

APROXIMACIÓN A UN MODELO DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO PARA LA ADMINISTRACION LOCAL.

David HERNANDO IBÁÑEZ

*Técnico de Recursos Humanos y Organización.
Ayuntamiento de Teguiise (Las Palmas).*

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de Especialización en Planificación y Gestión de Recursos Humanos. CEMCI

SUMARIO:

1. Introducción
2. Marco Normativo
3. Aproximación al significado de la evaluación de desempeño
4. La evaluación del desempeño, la política y la gestión de los Recursos Humanos en la Administración.
5. Contenido y concreción de la evaluación de desempeño
6. La dirección por objetivos
 - 6.1. Desempeño de la tarea.
 - 6.2. Desempeño contextual o conducta productiva
 - 6.3. Conductas contra-productivas
7. Tipología de los objetivos
8. Criterios de la evaluación y posibles errores
9. Conclusiones. Especial mención a la Administraciones Locales de menor tamaño.
10. Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN

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

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

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

Así, alrededor de la evaluación del desempeño profesional de los empleados públicos acostumbra a coexistir un amplio consenso sobre su conveniencia y potencial con un amplio disenso en cuanto a su concreción y puesta en marcha. A modo de ejemplo, a una encuesta de riesgos psicosociales y clima laboral por la empresa PREVIMAC SL en 2013, a 123 empleados públicos del Ayuntamiento de Tegui, un 73 % de los encuestados consideraba que valoraría positivamente un sistema de remuneraciones que retribuyera realmente el rendimiento y la conveniencia de poner en marcha un plan de evaluación de los recursos humanos. Pero al concretar las propuestas es cuando surgen importantes desacuerdos y resistencias que en muchas ocasiones han llevado a detener, cuando no a finalizar, las actuaciones orientadas a introducir y consolidar un plan de este tipo.

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

Con este trabajo se pretende contribuir a una reflexión de cualquier Administración Local de tamaño mediano o pequeño con objeto de aportar algunos ingredientes que puedan servir para implantar la evaluación de desempeño para mejorar la Administración.

2.- MARCO NORMATIVO

Aunque este trabajo no tiene una orientación propiamente jurídica, la referencia al marco legal vigente en materia de evaluación del desempeño resulta un elemento esencial para plantear el análisis y la potencialidad de cambio de este ámbito de la gestión

de recursos humanos. En el complejo entramado normativo de la función pública aparecen diversas referencias que apuntan la necesidad de crear sistemas formalizados de evaluación del desempeño, sobretodo asociadas a los ámbitos retributivos y de carrera profesional. En dichas aportaciones, sin embargo, no se entraba a definir los aspectos concretos del modelo de evaluación a desarrollar sino tan solo se apuntaban sus usos potenciales de cara a gestionar varios ámbitos de la gestión de los recursos humanos.

A partir de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público y posteriormente el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público dedica en la propia exposición de motivos se establece que *“El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo (...)”*. Un Estatuto que pretende configurar un sistema de empleo público capaz de *“(...) atraer los profesionales que la Administración necesita, que estimula a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, les proporciona la formación adecuada y les brinda suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías”*.

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

Analizado el texto estatutario, el artículo 1.3 contiene los fundamentos de actuación del Estatuto, de los que destacaremos los de igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en promoción profesional; eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos, desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos; y la evaluación y responsabilidad en la gestión.

Por otro lado, y de conformidad al artículo 13.3, también estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, en relación con los objetivos que hayan sido fijados. Además, el apartado 4 sobre la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva.

Atendiendo al artículo 14.c, en referencia a los derechos individuales de los empleados públicos, se relacionan los siguientes: derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna, según los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación. Además, se encuentran vinculados los derechos al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional a participar en la consecución de los objetivos atribuidos al Servicio donde se prestan los servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a realizar, y a la formación continua con objeto de actualizar con carácter permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales.

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

1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.

4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.

5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo.

También el artículo 24, en referencia a las retribuciones complementarias, determina lo siguiente:

La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.

b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

En el artículo 37, se incluyen entre las materias objeto de negociación las normas que fijen los criterios y mecanismos generales, en materia de evaluación de desempeño, así como las normas que fijen los criterios generales sobre acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.

