37.1.d** «*las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño*». Por lo que un reglamento fijaría esas normas y criterios generales. Y debería indicar el ámbito de aplicación del procedimiento.

Los períodos de evaluación del desempeño

Ho hay referencia ni en el informe de la Comisión ni en el EBEP sobre el período de evaluación, seguramente esta cuestión deberá resolverse en la normativa de desarrollo o dejarse abierto a cada organización. Sin embargo, parece lógico que la periodicidad abarcara al menos un año, dado que debemos tener en cuenta que el resultado de la evaluación debe producir efectos en las retribuciones complementarias. Pueden existir otros períodos de tiempo, semestrales, trimestrales, etc. todo depende de los objetivos perseguidos y el diseño y metodología de implantación.

Los protagonistas de la evaluación. ¿Quién evalúa a quién?

El EBEP no se pronuncia sobre el órgano u órganos que debe tener la competencia de evaluar el desempeño, sin embargo es un asunto crucial, dado que la calidad, la objetividad y la imparcialidad de la evaluación dependen en gran medida de los evaluadores. La desregulación del estatuto, en este sentido, permite que las leyes de desarrollo se pronuncien por una u otra fórmula, aunque su identificación no podrá en ningún caso sustraerse a los principios citados en el **art. 20.2**.

Tal y como señala Quijano (2006)⁽³⁶⁾ lo habitual en la mayor parte de las organizaciones es que los evaluadores sean los jefes de los evaluados, aunque en otras, además, la evaluación del superior se contrasta con la evaluación de los propios trabajadores (autoevaluación) y en otras se practica lo que se denomina evaluación 360.º, donde los evaluados lo son por parte de colegas, subordinados e incluso clientes. Es posible que se mejore la calidad de la evaluación con esta práctica, pero no se ha demostrado que sea así y de hecho no ha funcionado bien en mu-

(36) Santiago Quijano. (2006). Dirección de recursos Humanos y Consultoría en las organizaciones. Academia.

chas organizaciones (Quijano 2006). Cabe, asimismo, que la evaluación sea realizada por un órgano colegiado como una comisión evaluadora, quien suscribe estas líneas no conoce ningún estudio científico sobre este punto, ni parece ser la mejor solución.

En cualquier caso, es necesario que «el evaluador» garantice el máximo de objetividad e imparcialidad, tome la forma más adaptativa a la cultura de la organización y contemple el grado de aceptabilidad por los empleados (Quijano, 2006).

Para que los evaluadores reúnan un mayor grado de objetividad e imparcialidad es necesario que reúnan al menos tres requisitos como señala Quijano (2006).

- 1) Que conozcan el puesto de trabajo, los desempeños y los resultados esperados en él.
- 2) Que conozcan bien a los evaluados.
- 3) Que estén entrenados para emitir juicios fiables y válidos.

El sistema de evaluación, cuando se implanta en cualquier organización, debe concebirse como un proceso que afecta a todos los miembros de ésta. Sin embargo, esta implicación que es generalizada conlleva distintos grados de participación, algunos miembros que intervienen desempeñan papeles distintos y tienen una misión específica que cumplir, podemos identificar tres actores:

- 1) Los evaluadores.
- 2) Los evaluados.
- 3) La comisión de garantías y derechos de la evaluación del desempeño y carrera.

Los evaluadores, cuya misión consiste en: observar, registrar, valorar e informar sobre el rendimiento y el desempeño de las personas que están bajo su tutela. Pero, además, dan *feedback* a los empleados para que mejoren su rendimiento y su desempeño, señalándoles aquello que deben mejorar. Diagnostican las necesidades de formación. Planifican la formación de los empleados, una vez conocen sus puntos de mejora, no solo de las personas, también del equipo de trabajo y de los procesos o métodos de trabajo y, finalmente, observan e informan sobre el potencial de los evaluados. Los Evaluadores deben reunir una serie de requisitos:

- 1) Conocer las funciones, tareas, metas y objetivos de los puestos de trabajo que tienen que evaluar.
- 2) Observar frecuentemente la conducta y el rendimiento del ocupante del mismo.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

- 3) Emitir juicios fiables y válidos.
- 4) Ser fuentes de credibilidad y confianza para los evaluados.

Los superiores inmediatos de cada puesto de trabajo son las personas más adecuadas para realizar las distintas evaluaciones, ya que casi todos los jefes de una u otra forma conocen o deben conocer cada uno de los puestos que tienen que evaluar, saben bien cuáles son sus tareas y cometidos y conocen con claridad los objetivos y cuál es el desempeño deseable en cada uno de ellos.

Los evaluados, que son el objeto de la evaluación, facilitan su evaluación aportando la información necesaria, se mantienen en constante actitud de mejora de su desempeño y su rendimiento y consensúa sus objetivos para el próximo período con su evaluador.

