



UNIVERSITAT^{DE}
BARCELONA

La evaluación de la productividad del empleado público: El caso de la Administración de la Generalitat de Cataluña (2009-2014)

Pep Jané Roca



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 3.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 3.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 3.0. Spain License.**



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

FACULTAT DE DRET



Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política
Línea de Investigación: Ciencia Política

**LA EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD
DEL EMPLEADO PÚBLICO:
EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN DE
LA GENERALIDAD DE CATALUÑA.
(2009-2014)**

Director y Tutor: Dr. Rafael Martínez Martínez

PEP JANÉ ROCA

BARCELONA, 2017

Resum

Per trobar la solució a un problema, abans hem de ser capaços de definir-lo. Quan la qüestió gravita sobre un terme importat d'una altra disciplina, s'imposa la necessitat de concreció conceptual. Més encara, quan el seu invocació es converteix en anatema; com així succeeix amb el controvertit concepte de la productivitat.

El present treball pretén: (i) determinar què s'ha d'entendre per productivitat de l'empleat públic i (ii) establir els requisits mínims perquè la seva avaluació sigui eficaç i viable. Sota aquestes premisses, es rebut el paradigma predominant que entén per productivitat «l'especial rendiment, l'activitat extraordinària i l'interès o iniciativa», i es proposa un de nou que l'associa al resultat efectiu de l'activitat de l'empleat públic. A continuació, es qüestiona una possible lectura de l'EBEP per la que mitjançant una avaluació general de conductes i resultats es pot valorar la productivitat d'aquest empleat. En contraposició, s'afirma que no hi ha avaluació eficaç si no es relacionen els èxits de l'empleat amb els objectius operatius de l'Organització.

La memòria s'estructura en quatre blocs. En el primer es defineixen els conceptes clau buscant la major connotació per al concepte de productivitat, de manera que sigui operativizable. En el segon, es concreta el marc teòric de l'avaluació que garanteix que la finalitat perseguida es compleixi i que tingui possibilitats de consolidar-se. El tercer prossegueix amb un profús estudi comparat que refuta la idea d'una avaluació única amb múltiples efectes. Finalment, s'estudia el cas de l'administració de la Generalitat de Catalunya en el període 2009-2014 per corroborar el marc teòric proposat prèviament.

Paraules clau: activitat, avaluació, acompliment, empleat públic, productivitat, rendiment.

Resumen

Para encontrar la solución a un problema, antes debemos ser capaces de definirlo. Cuando la cuestión gravita sobre un término importado de otra disciplina, se impone la necesidad de concreción conceptual. Más si cabe, cuando su invocación se convierte en anatema; como así sucede con el controvertido concepto de la productividad.

El presente trabajo pretende: (i) determinar qué se debe entender por productividad del empleado público y (ii) establecer los requisitos mínimos para que su evaluación sea eficaz y viable. Bajo estas premisas, se rebate el paradigma predominante que entiende por productividad «el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa», y se propone uno nuevo que la asocia al resultado efectivo de la actividad del empleado público. A continuación, se cuestiona una posible lectura del EBEP por la que mediante una evaluación general de conductas y resultados se puede valorar la productividad de este empleado. En contraposición, se afirma que no hay evaluación eficaz si no se relacionan los logros del empleado con los objetivos operativos de la Organización.

La memoria se estructura en cuatro bloques. En el primero se definen los conceptos clave buscando la mayor connotación para el concepto de productividad, de modo que sea operativizable. En el segundo, se concreta el marco teórico de la evaluación que garantiza que la finalidad perseguida se cumpla y que tenga posibilidades de consolidarse. El tercero prosigue con un profuso estudio comparado que refuta la idea de una evaluación única con múltiples efectos. Finalmente, se estudia el caso de la administración de la Generalitat de Catalunya en el período 2009-2014 para corroborar el marco teórico propuesto previamente.

Palabras clave: actividad, desempeño, empleado público, evaluación, rendimiento, productividad.

Abstract

To find the solution to a problem we must, in the first place, be able to define it. When the question gravitates over a term imported from another discipline, the need for conceptual concretion is imposed. More if possible, when his invocation becomes an anathema; as it seems to happen with a so controversial concept as productivity.

This PhD thesis aims to: (i) determine what should be understood by productivity of the public employee and (ii) establish the minimum requirements so that their evaluation is effective and viable. Under these premises, the predominant paradigm that recognizes productivity as "special performance, extraordinary activity and interest or initiative" is rejected, and a new one, which associates it with the actual result of the activity of the public employee, is proposed. Next, a possible reading of the EBEP where a general evaluation of behaviors and results can evaluate the productivity of this employee is questioned. In contrast, it is stated that there is no effective evaluation if the employee's achievements are not related to the Organization's operational objectives.

The research is structured in four blocks. Firstly, the key concepts are defined, pursuing the greatest connotation for the concept of productivity, so that it is operable. In the second place, we specified the theoretical framework of the evaluation, which guarantees that the aim pursued will be fulfilled and that it will be possible to consolidate it. The third part continues with a comparative study that refutes the idea of a single evaluation with multiple effects. Finally, we study the case of the administration of the Catalan Government in the period 2009-2014 to corroborate the theoretical framework previously proposed.

Keywords: appraisal, activity, civil servant, performance, productivity.