Para terminar, tendemos que considerar el contenido de los artículos 52 al 54, por su relevancia en la evaluación de desempeño, dado que el artículo 52 contiene los deberes básicos de conducta, el artículo 53 los principios éticos y el artículo 54 los principios de conducta de los empleados públicos.

3.- APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

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

Y este es también el caso de los sistemas de evaluación del desempeño profesional. ¿Pero qué significa evaluar el desempeño profesional? En principio evaluar significa, literalmente, emitir un juicio de valor sobre el desempeño laboral de los empleados, ya sean a partir de sus resultados actuales o del potencial que se infiere de sus rasgos personales y profesionales. De hecho, en todas las organizaciones existe una u otra evaluación de resultados, con diferentes grados de formalización y con diferentes grados de conexión con la estrategia y los objetivos corporativos.

Así resulta necesario concretar más nuestro objeto de estudio: el concepto que se plantea debatir en este trabajo se basa en el sistema más extendido en las Administraciones Públicas, y que entiende la evaluación del desempeño profesional cómo: un procedimiento continuo, sistemático, orgánico y en cascada, de expresión de juicios sobre el personal de una organización, en relación a su trabajo habitual y a su potencial de desarrollo, y que se plantea con una óptica histórica y prospectiva que pretende integrar los objetivos de la organización con los del individuo.

Desagregar esta definición conduce a considerar la evaluación del desempeño profesional:

1) Como procedimiento continuo, es decir, pese a que se concrete en un momento determinado del año, habitualmente al final del ejercicio, la evaluación es un proceso de expresión de juicios que abarca las actuaciones del individuo durante el periodo evaluado.

2) Como procedimiento sistemático y transparente, dónde tanto los factores a evaluar como sus niveles y grados se formulan de forma explícita para que sean conocidos por todas las partes implicadas. Con ello se pretende asegurar la unidad de criterio entre

los evaluadores que garantice la mayor objetividad posible, a la vez que comunicar a estos y a los evaluados qué es aquello que se mide y como se plantea la medición, dando a entender qué es aquello que valora la organización.

3) Como procedimiento orgánico, que afecta al conjunto de la organización, aunque con ciertas particularidades en cuanto a los instrumentos que facilitan una mayor adecuación a realidades concretas.

4) Como procedimiento en cascada, es decir, como un sistema de comunicación vertical en el que cada mando evalúa a la totalidad de sus colaboradores directos y a la vez es evaluado por su mando superior. En otros términos, un sistema donde sólo el directivo más alto es evaluador y no evaluado, mientras que los niveles más bajos son evaluados y no evaluadores. La idea central es que todos los niveles se impliquen en el proceso de evaluación y ésta se haga con un claro conocimiento de la realidad concreta de las personas evaluadas y de su trabajo.

5) Como procedimiento de expresión de juicios, de forma sistemática y constructiva, tratando de hacer conocer a los evaluados cuáles son sus puntos fuertes y débiles, para conseguir una mejora en el trabajo al mismo tiempo que se incrementan las posibilidades de desarrollo de la persona evaluada. Así, la evaluación pretende analizar y cuantificar el valor que el individuo tiene para la organización en relación a la posición que ocupa y a su potencial de desarrollo, y a partir de ahí plantear su carrera profesional.

6) Como procedimiento con una óptica histórica, considerando generalmente un periodo de evaluación directa de un año, pero a menudo haciendo referencias a la trayectoria previa de la persona evaluada. El objetivo es valorar los hitos logrados y discutir las razones por las cuales algunos otros no se han logrado. Desde esta perspectiva el evaluador acostumbra a adoptar un rol de juez.

7) Como procedimiento con una óptica prospectiva, donde el evaluador adopta un rol de consejero y valora el servicio que el evaluado puede prestar en el futuro a la organización, identificando aspectos susceptibles de mejora en su actuación y acordando medidas que permitan desarrollar su potencial.

8) Como procedimiento que pretende integrar los objetivos de la organización y los del individuo, donde se combinan las dimensiones de control y seguimiento con las de promoción del potencial de los empleados públicos, buscando una mayor implicación efectiva de éstos con la estrategia de la corporación. En términos de J.M. Ilundain¹:

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

¹ ILUNDAIN VILA. J. (2001): "Factores de cambio en el entorno. Algunas orientaciones para la empresa". ESIC: Madrid.

llevará a sistemas organizativos, de diseño de puestos, delegación o promoción, diferentes de los habituales en una estructura muy jerarquizada."