Debería concebirse como un sistema descentralizado, es decir, no hay ningún órgano superior que centraliza todas las evaluaciones, la unidad de personal se limitaría a coordinar las acciones evaluativas y asignar los recursos necesarios. Cada unidad natural de trabajo sería evaluada por su inmediato superior y éste, a su vez, por el responsable de función y éstos por la dirección de la organización. De tal forma que un jefe de negociado evaluaría a sus inmediatos colaboradores, éste a su vez sería evaluado por el jefe de sección y éstos serían evaluados por las jefaturas de servicios.

El comité de garantías y derechos de evaluación que facilita las informaciones, debate y consenso necesario para la implantación del sistema de evaluación del desempeño, garantiza la ejecución del proceso en tiempo y forma, puede también mediar cuando se produzcan discrepancias entre evaluador y evaluado. No obstante, el Comité de Evaluación debería velar y vigilar por el correcto funcionamiento, objetividad, transparencia y homogeneidad en las valoraciones. Además de sus funciones se constituyen como órgano que garantiza la fiabilidad del sistema y de su comprensión por parte de los empleados, así como su correcta aplicación y utilización y, cómo no, garante de los derechos de evaluados y evaluadores.

Pero, por otra parte los jefes pueden hallarse sometidos a toda clase de distorsiones y errores de medida que afectan a los evaluadores en general, sobre ello volveremos más adelante. Por ahora baste decir que como actores principales del proceso de evaluación pueden distorsionar la evaluación del rendimiento en el trabajo en función del puesto que ocupan, insistiendo o enfatizando determinados aspectos y relegando otros igualmente importantes desde el punto de vista de la tarea global y los resultados.

Cuando existen discrepancias o desacuerdos las valoraciones procedentes de otros agentes, como los colegas de la unidad o del equipo de trabajo o los subordinados, pueden resultar de gran interés y utilidad. Si las evaluaciones de iguales

y subordinados son iguales y convergentes con las del superior inmediato, es probable que la opinión de éste sea correcta.

Los sesgos más comunes de los evaluadores

En la fase de evaluación es necesario atender a una serie de factores que pueden influir en distorsiones y errores del evaluador.

¿Cuáles son los sesgos más comunes que suelen cometer los evaluadores y las variables que los producen? Los juicios que emitan los evaluadores deben ser juicios fiables y válidos. Esta característica se relaciona con el conocimiento que el evaluador posee del puesto y de la observación de los empleados.

Conocer los errores que pueden producirse, puede ayudarnos a buscar la solución a los mismos y mejorar de este modo la objetividad de las evaluaciones. Estos sesgos en los juicios se producen básicamente en el momento de la evaluación.

Sesgo por «el efecto de halo». Es la tendencia del evaluador a valorar positiva o negativamente a un trabajador, en base a un solo atributo o característica del mismo.

Sesgo por efecto «born». Es lo contrario al efecto halo. Consiste en la tendencia a valorar de forma negativa, porque hay una característica negativa que contamina la evaluación global del evaluador como negativa.

Sesgo por «el efecto de halo sucesivo». Es la tendencia del evaluador a valorar de forma irreal positiva o negativamente a un sujeto por el hecho de que las demás personas de su entorno que son valoradas antes que él o después que él son mediocres, competentes o incompetentes.

Insuficiente conocimiento de los evaluados. A veces los evaluadores no conocen suficientemente a algunos empleados que deben valorar.

Entre los distintos sesgos debidos al paso del tiempo encontramos el **«Efecto recencia»**. El tiempo afecta de forma considerable a la evaluación, cuando los evaluadores emiten juicios sobre desempeños observados un año antes, la precisión del juicio se reduce considerablemente. La proximidad en el tiempo influye en el juicio. Tendemos a evaluar sobre la base del desempeño más reciente y olvidamos la ejecución pasada. Para evitar este error se deben realizar evaluaciones parciales o lo que se denomina evaluación orientativa.

Sesgo de tendencia parcial constante o sistemática. En las evaluaciones basadas en escalas de valoración los evaluadores tienden a dar puntuaciones sistemáticas bien hacia los valores extremos o bien hacia los valores medios, se conoce la:

1) Tendencia hacia los valores medios. El temor a emitir juicios muy positivos o muy negativos sobre los subordinados por quedar bien con estos, y evitar conflictos, provoca que los evaluadores tiendan a dar valores medios. El desconocimiento de los empleados también provoca una inclinación hacia los valores medios.

2) Tendencia a otorgar puntuaciones extremas. Hay evaluadores que tienden a dar puntuaciones o muy altas o muy bajas, entre estos se pueden detectar los de **tendencia generosa** o los de **tendencia severa** y también los de **tendencia neutra**.

Evaluación política. Al contrario de los sesgos mencionados, anteriormente, que se producen de manera inconsciente, este es un error consciente. No son juicios objetivos, porque no se relacionan con la actuación real del evaluado, sino por los intereses particulares del evaluador.

Sesgos producidos por las características personales del evaluador y/o del evaluado, como son los debidos al sexo, a la personalidad del evaluador. Los evaluadores más seguros de sí mismos y con mayor autoestima tienden a evaluar más objetivamente a los trabajadores. Por el contrario, los evaluadores con un autoconcepto más pobre de sí mismo suelen ser más severos con sus subordinados y los efectos «parecido-a-mí», y el «efecto distinto-de-mí» es la tendencia a evaluar más positiva o negativamente a aquellas personas que se perciben como más o menos semejantes al evaluador.