ÍNDICE

<i>Índice de abreviaturas, acrónimos y siglas</i>	11
<i>Índice de cuadros</i>	13
<i>Índice de gráficos</i>	15
<i>Índice de tablas</i>	17
Introducción	19
Ámbito objetivo, subjetivo y temporal de la investigación	22
Preguntas e hipótesis	24
Metodología	29
a/ Fuentes.....	30
b/ Estrategia.....	34
Capítulo I. Conceptos previos	41
La actividad del empleado público	41
Dimensiones del análisis.....	43
Atributos.....	51
<i>Sobre la presencia: presentismo, ausentismo y sus derivadas</i>	52
<i>Sobre el desempeño, el rendimiento y la productividad</i>	56
<i>La importancia de distinguir desempeño de productividad</i>	60
<i>Sobre las cuatro 'ees': economía, eficacia, eficiencia y efectividad</i>	68
<i>Sobre la calidad y la calidad total</i>	71
<i>Sobre los valores, la ética, la integridad y la profesionalidad</i>	72
<i>Sobre la disciplina, el compromiso y la lealtad</i>	73
<i>Sobre el interés, la satisfacción, la motivación y el clima laboral</i>	75
<i>Sobre la especialización y la flexibilidad</i>	77
<i>Sobre la responsabilidad, la iniciativa y la innovación</i>	78
<i>Mención especial a los atributos del paradigma predominante de la productividad</i>	79
La productividad	80
La productividad del sector público: condicionantes.....	80
La productividad del empleado público: características.....	90
Evaluar la productividad: necesidad y viabilidad.....	93
Modelos organizativos y de gestión de los RRHH	98
Gestión por competencias.....	99
Dirección por objetivos.....	100
Sistema de Gestión Integral del Empleo Público.....	104
Capítulo II. Marco teórico de la evaluación	109
2.1.- Finalidad: ¿Por qué evaluar?	110
2.2.- Sistema evaluativo:	113
2.2.1.- Objeto: ¿Qué evaluar?	113
2.2.2.- Efectos: ¿Para qué evaluar?	115
2.2.3.- Evaluador: ¿Quién evalúa?	122
2.2.4.- El mecanismo: ¿Cómo evaluar?	125
a/ Periodicidad.....	127
b/ Mecanismos de revisión y conciliación.....	128

2.3.- Factores de éxito	129
2.3.1.- Entorno: económico, político y social.....	130
2.3.2.- Actores: implicación y aceptación.....	131
2.3.3.- Organización: estructura y cultura.....	133
 Capítulo III. La evaluación en España: análisis comparado	 135
Selección de casos	138
• Administración General del Estado.....	138
– Personal laboral.....	140
• Agencia Estatal de Administración Tributaria.....	142
• Consejo de Estado.....	148
• Abogacía del Estado.....	149
• Patrimonio Nacional.....	150
• Administración de Justicia.....	151
– Secretarios judiciales.....	153
– Fiscalía.....	156
• Centro Nacional de Inteligencia.....	158
• Fuerzas Armadas.....	161
• Guardia Civil.....	165
• Buques del Instituto Social de la Marina.....	173
• Inspección de Trabajo.....	174
• Instituto Nacional de la Seguridad Social.....	176
• Instituto Nacional de Administración Pública.....	179
• Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.....	180
• Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.....	183
• Fondo Español de Garantía Agraria.....	185
• Comunidad de Madrid.....	188
– Docentes.....	191
• Generalitat de Catalunya.....	192
– Administración de Justicia.....	192
– Penitenciarios.....	193
– Mossos d’Esquadra.....	194
– Bomberos.....	196
– Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas y Sanitarias.....	197
– Instituto Catalán de Salud.....	199
• Generalidad Valenciana.....	204
– Sanidad.....	207
• Gobierno del Principado de Asturias.....	210
– Sanidad.....	215
• Gobierno Vasco.....	219
• Junta de Andalucía.....	221
– Sanidad.....	224
– Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico.....	228
• Junta de Extremadura.....	230
• Xunta de Galicia.....	232
• Diputación de Barcelona.....	236
• Diputación de Girona.....	238
• Diputación de Lugo.....	241
• Diputación de Tarragona.....	242
• Ayuntamiento de Alella.....	246
• Ayuntamiento de la Ametlla del Vallès.....	246
• Ayuntamiento de Arenys de Munt.....	247
• Ayuntamiento de Barcelona.....	248
• Ayuntamiento de Calafell.....	251

• Ayuntamiento de Castelldefels.....	255
– Policía Local.....	256
• Ayuntamiento de Castelló.....	259
• Ayuntamiento de Catarroja.....	261
• Ayuntamiento de Gijón.....	263
• Ayuntamiento de Girona.....	265
• Ayuntamiento de Granada.....	266
• Ayuntamiento de Madrid.....	267
• Ayuntamiento de Manlleu.....	268
• Ayuntamiento de Olèrdola.....	270
• Ayuntamiento de Sant Cugat.....	271
• Ayuntamiento de Telde.....	273
• Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès.....	274
• Ayuntamiento de Villa de Calendaria.....	276
• Ayuntamiento de Roda de Berà.....	278
Análisis de casos.....	280
Capítulo IV. La evaluación de la productividad en la Administración de la Generalitat: estudio de caso.....	289
4.1.- Antecedentes en la evaluación de la productividad.....	289
El desarrollo normativo.....	290
La productividad en la agenda política.....	303
4.2.- La apuesta por un nuevo sistema evaluativo: 2010-12.....	307
4.2.1.- La finalidad.....	307
4.2.2.- El sistema evaluativo.....	308
4.2.2.1.- El objeto de evaluación.....	308
4.2.2.2.- Los efectos de la evaluación.....	312
4.2.2.3.- Los evaluadores.....	312
4.2.2.4.- El mecanismo.....	313
4.3.- Fin del sistema evaluativo: argumentos del fracaso.....	314
Conflicto entre los centros de poder en materia de ocupación pública.....	316
Puestos de trabajo sin definir.....	318
Un sistema que no respondía a las expectativas.....	321
4.4.- Una nueva apuesta para implementar en 2017.....	335
Conclusiones.....	339
Fuentes.....	345
Bibliográficas.....	345
Orales.....	371
Anexos.....	375

ÍNDICE DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS.

AEAT	Agencia estatal de administración tributaria
AGE	Administración general del Estado
Art.	Artículo
CEBEP	Comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público
CESID	Centro superior de información de la defensa
CMI	Cuadro de mando integral
CNI	Centro nacional de inteligencia
CP	Contrato programa
CRPE	Complemento al rendimiento profesional de equipo
Cuestionario 1	Cuestionario sobre absentismo, productividad y evaluación del empleado público
Cuestionario 2	Cuestionario sobre los factores de éxito en la evaluación del desempeño
DGFP	Dirección general de Función Pública de la Generalitat de Catalunya
DIBA	Diputación de Barcelona
DPO	Dirección por objetivos
DPT	Descripción del puesto de trabajo
DRAE	Diccionario de la lengua española
DT	Disposición transitoria
EBEP	Estatuto básico del Empleado Público
ED	Evaluación del desempeño
EGP	Equipos de gestión de proyectos
EP	Evaluación de la productividad
FEGA	Fondo español de garantía
Generalitat	Generalidad de Cataluña
GPC	Gestión por competencias