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

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

4. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN.

El desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño como herramienta válida para una política y una gestión de los recursos humanos integrados en los objetivos estratégicos de la organización requiere de un salto cualitativo que no se da en muchas organizaciones que sí disponen de sistemas formalizados de evaluación. La reflexión sobre la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas debe conectarse, necesariamente, con las actuaciones desarrolladas por la dirección de la organización hacia el colectivo de empleados que la integran.

En este sentido cabe recordar la distinción entre los niveles de política, gestión y administración de los recursos humanos para, a continuación, identificar dónde se ubica el instrumento considerado y sus efectos concretos.

Desde la perspectiva de la gestión pública se suelen diferenciar los niveles de política, gestión y administración de recursos humanos, atendiendo al carácter estratégico con el que se diseñan y se coordinan las actuaciones en este ámbito, en conexión con los objetivos y la estrategia de la organización. Siguiendo un artículo de Joan Prats Catalá (1987)², las políticas de personal en las Administraciones Públicas se vinculan al establecimiento de los objetivos estratégicos que expresan equilibrios de valores organizativos en un contexto económico, social, político y tecnológico determinado. Su desarrollo y concreción en objetivos operacionales formulados mediante normas, directivas y resoluciones, el cumplimiento de las cuales corresponde a los responsables de las diferentes actividades de personal, es decir, a los responsables de la gestión y administración de personal.

Para decidir estos objetivos estratégicos, los responsables de diseñar la política de personal requieren del apoyo de los gestores de recursos humanos, encargados de plantear los problemas y las posibles soluciones en términos de recursos y condicionamientos, de

2

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

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

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

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

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

5.- CONTENIDO Y CONCRECIÓN DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

La evaluación de desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Así pues, son dos los elementos diferenciados de medición y valoración: la conducta profesional y el rendimiento.

Además, la evaluación del desempeño se encuentra unida al análisis del puesto de trabajo. En la mayoría de las relaciones de puestos de trabajo se ha determinado por definir el puesto de trabajo descomponiéndolo en funciones y tareas más significativas. En el primer caso se relaciona con el ámbito de trabajo y en el segundo caso con el ámbito del empleado. Así pues, el puesto de trabajo está compuesto por funciones, y a su vez, se desglosan en tareas: la función es el concepto de una responsabilidad que un puesto de trabajo determina que se debe hacer; mientras la tarea determina una actividad que señala un proceso mediante el cual se satisface la responsabilidad enunciada por la función.

6. LA DIRECCIÓN POR OBJETIVOS

El instrumento más habitual para evaluar los resultados es la dirección por objetos. El procedimiento debe ser participativo, donde los empleados y sus representantes – además de los superiores jerárquicos- definen las áreas de responsabilidad y fijan de forma conjunta sus objetivos. Por todo ello, la evaluación es el resultado de la observancia de cuantos de dichos objetivos se han alcanzado – resultados.

La utilización de este tipo de evaluación permite conocer si un empleado tiene éxito en su puesto de trabajo y si su rendimiento es mayor que el de otro empleado.

Las dimensiones del desempeño se pueden agrupar de la forma siguiente:

- a) Desempeño de la tarea.
- b) Desempeño contextual o conducta productiva.
- c) Conductas contra-productivas.

6.1. Desempeño de la tarea.

Se refiere a la aptitud, destreza y habilidades con las que el empleado realiza las tareas adscritas al puesto de trabajo que ocupa. En el entorno de la Administración Pública, el desempeño de tarea es un derecho del empleado y un deber para la Administración, además de dotarle de medios para su efectivo desempeño y facilitarle la formación y actualización de sus conocimientos y capacidades profesionales. Esta dimensión está relacionada con el artículo 14 del EBEP, en relación a los apartados b), e) y g) donde se reconocen, respectivamente, los derechos al desempeño efectivos de las funciones o tareas propias de su condición profesional; a participar en la concesión de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser ignorado por sus

superiores de las tareas a desarrollar; a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