VI. ¿ES POSIBLE UNA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO OBJETIVA?

La ED puede ser configurada como un instrumento de evaluación que dé respuesta a los principios o criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación. Las medidas y los instrumentos que se diseñen deberán cumplir no solo con los principios constitucionales antes citados, sino también, a nuestro juicio, con una serie de requisitos de fiabilidad, validez y discriminación (en términos de desempeño laboral) que apoyarán sin duda al cumplimiento de los primeros.

¿Cuáles son las evaluaciones con los mejores resultados?

Una acertada combinación y elección de los contenidos a evaluar, junto con unas buenas herramientas de evaluación y unos evaluadores conocedores y formados reducen en un elevado porcentaje la discrecionalidad de la evaluación. Así pues, para obtener buenos resultados se deben combinar esos tres elementos, veámoslo con un poco más de detalle.

1. En relación con los contenidos:

Para Quijano (2006) las evaluaciones que obtienen mejores resultados son aquellas en las que se valoran tanto desempeños como rendimiento conjuntamente y cuando los desempeños se evalúan mediante descriptores de conductas y los objetivos no se establecen unilateralmente, son negociados y consensuados, porque con ello se logra una mayor implicación, compromiso y aceptación de la evaluación.

2. En relación a los instrumentos de medición:

Ramos, Gracia y Peiró (1996) indican que los instrumentos o medidas que empleamos para evaluar el desempeño del trabajo deben cumplir una serie de requisitos. Los tres primeros serían criterios psicométricos, mientras que los otros tres serían criterios pragmáticos o de utilización, siguiendo la distinción realizada por Drenth (1984) ⁽³⁷⁾.

a) Validez: se refiere al grado en que un instrumento mide lo que pretende medir.

b) Fiabilidad: se refiere al grado en que un instrumento de medida mide bien aquello que queremos medir, o dicho de otra forma, la consistencia con la que algo es medido (Cascio, 1995 ⁽³⁸⁾; Saal y Knight, 1995) ⁽³⁹⁾.

c) Sensibilidad: tiene que ver con el grado en que una medida de desempeño realmente distingue entre empleados con niveles distintos en términos de desempeño laboral (Wexley, 1979) ⁽⁴⁰⁾.

d) Utilidad: hace referencia al grado en que la medida sirve al propósito de la valoración del desempeño (De Vries *et al.*, 1981; Landy y Farr, 1983) ⁽⁴¹⁾.

(37) Drenth, P. J. D. (1984): «Personal appraisal». En P. J. D. Drenth, H. Thierry, P. J. Willems y C. J. De Wolf(Eds.): *Handbook of Work and Organizational Psychology*. John Wiley & Sons, Nueva York.

(38) Cascio, 1995.

(39) Saal, F. E. y Knigh, P.A.(1995): *Industrial and Organizational Psychology* (2.ª ed.). Wadsworth Inc., Belmont.

(40) Wexley, K. N.(1979): «Performance appraisal and feedback». En S. Kerr (De.): *Organizational behavior*. Grid, Columbus.

(41) De Vries, D.L.; Morrison, A. M.; Shullman, S.L. y Gerlach, M.L.(1981): *Performance appraisal on the line*. John Wiley & Sons, Nueva York.

e) Prácticidad: Se refiere a la facilidad de uso y comprensión de los instrumentos de valoración tanto para los mandos como para los empleados (Cascio, 1995) ⁽⁴²⁾.

f) Aceptabilidad: Tiene que ver con el grado en que el sistema de valoración recibe el apoyo de los empleados. Para ello es importante que el sistema sea percibido como justo y fiable por parte de evaluadores y evaluados.

3. En relación a los evaluadores: lo hemos dicho en los párrafos anteriores, conocer a los evaluados, el desempeño de éstos, estar entrenado en emitir juicios fiables y válidos y disponer de instrumentos de medición contrastados y validados.

VII. EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN PAÍSES EUROPEOS

Las experiencias de implantación de evaluación del desempeño y rendimiento son escasas y la literatura alrededor de ellas más escasas todavía. Las experiencias que se han producido en distintos países de nuestro entorno europeo presentan tanto sombras como luces, en unos casos, el impacto organizativo no ha sido relevante, en otros se ha convertido en una especie de derecho adquirido, donde no se aumentó el rendimiento ni mejoró el desempeño, pero sí los costes de personal. En otros casos, ha servido como dinamizador de cambios culturales en la organización del trabajo y en la mentalidad de los empleados, ha sido posible la aceptación de una cultura de la evaluación y se ha demostrado que contribuye al desarrollo de los empleados, tanto retributiva como profesionalmente.

Experiencias en Inglaterra

En el año 2005 Marsden y French⁽⁴³⁾ estudiaron lo que en Inglaterra se denomina *performance related pay* (en adelante PRP) o remuneración incentivada en los departamentos de hacienda, el servicio de intermediación pública en el mercado del trabajo, dos hospitales y en las escuelas públicas. A juicio de éstos los mejores resultados se obtuvieron en los hospitales y en las escuelas públicas.