GRAPA	<i>Group of research and analysis on public administration</i>
ICAMS	Instituto catalán de evaluaciones médicas y sanitarias
ICS	Instituto catalán de la salud
INAP	Instituto nacional de administración pública
INSS	Instituto nacional de la seguridad social
LPGE	Ley de presupuestos generales del Estado
MINHAP	Ministerio de hacienda y administraciones públicas
Mossos	Mossos d'Esquadra
PAT	Planes anuales de trabajo
PEIA	Plan especial de intensificación de actuaciones
PGA	Plan general de evaluación del Cuerpo de Mossos
PIPE	Programa de incentivación de la presencia efectiva
Plan piloto	Plan inicial de difusión y de fomento experimental de la evaluación del desempeño en la administración general del Estado
Productividad PEIA	Productividad extraordinaria por resultados destinada al impulso del plan especial de intensificación de actuaciones
QAD	Cuestionario de evaluación del desarrollo del puesto de trabajo
RPT	Relación de puestos de trabajo
RRHH	Recursos humanos
s/f	Sin fecha
SAE	Servicio andaluz de empleo
SAFP	Secretaria de Administración y Función Pública de la Generalitat de Catalunya.
SGIEP	Sistema de gestión integral del empleo público
TPFE	Organismo autónomo trabajo penitenciario y formación para el empleo
UTDLT	Unidades territoriales de empleo, desarrollo local y tecnológico

ÍNDICE DE CUADROS.

Cuadro 1.-	<i>Esquema de la gestión del rendimiento.....</i>	102
Cuadro 2.-	<i>Valores de las variables en la comparación de casos.....</i>	137
Cuadro 3.-	<i>Parametrización estudio personal laboral de la AGE.....</i>	141
Cuadro 4.-	<i>Parametrización estudio AEAT.....</i>	148
Cuadro 5.-	<i>Parametrización estudio Abogacía del Estado.....</i>	150
Cuadro 6.-	<i>Parametrización estudio Administración de Justicia.....</i>	152
Cuadro 7.-	<i>Parametrización estudio Secretarios Judiciales.....</i>	156
Cuadro 8.-	<i>Parametrización estudio Fiscalía.....</i>	158
Cuadro 9.-	<i>Parametrización estudio CNI.....</i>	160
Cuadro 10.-	<i>Parametrización estudio Fuerzas Armadas.....</i>	164
Cuadro 11.-	<i>Parametrización estudio Guardia Civil.....</i>	173
Cuadro 12.-	<i>Parametrización estudio Inspección de Trabajo.....</i>	176
Cuadro 13.-	<i>Parametrización estudio INSS.....</i>	177
Cuadro 14.-	<i>Parametrización estudio INAP.....</i>	180
Cuadro 15.-	<i>Parametrización estudio MINHAP.....</i>	182
Cuadro 16.-	<i>Parametrización estudio TPFE.....</i>	184
Cuadro 17.-	<i>Parametrización estudio FEAGA.....</i>	187
Cuadro 18.-	<i>Parametrización estudio Comunidad de Madrid.....</i>	190
Cuadro 19.-	<i>Parametrización estudio Comunidad de Madrid – docentes.....</i>	191
Cuadro 20.-	<i>Parametrización estudio Generalitat – Administración de Justicia...</i>	193
Cuadro 21.-	<i>Parametrización estudio Generalitat – Mossos.....</i>	195
Cuadro 22.-	<i>Parametrización estudio Generalitat – Bomberos.....</i>	196
Cuadro 23.-	<i>Parametrización estudio Generalitat – ICAMS.....</i>	199
Cuadro 24.-	<i>Parametrización estudio Generalitat – ICS.....</i>	204
Cuadro 25.-	<i>Parametrización estudio Generalitat Valenciana.....</i>	207
Cuadro 26.-	<i>Parametrización estudio Generalitat Valenciana – Sanidad.....</i>	209
Cuadro 27.-	<i>Parametrización estudio Gobierno Asturias.....</i>	214
Cuadro 28.-	<i>Parametrización estudio Gobierno Asturias – Sanidad.....</i>	218
Cuadro 29.-	<i>Parametrización estudio Gobierno Vasco.....</i>	221
Cuadro 30.-	<i>Parametrización estudio Junta de Andalucía.....</i>	224
Cuadro 31.-	<i>Parametrización estudio Junta de Andalucía – Sanidad.....</i>	227
Cuadro 32.-	<i>Parametrización estudio Junta de Andalucía – UTDLT.....</i>	230
Cuadro 33.-	<i>Parametrización estudio Junta de Extremadura.....</i>	232

Cuadro 34.- <i>Parametrización estudio Xunta de Galicia.....</i>	236
Cuadro 35.- <i>Parametrización estudio Diputación de Barcelona.....</i>	238
Cuadro 36.- <i>Parametrización estudio Diputación de Girona.....</i>	240
Cuadro 37.- <i>Parametrización estudio Diputación de Lugo.....</i>	242
Cuadro 38.- <i>Parametrización estudio Diputación de Tarragona.....</i>	245
Cuadro 39.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Barcelona.....</i>	250
Cuadro 40.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Calafell.....</i>	254
Cuadro 41.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Castelldefels.....</i>	256
Cuadro 42.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Castelldefels – Policía local.....</i>	258
Cuadro 43.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Castelló.....</i>	260
Cuadro 44.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Castarreja.....</i>	263
Cuadro 45.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Gijón.....</i>	264
Cuadro 46.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Girona.....</i>	266
Cuadro 47.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Granada.....</i>	267
Cuadro 48.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Manlleu.....</i>	269
Cuadro 49.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Olèrdola.....</i>	271
Cuadro 50.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Sant Cugat.....</i>	272
Cuadro 51.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Telde.....</i>	274
Cuadro 52.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès...</i>	275
Cuadro 53.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Villa de Candelaria.....</i>	277
Cuadro 54.- <i>Parametrización estudio Ayuntamiento de Roda de Berà.....</i>	279
Cuadro 55.- <i>Estudio comparado: finalidad, efectos y objetos de los sesenta y tres casos.....</i>	280
Cuadro 56.- <i>Evolución de las características de la retribución del complemento de productividad en la Generalitat.....</i>	302
Cuadro 57.- <i>Responsables de la función pública de la Generalitat, período 1981-2017.....</i>	306

ÍNDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico 1.- <i>Fases de generación de los contenidos de la actividad administrativa y sus procedimientos de control.....</i>	44
Gráfico 2.- <i>Los subsistemas organizativos del proceso de producción.....</i>	45
Gráfico 3.- <i>Relación entre las dimensiones de análisis de la actividad de la Organización y las dimensiones de análisis de la actividad del empleado.....</i>	46
Gráfico 4.- <i>Elementos que intervienen en la productividad de las organizaciones según Kopelman.....</i>	92
Gráfico 5.- <i>Sistema de Gestión Integral del Empleo Público.....</i>	105
Gráfico 6.- <i>Posibles evaluadores directos.....</i>	122
Gráfico 7.- <i>Comparativa del concepto de complemento de desempeño vs complemento de productividad.....</i>	233
Gráfico 8.- <i>Parámetros evaluados y efectos perseguidos en la ED del Ayuntamiento de Barcelona.....</i>	249
Gráfico 9.- <i>Proyecto de sistema evaluativo para la Generalitat.....</i>	336

ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 1.- <i>Necesidad y posibilidad de la evaluación según rol en el proceso.....</i>	97
Tabla 2.- <i>Mejor momento económico para evaluar según el rol en el proceso evaluador.....</i>	130
Tabla 3.- <i>Relación entre el número de objetos y efectos de cada caso, diferenciando por finalidad y por anterioridad o posterioridad al EBEP.....</i>	284
Tabla 4.- <i>Número de veces que sale un tipo de objeto en el total de casos estudiados, diferenciando por finalidad y por anterioridad o posterioridad al EBEP.....</i>	284
Tabla 5.- <i>Combinaciones de tipo de objeto en el total de casos estudiados, diferenciando por finalidad y por anterioridad o posterioridad al EBEP.....</i>	285
Tabla 6.- <i>Efectos de la evaluación según si el objeto es el rendimiento y/o la productividad.....</i>	286
Tabla 7.- <i>Distinción entre productividad y rendimiento dentro del tipo de objeto de logros, diferenciando por finalidad y por anterioridad o posterioridad al EBEP.....</i>	287
Tabla 8.- <i>Puestos de trabajo con una definición formalizada de funciones.....</i>	319
Tabla 9.- <i>Expectativas de los gestores sobre la finalidad de la evaluación.....</i>	322
Tabla 10.- <i>Expectativas de los gestores sobre el objeto de la evaluación.....</i>	323
Tabla 11.- <i>Expectativas de los gestores sobre los efectos de la evaluación.....</i>	325
Tabla 12.- <i>Expectativas de los gestores sobre el instrumento de la evaluación.....</i>	326
Tabla 13.- <i>Qué entienden los gestores por productividad en el sector público.....</i>	328
Tabla 14.- <i>Opinión de los gestores sobre la necesidad y viabilidad de evaluar la productividad en el sector público.....</i>	329
Tabla 15.- <i>Opinión de los gestores sobre los factores que incrementarían la productividad en su Organización.....</i>	329
Tabla 16.- <i>Opinión de los gestores sobre los elementos que incrementan la productividad del empleado.....</i>	330
Tabla 17.- <i>Opinión de los gestores sobre la efectividad incentivadora de diversas medidas.....</i>	331
Tabla 18.- <i>Flexibilidad de horario y planificación de la actividad según si el absentismo es un problema o no en la Administración.....</i>	332
Tabla 19.- <i>Grado de acuerdo con los axiomas de este estudio.....</i>	333

INTRODUCCIÓN.

Una de las frases célebres que se le atribuyen a Peter Ferdinand Drucker reza “*the productivity of work is not the responsibility of the worker but of the manager*”.¹ ¿Nos está diciendo Drucker que el trabajador no es responsable del resultado de su trabajo? Por supuesto que no. El empleado es el máximo responsable de su desempeño; aunque no el único. Pero que este desempeño repercuta en la productividad de la Organización es responsabilidad de ésta; consecuentemente, de quienes la dirigen. Para que así suceda es imprescindible (i) que exista planificación y (ii) que los puestos tengan asignados unos objetivos alineados con los objetivos de la Organización.² Lógicamente, la planificación y la asignación de objetivos son responsabilidad de la Organización. Con unos objetivos claros y bien orientados, el buen desempeño del empleado repercutirá en un resultado productivo positivo.

El empleo público justifica su existencia en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que lo financian con sus impuestos. La ciudadanía no tiene ninguna obligación de mantener una función pública enormemente profesional pero que no contribuya a los objetivos que establece la Organización. Es exigible que la actividad de la Administración sea útil para los administrados. Esta necesaria vinculación entre desempeño de las tareas y resultado que contribuye a los objetivos de la Organización es la esencia —aquello que constituye la naturaleza de las cosas, lo permanente e invariable de ellas— de lo que entiendo por productividad.

No obstante, cuando coloquialmente hablamos de productividad, rápidamente suelen aparecer otros conceptos acompañándolo: eficiencia, absentismo, desempeño. Convendrá deslindar ámbitos conceptuales por mor de la precisión científica. Así, la línea entre desempeño eficiente y desempeño productivo es fina, pero nítida. Esta memoria doctoral pretende subrayar esta línea y remarcar aquellos elementos que contribuyen a que la evaluación de la productividad (en adelante, EP) del empleado público sea válida y con una razonable probabilidad de éxito. A un empleado le exigimos que asista al trabajo cuando se le espera; y si no lo hace y no justifica su ausencia hablamos de absentismo. Este absentismo no nos explica nada sobre cómo el empleado desarrolla sus tareas, sobre su actitud en el trabajo ni sobre qué aporta para

¹ Drucker es una autor con una prolija producción literaria en el ámbito del *management* que combinó su faceta de escritor con la de conferenciante. La frase que cito es popular y no se cuestiona su autoría. Pero es difícil concretar el momento y el instrumento en que se plasmó por primera vez. En una búsqueda por internet he encontrado una referencia a la obra *The Effective Executive* (1993); lamentablemente no he conseguido acceder al documento. No obstante, considero que es muy ilustrativa y que es la que mejor traslada lo que luego he ido leyendo en otras obras de este autor; razón por la cual estimo oportuno mantenerla.