6.2. Desempeño contextual o conducta productiva

Se encuentra referido a la personalidad, en relación al ambiente de trabajo, en términos de BORMAN (2001)³, se proyecta en tres dimensiones, que al mismo tiempo se dividen en sub-dimensiones:

1.- Ayuda y apoyo:

- 1.1 Cooperación
- 1.2 Cortesía
- 1.3 Motivación

2.- Vinculación con la organización

- 2.1 Representación
- 2.2 Lealtad
- 2.3 Compromiso

3.- Desempeño más allá de las tareas del puesto del trabajo

- 3.1 Persistencia
- 3.2 Iniciativa
- 3.3 Autodesarrollo

Todas las dimensiones se encuentran relacionadas con el entorno y el desarrollo del empleado en el mismo. Normalmente las actuaciones no se encuentran definidas formalmente ni son tan exhaustivas, suelen ser más bien principios éticos comportamiento o códigos de conducta.

6.3. Conductas contra-productivas

Se refiere al comportamiento intencionado del empleado contrario a los legítimos intereses de la organización. Esas acciones voluntarias y discrecionales violan las normas de la organización.

Algunas de esas conductas que se pueden producir han sido estudiadas por GRUYS (1999)⁴:

- Uso y abuso de alcohol y sustancias tóxicas

³ BORMAN, Penner, Allen y Motowidlo (2001): "Personality Predictors of Citizen Performance, International Journal of Selection and Assessment".

⁴ GRUYS, M.L. y SACKETT, P.R. (1999): "Investigating the dimensionality of counterproductive work behavior, International Journal of Selection and Assessment".

- Hurtos, robos y consumo personal y sin autorización de productos propiedad de la organización.
- Uso indebido del tiempo de trabajo o de los medios de la organización: abuso de tiempo de descanso, uso inadecuado de material (internet, fotocopiadora), llamadas telefónicas, chatear, etc.
- Uso inadecuado de la información: indiscreciones, revelaciones confidenciales, ocultación de documentos, etc.
- Conductas insalubres.
- Comportamiento inapropiado, agresiones verbales o físicas a compañeros, clientes o superiores jerárquicos.
- Simular enfermedad para evitar acudir al trabajo.

De las tres dimensiones de desempeño que hemos tratado, el artículo 20 del EBEP solamente se refiere a las dos primeras; es decir el desempeño de tarea y el desempeño contextual. La última, se encuentra tipificada en el régimen disciplinario y su correspondiente graduación dependiendo de la gravedad de la acción.

Respecto al sistema de evaluación, podemos destacar tres tipos de sujetos participantes, que podríamos denominar actores:

a) Los evaluadores.

El EBEP no regula a quien corresponde esta actividad, y en Canarias no existe desarrollo en esta materia, puesto que las leyes de función pública tienen la competencia en esta materia. Sirva de ejemplo la legislación autonómica, en materia de función pública en Canarias, que data del año 1987. Así pues, lo más habitual será que los evaluadores sean los superiores – aunque más adelante veremos que tiene ciertos sesgos- que pueden desvirtuar la evaluación. También es habitual utilizar datos transversales, que puedan verificarse en los registros oportunos, tales como el control horario, absentismo laboral, encuestas a los usuarios, etc. Lo más aceptable, y con objeto de dar credibilidad y confianza a los evaluados será adecuado crear un órgano colegiado, con buenos conocimientos de las funciones, tareas y metas del grupo a evaluar.

b) Los evaluados.

Son los protagonistas de esta herramienta y les corresponderá facilitar y colaborar en la evaluación, deberán aportar la información que resulte necesaria y participar en el consenso de los objetivos con los evaluadores.

c) Comisión de garantías y derechos de la evaluación del desempeño.

Este órgano es fundamental, en primer lugar, para implantar la evaluación, obteniendo la información necesaria para establecer de forma consensuada la evaluación, además tomará un papel de arbitraje o conciliación en caso de discrepancias entre las partes (evaluadores y evaluados), observará aquellas mejoras o sesgos que procedan para correcta aplicación de la evaluación.