El PRP se aplicaba mediante un *acuerdo de rendimiento (performance agreement)* entre el supervisor y el empleado; estos se reunían varias veces al año para analizar y actualizar el acuerdo. Al finalizar el período anual se clasificaba a los empleados según el cumplimiento de sus objetivos de carácter cuantitativo y

(42) Cascio, W. F. (1995): *Managing human resources*. McGraw-Hill, Nueva York.

(43) Marsden y French. 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.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

cualitativo en tres categorías: rendimiento superior, rendimiento acordado y rendimiento deficiente. Algunas de las conclusiones que se obtuvieron fueron las siguientes:

1. La mayoría del personal consideró que la evaluación reflejaba con bastante fidelidad el nivel de cumplimiento.
2. La mayor parte pensaba que el acuerdo de rendimiento fue impuesto a base de presiones y sin diálogo real.
3. El proceso no había clarificado los objetivos ni organizacionales ni individuales.
4. El 45% del personal pensaba que el PRP sólo había servido para aumentar la cantidad de trabajo.
5. La mayoría de los mandos intermedios creía que el PRP había aminorado la voluntad del personal en colaborar con la organización.
6. sin embargo, estos mismos mandos intermedios señalaban que el PRP había hecho que el personal trabajará por encima de los requisitos del puesto.
7. En el servicio de empleo se establecieron 4 niveles de rendimiento A, B, C, D de superior a no satisfactorio y el fondo destinado se repartiría en *acciones de equidad*, según el siguiente escalamiento A: 3, B: 2, C: 1, D: 0. El resultado más claro fue la reducción del absentismo, dado que las ausencias aumentaban el trabajo del resto, obstaculizando el logro de los objetivos, generándose algunas dinámicas de presión de grupo.

En relación con los dos hospitales en uno se adoptó un PRP individualizado y en otro colectivo, donde se perseguían resultados globales de la organización, algo así como *contratos de gestión*. El montó económico del PRP supone sobre un 6,5% del salario total. El incentivo colectivo se basó en objetivos financieros, de volumen de trabajo, de calidad y de negocio, también se practicaba la evaluación individual pero a efectos de identificar rendimientos bajos. Las conclusiones obtenidas fueron las siguientes:

- 1) El sistema individual mejoró el conocimiento de los objetivos y resolvió mejor los casos de rendimiento bajo.
- 2) El sistema colectivo fomentó el trabajo en equipo, la identificación individual con la organización, evitó problemas de comparación de los incentivos con otros (equidad-inequidad) y se minimizó el cuestionamiento de la evaluación de los superiores.

- 3) Los mandos intermedios consideran que ha presentado mayores beneficios para la cantidad que para la calidad del trabajo.

Experiencias en Dinamarca

La remuneración incentivada en Dinamarca presenta características similares a la aplicada en dos hospitales ingleses, aunque en el caso danés el ámbito se extendió a casi todas las administraciones. Desde 1995 hasta la actualidad se acuerdan contratos de rendimiento entre las agencias y sus respectivos ministerios de referencia, en algunos casos el monto económico de la PRP puede alcanzar hasta un 20% (Hansen, 2005).

La estructura del PRP tenía un carácter abierto, se dejó a criterio de cada organización, reservándose el Estado una serie de normas generales, a saber:

- 1) Realizar una evaluación externa de las políticas de personal cada dos años.
- 2) Medir el grado de satisfacción de los empleados.
- 3) Constituir comités paritarios dentro de la organización para revisar los planes individuales de desarrollo.
- 4) Asegurar una vinculación entre las competencias individuales y los objetivos organizacionales.
- 5) El salario es objeto de negociación entre superior y empleado en una entrevista anual, en la que se debate el rendimiento del mismo.

Experiencias en Finlandia

El país europeo en el que se han obtenido mayores logros y resultados positivos en relación a la remuneración incentivada ha sido Finlandia y ello se debe según Hansen (2005) al compromiso de los directivos en la interiorización organizacional de la remuneración vinculada al rendimiento.

El sistema de remuneración finlandés se fundamenta en tres elementos:

- 1) Un salario base de puesto de trabajo.
- 2) Una prima por los resultados del grupo o unidad.
- 3) Una evaluación individual.

El fondo destinado a la prima colectiva queda reservado a la discrecionalidad de la unidad. La remuneración incentivada promedio se sitúa entorno a un 15% y

puede llegar a un máximo del 25% e incluso del 50%, según la unidad. Los incentivos colectivos son más humildes van desde un 2% hasta un 8%, también según la unidad.

Los directivos finlandeses se excluyen de la remuneración incentivada, a diferencia del resto de países; parece ser que esto elimina la presión sobre los resultados cuantitativos que sufrían otras experiencias en detrimento de la calidad y la satisfacción de los usuarios.

La OCDE (2005) opinaba, en el caso que nos ocupa, que se había facilitado más el interés por el desarrollo del empleado que por el cumplimiento de los objetivos cuantitativos. La PRP fue percibida mayoritariamente como un instrumento de desarrollo organizativo y de mejora de la gestión y el liderazgo.