² En esta memoria me referiré frecuentemente a la organización en la tercera acepción que contempla el Diccionario de la Lengua Española — Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines— pero con similar repetición la usaré según la cuarta acepción del Diccionario — Disposición, arreglo, orden— con la que ésta regula su funcionamiento. Por esta razón, en aras de la claridad en la exposición, escribiré Organización con la primera letra en mayúscula cuando aluda al ente, y en minúscula cuando me preocupe por su funcionamiento.

contribuir a los objetivos que la Organización se ha fijado. Por tanto, el absentismo no define el desempeño del empleado ni su productividad. Es importante, sin duda, pero es otra cosa. Por su parte, el desempeño nos habla de cómo realiza el empleado su actividad; tanto cualitativamente como cuantitativamente. Le define como profesional. Nos dice cómo aplica al desarrollo de sus tareas sus conocimientos, sus habilidades y su experiencia. Nos dice tanto qué bien lo hace como cuánto hace, pero no qué consigue. Evaluar el desempeño es crucial para que prospere el empleado; y por ello es un derecho que tiene reconocido. Pero no es suficiente.

Así las cosas, el objetivo principal de mi memoria es establecer el concepto productividad como uno de los componentes que definen la actividad del empleado, a la vez que lo diferencio del desempeño y de la presencia. Ello supone abandonar el paradigma predominante que la define como el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con la que empleado desempeña su labor; para abrazar uno nuevo que la considera como el trabajo efectivo. Por supuesto, para que tal productividad sea posible se requiere una planificación previa de la Organización — mediante planes de Gobierno e instrumentos análogos— y una asignación de objetivos operativos a unidades y/o empleados. Además, puesto que, a diferencia del desempeño, la productividad no depende sólo del esfuerzo del empleado, los efectos que debe producir su evaluación pueden ser distintos a los que se le reconozcan a la evaluación del desempeño (en adelante, ED).

Como objetivo secundario, pretendo determinar un sistema para evaluarla. Lo que implica procurar su validez, su eficacia y su institucionalización. La evaluación será válida cuando mida efectivamente la productividad del empleado —tal y como la definiré— y no incluya en la valoración aspectos irrelevantes. Se entenderá eficaz si los resultados que logra contribuyen a alcanzar la finalidad que la motivó Y para considerar la viabilidad de su consolidación, hay algunos condicionantes que la literatura que propongo y mi experiencia como investigador en este ámbito apuntan como factores de éxito.

Ha sido mi trayectoria laboral y sus anécdotas las que me han impelido a proponer un sistema de EP. En mi primer año como empleado público se me premió otorgándome uno de los restringidos tramos altos de productividad que se podían conceder a mi grupo profesional. Nunca supe por qué se me consideró merecedor de tal distinción; nadie jamás me explicó el motivo. En los siguientes ejercicios pasé a considerar el complemento de productividad como un concepto que contribuía a mejorar el pingüe importe de las antiguas pagas extraordinarias, las cuales no incorporaban la parte correspondiente al complemento de dedicación ni al complemento específico del puesto. Cuando al cabo de unos años accedí a un puesto de un Cuerpo superior en una unidad de recursos humanos (en adelante, RRHH) uno de mis primeros informes fue sobre una nueva iniciativa de ED que se estaba impulsando desde el Departamento competente. Ahí, ya emití un primer juicio cuestionando la validez del método propuesto. No vi el nexo entre aquello que se evaluaba —la actitud genérica

ante el trabajo— y el objetivo que decía perseguir —la EP con la finalidad de retribuirla—, porque entendí que en ningún momento se estaba evaluando la productividad. Sobre estas experiencias fundamenté mi interés por entender qué era la productividad de un empleado público. Por ello, hablé con mi director de tesis y reorienté mis investigaciones. Junto con Rafa Martínez, en el marco del grupo de investigación de la Universidad de Barcelona reconocido como emergente por la Generalidad de Cataluña (en adelante, Generalitat), *Group of Research and Analysis on Public Administration* (en adelante, GRAPA), hicimos una primera aproximación a la productividad a través del estudio de una selección de sistemas de evaluación de la actividad de los empleados públicos. Descubrimos una taxonomía con cinco tipos teóricos; tres de los cuales no consideramos que evalúen ni el desempeño, ni la productividad. Nos percatamos que había un elemento distorsionador en la evaluación de la actividad del empleado: su no-actividad, es decir el absentismo. En esa línea hicimos un informe proponiendo medidas para combatir el absentismo que no interfirieran en la ED ni, si se apostara por ella, en la EP. Luego publicamos un artículo con una reformulación del absentismo en administraciones orientadas a la consecución de objetivos. En esta línea, actualmente estamos estudiando los factores de éxito en la implementación de sistemas de ED en la Administración General del Estado (en adelante, AGE).³

³ Mi colaboración con GRAPA ha sido muy intensa los últimos años. Toda nuestra actividad puede consultarse en la página web www.ub.edu/grapa (de la cual soy el administrador principal). Los proyectos impulsados en la línea de investigación de Función Pública los he realizado siempre en estrecha colaboración con Rafa Martínez (investigador principal de GRAPA). Hasta la fecha, nuestro trabajo en tres proyectos se ha reflejado en un libro, tres informes, tres artículos y cuatro ponencias en Congresos. Todos ellos, en mayor o menor medida, son antecedentes de la memoria que defiendo.

a/ Proyectos de investigación:

- "Factores de éxito en la implementación de la evaluación del desempeño. La experiencia de evaluados y evaluadores" (2014-2015)
Financiación: Instituto Nacional de Administración Pública (2014/0000000195)
Investigadores: Rafa Martínez y Pep Jané
- "Iniciatives i solucions per combatre l'absentisme de l'empleat públic català" (2011-2012)
Financiación: Escuela de Administración Pública de Cataluña (2011EAPC07)
Investigadores: Rafa Martínez y Pep Jané
- "L'avaluació i el complement de productivitat de l'empleat públic català" (2010-2011)
Financiación: Escuela de Administración Pública de Cataluña (2012RICIP13)
Investigadores: Rafa Martínez y Pep Jané

b/ Libros:

- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2013) "Iniciatives i solucions per combatre l'absentisme de l'empleat públic català", en la colección *Estudis de Recerca Digitals*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, ISBN-13978-84-695-9384-4

c/ Informes:

- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2013) *Iniciatives i solucions per combatre l'absentisme de l'empleat públic català*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona
- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2013) Informe ejecutivo sobre los resultados del Cuestionario Absentismo, Productividad y Evaluación del Empleado Público
- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2011) *L'avaluació i el complement de productivitat de l'empleat públic català*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona

ÁMBITO OBJETIVO, SUBJETIVO Y TEMPORAL DE LA INVESTIGACIÓN.