7. TIPOLOGÍA DE LOS OBJETIVOS

El potencial de cambio que aporta la evaluación, así como su adecuación al resto de políticas desarrolladas por la organización, dependen en buena medida de los objetivos que se persigan con la implantación de un sistema de evaluación del desempeño. A nivel genérico, tal y como indica Quijano de Arana (1992)⁵, los objetivos básicos que se plantean con un sistema de evaluación pueden ser (1) de control (2) de desarrollo y motivación.

Estos objetivos se pueden aplicar sobre dos ámbitos, sobre (1) las personas y (2) los sistemas organizativos. Del cruce de ambas variables se desprenden cuatro grandes objetivos, que se convierten en cinco si se tiene en cuenta una práctica habitual en las evaluaciones, situada entre el control y la orientación, que se relaciona con la motivación y el desarrollo de las personas. El siguiente cuadro lo muestra de forma esquemática:

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

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

Fuente: Quijano de Arana (1992).

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

1. Evaluación orientada a la administración del personal, con una orientación muy operativa y centrada en la toma de decisiones concretas en materia de contratación, promoción, remuneración, y el resto de ámbitos de administración de personal. Las dimensiones del trabajo evaluadas se orientan a medir lo que aporta el evaluado a la organización, de forma que permita realizar comparaciones entre individuos y tomar las decisiones administrativas adecuadas.

⁵ QUIJANO DE ARANA, S. (1992 y 1997): Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: Resultados y desempeños. ESIC: Madrid, EUB: Barcelona.

2. Evaluación orientada al desarrollo y a la motivación, que tiene por finalidad formar al trabajador, mejorar sus habilidades y motivación, y orientarlo sobre la manera de realizar el trabajo, en el marco de un plan de carrera profesional. Esta evaluación abarca diferentes medidas del trabajo desarrollado, con especial énfasis en aspectos de carácter conductual y en la fijación y medida de los resultados pactados entre evaluador y evaluado.

3. Evaluación orientada a la identificación del potencial, con la finalidad de detectar aquellos individuos que pueden ocupar otros puestos en la organización. La evaluación se centra más en los rasgos de personalidad y de capacidades del evaluado que en sus conductas en el trabajo actual.

4. Evaluación orientada a la validación de métodos y técnicas de gestión, que pretende comprobar si el sistema de selección está utilizando los predictores correctos, si el sistema de formación mejora los conocimientos y las habilidades, si los sistemas de dirección y de incentivos inciden de forma positiva en la motivación de los empleados, y si el diseño de puestos es adecuado. La evaluación no se centra tanto en el individuo como en la agregación de datos de los diferentes evaluados para mejorar los sistemas de gestión de personal.

Estas orientaciones de los modelos de evaluación se corresponden a objetivos que conceptualmente pueden lograrse mediante un sistema de evaluación de los recursos humanos.

En la práctica, las organizaciones públicas tienden a combinar en una misma herramienta de evaluación diferentes finalidades y orientaciones evaluativas, a menudo más centradas en los individuos que en los sistemas organizativos.

Detrás de los cuatro modelos de evaluación hay subyacentes dos orientaciones en relación a la gestión de los recursos humanos, y son estas las que deben tenerse presentes al determinar los elementos operativos del instrumento que se desea aplicar. Aunque obviamente no podemos considerar las prácticas de gestión y los sistemas de evaluación como un conjunto homogéneo, se suelen identificar dos grandes estilos u orientaciones en la gestión de los recursos humanos: la orientación soft y la orientación hard.

La orientación soft se asocia a la búsqueda de la flexibilidad, la innovación y la experimentación, focalizando la atención en elementos como la cultura, las actitudes, la negociación y la participación de los empleados, con una perspectiva a medio plazo basada en inversiones “inmateriales”.

La orientación hard, por el contrario, plantea un enfoque más operativo y concreto, basado en la coherencia y el encuadre de la fuerza de trabajo, focalizando la atención en elementos más tangibles como los puestos de trabajo, las plantillas, las retribuciones, la carrera administrativa, con una perspectiva a corto plazo basada en inversiones “materiales” y apoyada en factores tecnológicos y económicos por lograr resultados.