La experiencia más desarrollada se realizó en las aduanas finlandesas, donde el rendimiento incentivado podía alcanzar el 30% del salario base, distribuido en un 15% por el trabajo individual, un 9% por la calidad y eficiencia y un 6% por el trabajo en equipo y colaboración con el superior. La escala de evaluación va de 1 a 5 para cada uno de los tres elementos citados anteriormente.

El caso finlandés demuestra que es posible un cambio cultural que los valores de la evaluación pueden ser aceptados por los actores organizacionales, que este mecanismo contribuye al desarrollo de los empleados y que se puede avanzar en una individualización de salarios.

VIII. EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN ESPAÑA

Generalitat Catalana

La primera experiencia española se localiza en la Generalitat Catalana en el año 1995 (Losada y Xirau, 1995)⁽⁴⁴⁾, su objetivo inicialmente consistía en obtener información para implantar la evaluación del desempeño en toda la Generalitat, el instrumento utilizado fue un cuestionario basados en algunos factores y desvinculado de los resultados obtenidos, la experiencia fue implantada al conjunto de los empleados, después de introducir algunas modificaciones en el cuestionario que servía de base para la realización de una entrevista en la que se contemplaban tanto factores de desempeño como de resultados al igual que el cuestionario.

(44) Losada, C. y Xirau, J. (1995) «Evaluación del desempeño. El Plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat Catalana», *Gestión y análisis de políticas Públicas*, núm. 2.

El modelo implantado fue muy descentralizado y perseguía fundamentalmente el desarrollo de las personas más que los efectos retributivos que se pudieran derivar.

Diputación de Barcelona ⁽⁴⁵⁾

La diputación de Barcelona inició la evaluación del desempeño alrededor de 1990 con el objetivo de servir de base a los concursos de provisión de puestos de mando y promociones internas, más tarde se extendió al conjunto de los empleados y se vinculó junto con otros criterios como el de formación y permanencia mínima en el puesto de trabajo a la carrera horizontal. El cuestionario de evaluación presentaba una serie de factores para todos los puestos y otros factores solo para los puestos con mando, tenía efectos retributivos a nivel de complemento de productividad y carrera horizontal, se tomó el grado personal como elemento de progreso en la carrera horizontal y se denominaba esta progresión como carrera de grado, pasando a denominarse más tarde como carrera universal. En la actualidad se mantiene esta carrera pero basada en un sistema de competencias.

Ayuntamiento de Castellón

El Ayuntamiento de Castellón se encuentra inmerso en un profundo Plan de Modernización y Calidad de los Servicios ⁽⁴⁶⁾ (PMMCS), aprobado por unanimidad de todos los grupos políticos en octubre de 2006. Este plan presenta el eje estratégico núm. 2 *la Gestión de las Personas* donde se establecen las bases para la evaluación del desempeño y del rendimiento. Actualmente, nos encontramos en fase de diseño ⁽⁴⁷⁾ de este proceso de evaluación, que presenta como objetivos del programa de evaluación la toma de decisiones administrativas, la formación y retroalimentación para la mejora, el desarrollo y crecimiento profesional y la comprobación del funcionamiento de los sistemas de recursos humanos de la organización. La aplicación será universal al conjunto de empleados, aunque pueda presentar formas distintas, según los colectivos afectados.

El programa de evaluación se concibe como multidimensional (individual y colectivo, basado en comportamientos laborales o competencias y resultados) se articulará de la siguiente manera:

(45) Maura. A., (2000) *Congreso de recursos humanos*. Barcelona.

(46) *Plan de Modernización y Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos*. 2006. Coordinador Ejecutivo: José Vicente Cortés Carreres. Puede descargarse en formato pdf en www.castello.es

(47) Los extremos que aquí se mencionan aún no han sido negociados con los representantes de los trabajadores.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

- 1) Una evaluación del desempeño de carácter individual y basada en un sistema de competencias.
- 2) Una evaluación del rendimiento de carácter colectivo (*contratos de gestión*) según el logro de los objetivos del plan departamental de cada servicio municipal.

La evaluación del desempeño irá asociado a un porcentaje del complemento de productividad y a un proceso denominado Plan de Mejora Individual (PMI), en el que se persigue detectar los puntos fuertes y la oportunidades de mejora de cada empleado, vinculando esa mejora a acciones formativas priorizadas según acuerdo del superior y colaborador y reflejadas en el Plan de Formación Municipal.

Los descriptores de conducta y sus correspondientes anclajes para la evaluación individual se determinan a través del sistema de competencias. Este sistema está siendo elaborado en un proyecto conjunto entre el propio Ayuntamiento, la Universidad Jaume I de Castellón y la Universidad de Valencia bajo la dirección del Catedrático de Psicología del Trabajo y las Organizaciones José María Peiró. La evaluación del rendimiento asociada, asimismo, a un porcentaje del complemento de productividad, se medirá a través de un sistema de indicadores de los planes anuales de cada servicio en una matriz de rendimiento. El nivel de resultados ponderados obtenidos (en una escala de 1 a 10) por el conjunto de miembros de un servicio se traducirá en una calificación general (de inferior a excelente) equivalente a una cuantía en función de la calificación obtenida por el resultado global y la categoría de cada uno de los miembros del servicio, si bien cabrá la posibilidad de asignar el fondo que corresponda al servicio, pudiendo sus miembros decidir cómo lo distribuyen.