En este trabajo propongo un enfoque teórico para el análisis de la actividad del empleado público que permite deslindar los conceptos de desempeño y de productividad. Para reafirmar la necesidad de la delimitación conceptual, analizo un conjunto de sistemas de evaluación de la actividad de los empleados públicos diseñados, propuestos o implementados en administraciones públicas españolas. También, defino el marco teórico que permite analizar los sistemas de evaluación y determinar los factores de éxito en su implementación. Para corroborar este marco analítico, focalizo la atención en cómo se ha evaluado a determinados empleados públicos de la Generalitat en el período comprendido entre el año 2009 y el año 2014.

Siempre ha existido algún tipo de evaluación informal del superior jerárquico hacia sus subordinados; pero lo excluyo expresamente del ámbito de este estudio. El ámbito objetivo queda pues limitado a los sistemas de evaluación formales. Me refiero a actividad —y no sólo a rendimiento, desempeño o productividad— para abarcar cualquier experiencia que con otras denominaciones o pretextos pudieran haberse previsto. Aunque, cuando ello aporte información relevante, haré alusiones a otros mecanismos que exceden tanto el ámbito subjetivo como el temporal.

No sólo desde el punto de vista operativo, sino también conceptual, un estudio sobre los empleados públicos presenta una ostensible dificultad por la enorme variedad de profesionales que pueden reclamar tal condición. Porque ¿qué es un empleado

d/ Artículos:

- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2014) “El absentismo. Un intento de concreción terminológica”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid
- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2014) “Que lo urgente no relegue lo importante: absentismo vs. productividad”. *Revista catalana de dret públic*, nº. 48, pp. 134-151, DOI: 10.2436/20.8030.01.25
- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2012) “Tipología de mecanismos de evaluación de la productividad”, *Buen Gobierno*, nº 13. Méjico, pp. 110-143

e/ Ponencias:

- Jané, Pep; Martínez, Rafa (2014) "El absentismo tras la reforma de la Administración: una reformulación terminológica" en el V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), celebrado en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid), del 29 de septiembre al 1 de octubre.
- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2013) “Evaluación del empleado público: ¿qué y para qué evaluamos?” en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), celebrado en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid), el 23 y 24 de septiembre.
- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2013) "Que lo urgente no relegue lo importante: absentismo vs productividad"; en el XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA): La política en tiempos de incertidumbre, celebrado en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla), del 18 al 20 de septiembre.
- Martínez, Rafa; Jané, Pep (2012) “Tipología de sistemas de evaluación del empleado público” en el III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), celebrado en la sede de la Fundación Gregorio-Marañón (Madrid), el 27 y 28 de septiembre.

público? Con claridad lo es el funcionario; con la prolijidad propia de Cuerpos y escalas. También, el laboral que ocupa puestos de plantilla en administraciones públicas y sus organismos autónomos. Este personal laboral, especialmente en las administraciones locales, abarca casi todas las categorías profesionales que podemos encontrar en el sector privado (de arquitecto a jardinero, de vigilante de piscina a lingüista, etc.). Menos claro son los casos del personal eventual o asesor y de los directivos y altos cargos. Y mucho más difuso es el vínculo cuando nos referimos al sector público en su definición más extensa.⁴ Existe, por tanto, la necesidad de concreción del concepto empleado público. Mauri atribuye el uso de este “concepto atípico” al afán de “identificar una realidad que se quiere unitaria y a la vez diferenciada—funcionarios y contratados laborales— de acuerdo con los principios y reglas comunes” (2012:37-38). Y continúa recordando que para el legislador “son empleados públicos los que desempeñan funciones retribuidas en las administraciones públicas al servicio de los intereses generales”.⁵ Sin embargo, advierte, este concepto identifica a un conjunto de personas, nada nos habla de la naturaleza jurídica de la relación que les vincula como empleados a la organización; que “puede ser de carácter estatutario y estar

⁴ Probablemente la referencia más omnicomprensiva que se hace al sector público la encontramos en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. En su artículo 3, establece:

1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades:
 - a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.
 - b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
 - c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
 - d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por 100.
 - e) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.
 - f) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.
 - g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
 - h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
 - i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

⁵ Artículo 8.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

sometida al derecho administrativo o de carácter contractual y estar sometida al derecho laboral” (Mauri, 2012:37-38). Este trabajo, muy a su pesar, pero creo que muy sensatamente, no entrará a proporcionar luz en este punto; aunque sí restringirá el ámbito subjetivo. Así, los sistemas evaluativos que he establecido como objeto de estudio sólo serán considerados cuando se refieran al personal funcionario —de carrera o interino— que desarrolla tareas de administración y/o técnicas en los Departamentos y organismos autónomos de la Generalitat. Esta delimitación es muy restrictiva. Y lo es por razones operativas asociadas a la naturaleza de este trabajo. Pero, y aunque no lo demostraré aquí, tengo el absoluto convencimiento que las conclusiones a las que llegue en este trabajo son potencialmente extrapolables a otros tipos de personal —el personal laboral y eventual en estas entidades— y a otras entidades pertenecientes a una visión más amplia del sector público —empresas públicas, fundaciones y consorcios.

En cuanto a su acotación temporal, sin renunciar a referirme a experiencias anteriores, he optado por valorar el período comprendido entre 2009 y 2014. Por tres razones. La primera porque en 2009 se inició la última y más ambiciosa experiencia de evaluación en la Generalitat, que tenía como pretexto la distribución del complemento de productividad. Es una experiencia que conocí de primera mano por mi responsabilidad como analista en el Departamento de Trabajo. La segunda razón es porque en 2012, más allá de los motivos de contención del gasto que subyacían, se argumentó que se cesaba esa evaluación porque el sistema escogido no se correspondía con los requisitos de una EP. Y, finalmente, porque en 2015 se apuntó que se recuperaría la paga de productividad —con vigencia prevista para 2016— y que estaría sujeta a una evaluación que tendría en cuenta el grado de logro de objetivos. Ha sido pues en este intervalo durante el que se ha finiquitado una apuesta fuerte por la evaluación —de lo que yo entiendo que es desempeño— y se ha pasado a proponer vincular claramente la productividad a la consecución de objetivos, lo que es coherente con lo que defiendo en este trabajo.

PREGUNTAS E HIPÓTESIS.