De estas orientaciones se desprenden concepciones claramente diferenciadas de la naturaleza de los individuos y su papel a la organización, especialmente en aquello que tiene que ver con los factores que motivan y que favorecen su implicación con el logro de los objetivos. Si bien se trata de orientaciones-tipo ideales, es decir, no reales, muchas

organizaciones acostumbran a decantarse por una u otra al definir su política de personal y concretarla en instrumentos operativos. La definición de sistemas de evaluación orientados exclusivamente a apoyar la determinación de los complementos variables de la retribución, vinculados esencialmente a la administración de personal, acostumbran a situarse a la orientación hard, mientras que aquellos sistemas de evaluación que privilegian los elementos de comunicación y potenciación del desarrollo, vinculados a la evaluación orientada al desarrollo y la motivación y a la identificación de potenciales, tienden a acercarse a la orientación soft de la gestión de los recursos humanos.

8. CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN Y POSIBLES ERRORES

Resulta necesario mencionar al profesor GORRITI (2010)⁶, y ello por su empeño por estudiar esta herramienta, y a los efectos determina los siguientes criterios:

- De relevancia. Se refiere a la medición de aspectos importantes de la organización.
- De fiabilidad. Se refiere si el objetivo actúa de modo estable o consistente, con independencia de quien pueda resultar designado evaluador en condiciones iguales. (Se persigue un dato objetivo).
- De discriminación. Si al final se llegan a establecer diferencias entre los evaluados, claro está con distintas funciones.
- De practicidad. Se refiere a la claridad de la definición del objetivo que se está valorando, teniendo en cuenta el tiempo, coste u otra variable.

“Toda evaluación implica variabilidad; la gente se diferencia en cómo hace las cosas. Incluso los buenos se diferencian entre buenos y muy buenos” GORRITI (2010).

En la fase de evaluación pueden concurrir una serie de factores que pueden inducir errores en el evaluador y poner en cuestión la validez de la evaluación del desempeño realizada. Algunos errores más comunes son los siguientes:

1. Efecto halo. Valoraciones globales sobre una persona partiendo de la base de una sola característica. Por ejemplo, si alguien es muy simpático y amable se puede sobrevalorar su actitud positiva en general. En este caso hay una alta incidencia de subjetividad del evaluador.
2. Tendencia central. Consiste en emitir calificaciones medias (si no pongo a nadie mal no tendré conflictos). Esto conlleva la carencia de diferencia entre los trabajadores a evaluar. Por ejemplo, si la escala es de 1 a 10 del indicador atención al público se puntúa 5.

⁶ GORRITI, Mikel y LOPEZ BASTERRA, Joseba (2009); Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

3. Benevolencia. Consiste en puntuar alto, de ese modo no tendré que dar explicaciones. Por ejemplo, si la escala es de 1 a 10 del indicador atención al público se puntúa 9.

4. Polaridad. Consiste en calificar de forma extrema. Por ejemplo, si la escala es de 1 a 10 del indicador atención al público se puntúa 9 ó 1, según el caso. En este caso igual que la tendencia central no facilita diferenciar y además afecta la sensibilidad de los evaluados al notar que son agrupados como buenos o malos.

5. Primacía. Consiste en evaluar con el recuerdo de lo que ha sucedido en primer lugar. Se suele asociar a la conducta inicial del evaluado. Por ejemplo, el refrán –“cría fama y échate a dormir”-

6. Recencia. Consiste en evaluar con el recuerdo de lo que ha sucedido recientemente o en último lugar en el tiempo, dejando de lado el pasado. Es el sesgo contrario al apartado anterior.

7. Insuficiente conocimiento de los evaluados o de los evaluadores. Si el empleado no tiene los conocimientos del puesto, no parece que pueda evaluarse nada. Distinto será en el caso del evaluador, ya que producirá una desconfianza en el evaluado a observar la falta de preparación del evaluador.

8. Rasgos personales del evaluado o de los evaluadores. Por ejemplo, si el evaluador tiene buenos conocimientos, tiende a evaluar de modo más objetivo, en caso contrario el evaluador será más errático o positivo en su evaluación, dependiente del individuo. Los errores erosionan el funcionamiento de la evaluación, y es una evidencia del deficiente diseño del sistema. Se deben mejorar de forma inmediata, utilizando técnicas que eviten la subjetividad del evaluador.