El programa de evaluación se regulará mediante un reglamento y los evaluadores serán los superiores inmediatos, atendiendo a la autoevaluación individual. En cuanto a sus efectos serán los contemplados en el EBEP y descritos en estas páginas y la amplitud de la evaluación es anual.

En cuanto a su vinculación con la carrera horizontal, quien suscribe estas líneas ha diseñado un sistema de carrera basado en créditos, de tal forma que la obtención de los créditos requeridos permite el progreso horizontal (Cortés, 2001) de un escalón a otro, grado o categoría. Dado que este ayuntamiento presenta una fuerte apuesta por la modernización y la calidad considera como elementos a valorar, además de los que se determinan en el **art. 17. b** del EBEP, la valoración de propuestas de mejora para el paso de un escalón a otro y la participación en los grupos de mejora que existen en la organización, de la misma manera que se valora la formación.

La participación en grupos de mejora es una participación activa donde se introducen mejoras en la organización, por lo que es justo y recomendable que se reconozcan los esfuerzos de los empleados a efectos de carrera, asimismo, los

grupos obtienen créditos distintos en función del trabajo realizado. No es lo mismo una mejora que afecta a un departamento que una mejora cuyo efecto es transversal y afecta a varios departamentos, ni es lo mismo un grupo que se disuelve sin lograr resultados que un grupo que identifica las disfunciones, las documenta, analiza causas-efectos, determina alternativas, prioriza las soluciones a los problemas, los prueba, los implanta, los estandariza, los comunica a la organización, redacta una instrucción para conocimiento de todos e incluso puede llegar a desarrollar una aplicación informática para gestionar ese proceso o procedimiento.

La formación y entrenamiento de los directivos en habilidades de evaluación es un tema que queda pendiente para próximas ediciones de formación, no obstante nuestros directivos realizan un itinerario de formación directiva de 237 horas con 13 módulos, así como la información, comunicación y formación del Plan a los sujetos de la evaluación con la finalidad de que sea conocido por todos.

La implantación será progresiva, de hecho los planes departamentales se evalúan en función de los resultados alcanzados, si bien no existe por el momento ningún efecto más que el reconocimiento y premio a los 10 mejores planes departamentales, pero hemos logrado introducir una cultura de objetivos y de medición a través del sistema de indicadores, la siguiente fase será la introducción de la evaluación de las competencias a efectos de mejora y desarrollo personal y finalmente cuando se consiga la introducción plena de una cultura de evaluación se desplegarán los efectos previstos en el EBEP.

IX. CONCLUSIONES EN RELACIÓN A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

1) La Comisión Sánchez Morón y el propio estatuto la considera como elemento central de esta reforma modernizadora, en consecuencia presenta una importancia vital en este proyecto reformador. A nuestro juicio la carga es excesiva, por cuanto no va acompañada de otros elementos que pudieran no solo fortalecerla, sino que representaran en sí mismos elementos centrales, como por ejemplo el afianzamiento del rol directivo y sistemas de gestión más profesionalizados.

2) La evaluación del desempeño es una técnica de gestión de recursos humanos que se recoge y se introduce en el marco del sistema y régimen del empleo público, en el EBEP se expresan una serie de normas generales y principios que requerirán un posterior desarrollo estatal y/o autonómico y su aplicación, entendemos que debe tener un carácter abierto, regulándose y modulándose para cada organización, mediante reglamento, a nuestro juicio.

3) El establecimiento de sistemas de evaluación es obligatorio para las administraciones públicas, pero además es un derecho de los empleados públicos.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