Tal y como he advertido al inicio, el objetivo principal de mi memoria es establecer el concepto productividad como una de las dimensiones de análisis de la actividad del empleado, a la vez que lo diferencio del desempeño y de la presencia. Y como objetivo secundario, determinar el modo más eficaz de evaluarlo. Para alcanzar ambos debo responder una pregunta principal; que no es otra que la que invoca el título de la memoria: ¿Cómo se evalúa la productividad del empleado público?

Interrogante principal que no se puede resolver sin antes encontrar respuesta a otra pregunta: ¿Qué es la productividad del empleado público? La actividad del empleado se puede analizar desde tres perspectivas: (i) qué hace, es decir, aquellas tareas que tienen encomendadas, (ii) cómo lo hace, que tiene un factor positivo —el

desempeño— y uno negativo —las conductas contra-productivas—, y (iii) qué consigue, o lo que es lo mismo, su productividad. En este sentido, es importante diferenciar entre un alto grado de rendimiento en el desempeño del empleado —que cae en el ámbito competencial de las unidades de RRHH— y un alto grado de logro de objetivos del empleado —que es una responsabilidad organizativa y, por tanto, también directiva. Se pueden fijar objetivos individuales de rendimiento para evaluar cuantitativamente el desempeño, pero si estos objetivos no tienen una vinculación con los objetivos operativos de la Organización no es posible hablar de productividad. Ello me lleva a formular una primera hipótesis, que satisface el objetivo principal de este estudio:

H_p: La productividad del empleado público es la contribución de su desempeño a la consecución de los objetivos planificados por la Organización.

Definida la productividad como la contribución del desempeño del empleado a los objetivos planificados, en una Organización que define objetivos operativos para cada puesto de trabajo, para alcanzar el objetivo secundario se debe establecer el mejor modo para evaluarla. Lo que implica asegurar su validez, su eficacia y su institucionalización.

Hablamos de validez cuando la evaluación tiene en consideración todos los aspectos relevantes y ninguno que no lo sea. O lo que es lo mismo, cuando el objeto de evaluación es la productividad y no otra de las dimensiones de la actividad del empleado. Aunque la actividad combine los factores tiempo y trabajo, para la EP sólo evaluamos el resultado. Cómo hayan participado los factores no nos interesa para este fin. Por ello, excluirémos cualquier consideración a las ausencias —por razones justificadas o atribuibles a conductas contra-productivas— o al desempeño. Tampoco se puede considerar como objetivo productivo cualquier meta que se plantee al empleado. En una ED desconectada de la productividad quizás se podrían plantear metas de rendimiento o de mejora relativa —hacerlo mejor que el año pasado, aun cuando el nivel alcanzado esté por debajo de la media de la unidad— sin que éstos tuvieran una vinculación clara con los objetivos de la Organización. Pero en la EP esto no tendría sentido. Por tanto, la EP sólo puede consistir en valorar el grado de consecución de los objetivos operativos que ha establecido la Organización para un período determinado. Lo que comporta, irremisiblemente, que ésta haya realizado una planificación estratégica, haya definido unos objetivos operativos y haya ido concretando en cascada cómo cada puesto de trabajo —o en su defecto, unidad— participa en el logro de los mismos. Con ello queda formulada una primera subhipótesis:

H₁: La evaluación de la productividad del empleado mide el grado con el que su desempeño alcanza los objetivos operativos asignados a su puesto de trabajo o, en su defecto, unidad.

La eficacia supone que los efectos de la evaluación contribuyen a la finalidad que la ha motivado. La evaluación de la actividad del empleado siempre es instrumental, nunca un fin en sí mismo. De la redacción del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) puede extraerse la noción de un único proceso de ED que comporta múltiples efectos, entre ellos un complemento retributivo que se asocia a la productividad.⁶ No comparto esta idea. Como mostraré, para que el nivel de rendimiento que el empleado alcanza con su desempeño sea equivalente a su productividad individual, el rendimiento debe mostrarse alcanzando los objetivos que vinculan su actividad individual con los objetivos operativos de la Organización. Si no se da esta premisa, el desempeño no puede asimilarse a productividad. Consecuentemente, sus evaluaciones no tienen por qué ser iguales.

Existen distintas finalidades que pueden motivar la evaluación, pero la EP se ve potenciada cuando se persigue incrementar el rendimiento organizativo. Es así, porque suele producirse en un entorno de dirección por objetivos (en adelante, DPO); aunque no es imprescindible que sea así, siempre que haya algún tipo de planificación operativizada en objetivos e indicadores.

Se puede valorar establecer un corto período de prueba del sistema en el que no se generen efectos, la duración de los planes piloto ha de ser breve; porque mantener una evaluación sin impacto en el empleado (i) falsea los datos obtenidos y (ii) se percibe como una carga añadida que genera rechazo y contribuye a su fracaso. Como regla general, la EP debe producir efectos tanto sobre el empleado como sobre la organización. Sobre el empleado no tiene por qué producir un solo efecto, pero lo lógico es que la EP se acompañe de la ED —que es un derecho del empleado— y sea esta última evaluación la que proporcione más información a los subsistemas de un sistema de gestión de los RRHH, que yo idealizo en el Sistema de Gestión Integral del Empleo Público (en adelante, SGI EP). Tradicionalmente la evaluación ha ido asociada —como justificación o pretexto— al complemento de productividad. Este complemento debe relacionarse con la productividad y no con el desempeño. Es ineludible que el resultado de la EP aporte un criterio objetivo para generar el derecho a percibir el complemento de productividad —o figura análoga— y, si es el caso, establecer el porcentaje o tramo a percibir. Sin menoscabo de lo dicho, y por contradictorio que pudiera parecer con todo lo argumentado hasta ahora, el resultado de la EP del empleado es el elemento principal a computar, pero no tiene por qué ser el único. Para potenciar las sinergias organizativas —o cuando no es viable fijar los objetivos a nivel de puesto de trabajo—, es recomendable considerar la participación del empleado en la consecución de objetivos