9. CONCLUSIONES. ESPECIAL MENCIÓN A LA ADMINISTRACIONES LOCALES DE MENOR TAMAÑO.

La evaluación de desempeño se asocia a la tradicional consideración de la gestión de personal como un ámbito reservado a especialistas y concedores del complejo entramado de normas e instrumentos de gestión que lo caracteriza. Ello ha propiciado su distanciamiento del debate público y del interés de los políticos, que han tendido a desentenderse apelando al funcionamiento rutinario del aparato administrativo. Este distanciamiento, traducido a menudo en una falta de respaldo político a iniciativas que podían suponer conflictos potenciales, ha dificultado o impedido, tanto la propia definición como la puesta marcha de iniciativas vinculadas a la evaluación del desempeño profesional. Además, la representación legal de los trabajadores visualiza la herramienta como una máquina para obtener resultados económicos y considerando los tiempos convulsos en materia de gasto de personal, y el grado de tecnificación de la herramienta; se ha traducido por el momento en una absoluta indiferencia; al menos en las Administraciones Locales de menor tamaño.

Dificultades que vamos a encontrar en la Administración Local.

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

- La ausencia de claros referentes normativos que concreten el enfoque y alcance de la evaluación del desempeño profesional más allá de las aplicaciones concretas en materia de complementos retributivos o carrera administrativa que se puedan asociar.
- La gestión de la red de actores implicados en la definición, diseño e implementación de las iniciativas de evaluación. Destacan por un lado determinadas organizaciones sindicales críticas con ciertas concreciones del sistema, que no con su conveniencia a nivel general. Por otro la oposición de determinados colectivos de empleados públicos escépticos con la introducción de innovaciones que tienden a la flexibilización y a otorgar más discrecionalidad a unos mandos muchas veces no lo suficiente preparados o predispuestos por asumir el rol de gestores de personal.
- Elementos como la resistencia al cambio o los procesos de desajuste entre la formalización de determinadas actividades y su impacto y valor reales, son algunos de los aspectos a considerar si se pretende introducir una cultura orientada a crear valor, al trabajo por objetivos, a la responsabilidad por la obtención de resultados, o a la alineación de los objetivos profesionales individuales y los de la organización.
- Las dificultades para establecer objetivos y para medirlos de forma adecuada, especialmente a nivel individual, en un contexto dónde no hay ni una clara cultura de trabajo por objetivos ni una cultura de evaluación.
- Las aplicaciones de la evaluación y su gestión concreta, especialmente con respecto a la remuneración de la productividad y con respecto a determinar ciertos mecanismos de progresión en la carrera profesional, a menudo no tienen el suficiente valor para incidir de forma clara en la motivación de los evaluados, quedándose en un nivel simbólico que tiende a rebajarse a partir de distribuciones más o menos lineales.
- Los mandos intermedios como gestores de recursos humanos. A menudo la carencia de cultura de evaluación, la proximidad entre evaluadores y evaluados, y la ausencia de incentivos para desarrollar roles directivos y de gestión de personal en el nivel de dirección de línea acaban desvirtuando el sistema, flexibilizándolo de tal forma que permita una distribución homogénea de los resultados que pretende evitar el conflicto a nivel de unidad. Si estos mandos no disponen realmente de herramientas efectivas de gestión de recursos humanos, más allá de una evaluación anual con impacto limitado tanto a nivel retributivo

como sobre la carrera profesional, seguramente no se arriesgarán a asumir el rol que el sistema les otorga.

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

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

En este caso, se pierde una gran oportunidad de modernización, además de impedir el surgimiento y la consolidación de un sistema de evaluación, debilita de forma notable las capacidades organizativas para facilitar la adecuación de cada administración a los cambios que se producen a su entorno. Así, más allá de centrar la atención y los esfuerzos en la creación de un sistema de evaluación del desempeño, resulta importante consolidar una verdadera política y gestión de los recursos humanos en la organización. La evaluación del desarrollo puede, en paralelo y con una adecuada estrategia de implementación, contribuir a crear las bases y el despliegue del sistema de gestión de personal con un enfoque estratégico, ofreciendo indicadores que aportan información de diferentes ámbitos que lo integran (como la selección, la formación, la promoción profesional, la retribución y la definición de puestos de trabajo, además de la propia comunicación interna). Para lograr estos objetivos hace falta que la evaluación se concrete tanto en los objetivos y aplicaciones como en los instrumentos y las técnicas a utilizar. Puede afirmarse que uno de los grandes pilares del EBEP son la evaluación del desempeño y la carrera profesional de los empleados de la Administración Pública.