- 4) La ED es universal, aplicable a todos los empleados pero no universalizada, es decir cada organización, incluso colectivo dentro de cada organización, requerirá de aplicaciones de la ED en función de los objetivos que se persigan y las peculiaridades de los trabajos, tareas y cultura organizacional.
- 5) Amplio margen de aplicación para cada uno de los niveles de gobierno y para cada organización.
- 6) Produce efectos sobre otros aspectos, además de la carrera como la formación, provisión de puestos y la percepción de las retribuciones complementarias.
- 7) Requisito esencial para la gestión de la carrera profesional en cualquiera de sus modalidades.
- 8) La evaluación del desempeño deberá organizarse a través de sistemas objetivos. La existencia de sistemas objetivos de evaluación del desempeño o del rendimiento son necesarios y obligatorios a los efectos de la aplicación de la carrera horizontal, las retribuciones complementarias que se vinculen al desempeño o rendimiento y la remoción del puesto de trabajo obtenido por concurso.
- 9) La evaluación del desempeño complementa la visión de la gestión de recursos humanos de Ley 30/1984, centrada principalmente en el puesto de trabajo, al introducir una visión centrada en qué hace y cómo hace la persona que ocupa el puesto. Propicia además un modelo de carrera desvinculado del puesto de trabajo, presentando como alternativa una carrera asentada en las competencias y el rendimiento de las personas.
- 10) La evaluación del desempeño mal implantada presenta una poderosa capacidad de desestabilización organizacional, por ello su implantación debe ser gradual, iniciando la evaluación sin efectos retributivos a efectos de implantar, en primer lugar, la cultura de la evaluación, para después ir extendiéndola al conjunto de la organización y desplegando todos los efectos estatutarios o de desarrollo autonómico que se prevean.
- 11) El procedimiento de evaluación deberá quedar claramente definido, es decir, qué órganos, unidades y profesionales tendrán que ejercer funciones y definir su ámbito de competencias, se deberá considerar la audiencia al interesado, la posibilidad de ejercer el derecho a reclamar e interponer los recursos que correspondan.
- 12) En la evaluación del desempeño, además de los actores básicos, como son evaluador y evaluado, conviene introducir algún órgano de garantías especializado para resolver las reclamaciones y conflictos que se pudieran producir, dado que como señalan Parada, Palomar Olmeda y la propia Comisión Sánchez Morón la conflictividad jurídica de la ED será importante y relevante.

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

13) La evaluación del desempeño exige el desarrollo de una serie de conocimientos, capacidades y recursos que muchos ayuntamientos no disponen, en consecuencia, las organizaciones supramunicipales como Diputaciones, Gobiernos Autónomos, etc. deberán asumir un papel activo, definiendo si es necesario Agencias de Evaluación o articulando otros medios para que aquellas entidades de menor capacidad técnica y económica puedan desarrollar y aplicar el **artículo 20 del EBEP**.

14) En relación a las capacidades organizativas necesarias es necesario identificar aquellas que en el **art. 14** del texto estatutario se definen y aquellas otras de las que es necesario disponer.

- a) Clara definición y descripción de las funciones y tareas propias de su condición de profesional para el desempeño efectivo del puesto de trabajo (**art. 14.b**), siendo responsabilidad de su superior informarle de las tareas a desarrollar (**art. 14.e**), mediante descripciones de puestos de trabajo o identificación y normalización de los procesos y procedimientos en los que participa.
- b) Definición de objetivos que se atribuyan a la unidad de pertenencia para que pueda participar en la consecución de estos (artículo 14.e).
- c) Indicadores de rendimiento en la evaluación del rendimiento o logro de resultados.
- d) Descriptores de conducta en la evaluación del desempeño.
- e) Instrumentos para valorar las competencias (validados no por acuerdos, ni pactos, sino por organismos científicos como las universidades u agencias u organizaciones privadas solventes).
- f) Formación continua y actualización permanente de los conocimientos y capacidades profesionales que faciliten y permitan el buen desempeño y logro de los resultados, tanto individuales, de grupo y de corporación de manera coherente y armonizada.
- g) Técnicos especializados en el desarrollo de las técnicas de recursos humanos.
- h) Cambio de rol de muchos gestores y departamentos de RR.HH. O en su caso reforzamiento de los que ya existan.
- i) Directivos capacitados, formados y comprometidos en una cultura de evaluación orientada a servicio público, al logro de resultados y atentos a satisfacer el derecho de los ciudadanos al buen gobierno.
- j) mayor inversión en las cualificaciones y capacitación de los gestores de recursos humanos y en los propios departamentos de personal que verán incre-

La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

mentadas sus competencias, o por el contrario la creación de nuevas unidades que desarrollen estos aspectos.

k) mayor coste de personal, dado que el sistema retributivo que se implante, en ningún caso, podrá suponer una aminoración de las retribuciones percibidas por los empleados.

l) En relación a la aplicación y desarrollo en la actualidad cabe y se puede iniciar la evaluación del desempeño vinculándolo en su aspecto económico al complemento de productividad, revisando obviamente la forma y manera en la que se aplique actualmente en cada organización, siendo posible desarrollar sistemas objetivos de evaluación del desempeño. Se puede iniciar la aplicación en la valoración de los méritos en la provisión de puestos por concurso y en la formación, sin mayor problema.

m) Si se vinculan los elementos anteriores puede desplegarse una carrera horizontal basada en el grado personal donde al reunir una serie de requisitos o créditos se puede pasar de un grado a otro, teniendo en cuenta: un tiempo mínimo de permanencia en el puesto (mínimo dos años), créditos u horas de formación y un número de evaluaciones del desempeño igual o superior al tiempo mínimo de permanencia en el puesto y otros requisitos, si se considera oportuno, como participación en grupos de mejora u otros méritos.

n) La ED implica la aplicación de la discriminación positiva para quienes más aportan a la organización en estatus (categoría, grado o escalón) y retributivamente efectos en la complementarias que correspondan.

(1)

Wright, V. (1997) «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública». *Gestión y Análisis de políticas Públicas* núm. 7.

(2)

Villoria, M. e Iglesias, A. (2000) «Programas de reorganización y modernización administrativa». *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 56.