El instrumento más habitual en las Administraciones locales de menor tamaño es la dirección por objetivos, posiblemente por tratarse de una herramienta que no precisa de grandes medios materiales ni tecnológicos; y así, con las dificultades propias de los Servicios de Recursos Humanos, sobre todo por la escasez del personal asignado al Servicio, ha resultado ser como se empieza a implantar, normalmente de forma parcial en departamentos de gestión (Urbanismo y Policía Local) suelen ser pioneros, por intereses transversales entre los empleados y los políticos que priorizan a estos departamentos municipales.

Para finalizar, y en el ámbito de la Administración Local, los pequeños y medianos municipios carecen de unidades especializadas de Recursos Humanos, al margen de la propia administración de personal –nóminas, permisos, comisiones de servicio, anticipos,

etc.-, y tienen un alto riesgo de fallar en la implantación y evaluación del desempeño, sobre todo si tenemos en cuenta que existe una gran dificultad para aplacar la evaluación que descansa en base objetivas y científicas evitando la arbitrariedad y los sesgos/halos que ya hemos analizado anteriormente. Por todo ello, las Entidades Locales supramunicipales habrán de liderar la prestación y asistencia a los municipios, a través de la colaboración interadministrativa para propiciar e implementar la evaluación de desempeño en los municipios. Sería deseable que la Dirección General Autonómica de la Función Pública aporte los medios tecnológicos y científicos en coordinación con las Diputaciones y Cabildo del ámbito que correspondiente para el establecimiento de la evaluación.

10. BIBLIOGRAFÍA.

- BORMAN, Penner, Allen y Motowlidlo: *Personality Predictors of Citizen Performance, International Journal of Selection and Assessment*. 2001
- Comisión de Coordinación para el empleo público: Grupo de trabajo: *Evaluación del desempeño*. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2013
- CUENCA, J. Javier: *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2010
- FARIÑA GUILLEN, Fernando: *Material del curso Diploma de Especialización en Planificación y Gestión de Recursos Humanos 2019*
- GORRITI, Mikel: “La Evaluación de Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, núm. 3. 2007.
- ILUNDAIN VILA. J.: *Factores de cambio en el entorno. Algunas orientaciones para la empresa*. ESIC: Madrid. 2001
- GORRITI, Mikel y LOPEZ BASTERRA, Joseba: *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública. 2009.
- “Evaluación de desempeño: Concepto, criterios y método”. Ponencia presentada en las Jornadas celebradas en la Universidad de La Laguna, con motivo de las *I Jornadas Canarias sobre Evaluación del Desempeño en la Función Pública*. Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Canarias. 2011.
- Guía para la validación de sistemas de acceso a la función pública*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública. 2014.
- GORRITI, Mikel y TOÑA, Fernando: “El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País

- Vasco”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41, pp. 245, Instituto de Estudios Fiscales. 2005
- GRUYS, M.L. y SACKETT, P.R.: *Investigating the dimensionality of counterproductive work behavior*, *Internacional Journal of Selection and Assessment*. 1999.
- JANE ROCA, Pep: *La evaluación del empleado público: El caso de la productividad del empleado público: El caso de la Administración de la Generalitat de Cataluña (20019-2014)*. Tesis Doctoral de la Universitat de Barcelona. 2017
- LOSADA, C. y XIRAU, J. (1995): “Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. (enero-abril 1995).
- OMAR, Alicia.: *Comportamientos contraproducentes en el trabajo: diseño y validación de una escala*, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. 2012.
- PRATS CATALÁ, Joan.: “Política, gestión y administración de los recursos humanos en las Administraciones Públicas”. *Documentación Administrativa*: INAP Instituto Nacional de Administraciones Públicas. 1987
- QUIJANO DE ARANA, S.: *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: Resultados y desempeños*. ESIC: Madrid, EUB: Barcelona. 1992-1997.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado núm. 61, de 31 octubre 2015.