(3)

Hood y Jackson, (1991) *Administrative argument*. Aldershot.

(4)

Barzelay, M. (2001) «La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos», en *Revista del CLAD*, núm. 19.

(5)

Ramió, C y Salvador, M., (2005) *Instituciones y nueva gestión pública en Latinoamérica*. Barcelona. CIDOB.

- (6)
Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, abril, 2005. INAP. Goberna. Centro de nuevas estrategias de gobernanza pública.
- (7)
Interprétese en un sentido amplio y no restrictivo ni mercantilista.
- (8)
McCormick, E. Tiffin, J. (1974) *Industrial Psychology*. Prentice Hall.
- (9)
Santiago Quijano. (2006) Dirección de recursos Humanos y Consultoría en las organizaciones. Academia.
- (10)
Cortés Carreres, José Vicente. (2001) *Manual Práctico de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Local*. Dykinson.
- (11)
Mikel Gorriti. (2006) Documentos del Gobierno Vasco.
- (12)
Cortés Carreres, José Vicente. 2007. Conferencia sobre Evaluación del Desempeño y Carrera Horizontal en el Estatuto Básico del empleado Público. Diputación de Sevilla.
- (13)
Quijano, S. 1992. Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. PPU. Barcelona.
- (14)
Ramos, P. Gracia, F. Peiró, JM. (1996) «Actividad laboral y desempeño». En Peiró, J.M. y Prieto, F. *Tratado de Psicología del Trabajo*. Volumen 1. Síntesis.
- (15)
Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española.
- (16)
Palomar Olmeda, A. (2008) «Derecho a la carrera y promoción interna». En Sánchez Morón.
- (17)
Carroll, S. Schneir, C. (1982) *Performance appraisal and review systems: the identification, measurement and development of performance in organizations*. Glenview.
- (18)

Landy, F. Farr, J. 1980. «Performance ratings». *Psychological Bulletin*, núm. 87.

(19)

Drucker, P. (1954) *The practice of management*. Harper.

(20)

Bernardin, H. Beatty, R. (1984). *Performance appraisal: assessing human behavior at work*. Addison Wesley.

(21)

Latham, G. Wesley, K. (1981). *Increasing productivity through performance appraisal*. Addison-Wesley.

(22)

Blood, M (1973) "Spin-offs from behavioral expectation scale procedures. *Journal of Applied psychology*", núm. 59.

(23)

Wiswesvaran y Ones, D. (2000). «Perspectives on models of job performance». *International Journal of Selection and assessment*, núm. 8.

(24)

Borman y Motowidlo, (1993). «Expanding the criterion domain to include elements of contextual performance». En *personnel selection in organizations*. Jossey-bass.

(25)

Borman, Penner, Allen y Motowidlo, 2001.

(26)

Bernardin y Beatty (1984). *Performance appraisal. Assessing human behaviour at work*. Kent PWS.

(27)

Campbell, J.P. (1990). «Modeling de performance prediction problem in industrial and organizational psychology». En Dunnette, M. *Handbook and organizational psychology*.

(28)

Saal, F. y Knight, P. (1995). *Industrial and organizational psychology*. Wadsworth.

(29)

Gómez-Mejía, Balkin y Cardin, 1998.

(30)

Quijano (1992).

(31)

Ramos, Gracia, Peiró (1996).

(32)

Drucker, P. (1954).

(33)

Odiorne, G. (1974). *La dirección por objetivos*. Labor.

(34)

Quijano (1992).

(35)

Art. 24 «La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada administración pública...».

(36)

Santiago Quijano. (2006). Dirección de recursos Humanos y Consultoría en las organizaciones. Academia.

(37)

Drenth, P. J. D. (1984): «Personal appraisal». En P. J. D. Drenth, H. Thierry, P. J. Willems y C. J. De Wolf(Eds.): *Handbook of Work and Organizational Psychology*. John Wiley & Sons, Nueva York.

(38)

Cascio, 1995.

(39)

Saal, F. E. y Knigh, P.A.(1995): *Industrial and Organizational Psychology* (2.^a ed.). Wadsworth Inc., Belmont.

(40)

Wexley, K. N.(1979): «Performance appraisal and feedback». En S. Kerr (De.): *Organizational behavior*. Grid, Columbus.

(41)

De Vries, D.L.; Morrison, A. M.; Shullman, S.L. y Gerlach, M.L.(1981): *Performance appraisal on the line*. John Wiley & Sons, Nueva York.

(42)

Cascio, W. F. (1995): *Managing human resources*. McGraw-Hill, Nueva York.

(43)

Marsden y French. 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.

(44)

Losada, C. y Xirau, J. (1995) «Evaluación del desempeño. El Plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat Catalana», *Gestión y análisis de políticas Públicas*, núm. 2.

(45)

Maura. A., (2000) *Congreso de recursos humanos*. Barcelona.

(46)

Plan de Modernización y Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos. 2006. Coordinador Ejecutivo: José Vicente Cortés Carreres. Puede descargarse en formato pdf en www.castello.es

(47)

Los extremos que aquí se mencionan aún no han sido negociados con los representantes de los trabajadores.