⁶ Al empezar este estudio, el Estatuto Básico del Empleado Público era el que aprobó la Ley 7/2007, de 12 de abril. Y es esta la referencia que uso cuando hable de casos que se han gestado antes o después del EBEP. No obstante, en el transcurso de la investigación se publicó el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

colectivos. Por otra parte, en una Administración orientada al logro de resultados, los efectos deben ser de mayor calado e incidir en todos los elementos que repercuten en el resultado productivo: la planificación, la organización y el desempeño de sus profesionales. A efectos organizativos, el resultado de la evaluación en conjunto ha de facilitar comprobar que la planificación, los medios invertidos, la división del trabajo o la preparación de los empleados son los indicados para lograr los objetivos planificados. Y, si se detectan ineficiencias, los resultados individuales han de dar pistas al SGIEP para localizar dónde implementar correcciones o mejoras. Si no se logran los objetivos programados o todos los empleados los alcanzan al cien por cien, probablemente se deba revisar la planificación, que adolece de poco realismo o de poca ambición. El esfuerzo de los empleados para lograr los objetivos debe ser recompensado, la desidia penalizada y la incapacidad corregida con formación o reubicación. Pero también los medios materiales y el modo de trabajar pueden ser cuestionados constantemente; revisar procedimientos, empoderar a los empleados, dotar de más o mejores medios, etc., son opciones que siempre deben estar en revisión, y los argumentos que indican la dirección a seguir se consiguen como resultado de la evaluación. Todo ello es importante, pero como segunda subhipótesis que merece la pena contrastar propongo:

H₂: El resultado de la evaluación de la productividad individual debe aportar información a los subsistemas de planificación, de diseño y de administración de la compensación en el marco del Sistema de Gestión Integral del Empleo Público.

Finalmente, por la vocación práctica de este estudio, no tendría sentido plantear un sistema de evaluación que estuviera condenado al fracaso. Aceptaré que un sistema evaluativo tiene éxito si logra institucionalizarse (Salvador y Dubin, 2008a). De hecho, tanto evaluar el desempeño como hacerlo con la productividad supone dos intervenciones de gran impacto en la Administración. Su implantación comporta un gran cambio organizativo y cultural. Y es por ello común a ambos la necesidad de respetar los postulados de la gestión del cambio. Consecuentemente, desde un planteamiento sistémico, serán relevantes los aspectos relativos a los actores, a los inputs, a los outputs y el mecanismo. Los inputs son aquello que se evalúa —es decir, el objeto de evaluación— y ha quedado claro en la primera subhipótesis que debe ser: el logro de los objetivos. Los outputs, son los efectos de la evaluación, y los defino en la segunda subhipótesis.

El mecanismo suele ser la preocupación principal de los gestores públicos. Hay diversidad de posibilidades. No hay razón académica para prescribir un mecanismo tipo y universal. Lo importante es que cumpla tres requisitos: (i) que sea claro, (ii) que sea justo y (iii) que sea discriminante.⁷ Con claro se entiende tanto (i) que sea unívoca la relación resultado-puntuación, como (ii) que sea conocido de antemano y (iii)

⁷ Obviamente, utilizo el término discriminar en su acepción de ‘seleccionar excluyendo’.

transparente. La justicia se contrapone a la valoración sobre la objetividad y subjetividad. El mecanismo que evalúe la productividad debe garantizar la justicia del resultado. Un resultado se considerará justo si no es fruto de la aleatoriedad o de la arbitrariedad. Un resultado fruto de una evaluación subjetiva puede ser justo. De hecho, todas las evaluaciones tienen un componente subjetivo; sea en la decisión de aquello que se evaluará o lo sea en el modo cómo se evalúa. Centrándonos sólo en el modo cómo opera, la ED tiene más margen para la subjetividad, puesto que aprecia conductas profesionales. La EP, en cambio, es más objetiva puesto que tiene en consideración el nivel alcanzado en determinados indicadores. Y la discriminación significa que permite obtener un juicio diferenciado para resultados diferentes; que no es homogeneizador. Postergo la explicación de estos conceptos a su desarrollo en el capítulo II, pero quedan apuntados para formular una tercera subhipótesis:

H₃: El mecanismo de evaluación debe ser claro, justo y discriminante.

Queda por considerar el papel de los actores del sistema. Afirmando que cuatro son los relevantes: (i) los evaluados, (ii) los mandos intermedios en su rol de evaluadores, (iii) los directivos y (iv) los políticos. Existe un quinto actor, los representantes de los trabajadores y los sindicatos, que si bien tienen un papel importante en el sistema, su relevancia es menor a la de los otros cuatro que he relacionado. Explicaré el rol de cada uno de los actores, todos ellos relevantes. Y si bien es cierto que en la ED dos son determinantes —el político y el mando intermedio—, al referirnos a la productividad el agente político es imprescindible. Por lo que formulo como cuarta subhipótesis:

H₄: Es improbable que un sistema de evaluación de la productividad prospere sin el impulso y el apoyo prolongado del decisor político.

Las cuatro subhipótesis propuestas se combinan para responder a la pregunta inicial —¿Cómo se evalúa la productividad del empleado público?— y, agregadas todas ellas, configurar la hipótesis secundaria:

H₅: La productividad del empleado público se evalúa valorando el grado de logro de los objetivos que se hayan establecido para el puesto de trabajo ocupado o, en su defecto, para la unidad de adscripción, los cuales deben responder a la planificación operativa de la Organización. Para maximizar la posibilidad de institucionalización, se debe contar con el impulso y el apoyo prolongado del decisor político. Es necesario que el mecanismo de evaluación sea claro, justo y discriminante, y que aporte información a los subsistemas de planificación, de diseño y de administración de la compensación en el marco del Sistema de Gestión Integral del Empleo Público.

METODOLOGÍA.

El objetivo principal que persigo es complejo porque (i) no tiene unos precursores teóricos que lo avalen —distinguir entre desempeño y productividad es novedoso—, y (ii) como no ha existido esta distinción, no puedo comparar con propiedad mecanismos que evalúen sólo la productividad y extraer conclusiones sobre la eficacia de cada apuesta evaluativa.⁸ Por otra parte, siempre tengo presente las palabras de Barzelay reclamando que el discurso académico encuentre puntos de referencia en el ámbito de la práctica.⁹ Por todo ello, con las fuentes a las que he tenido acceso, adoptaré una estrategia que me permita ir contrastando la vertiente teórica con las opiniones de los gestores y las decisiones de los políticos en la materia que me ocupa. En esta estrategia, asentada principalmente en el difuso ámbito de la Ciencia de la Administración, emplearé distintos métodos, aprovechando el pluralismo metodológico que caracteriza las ciencias sociales (Coller, 2000).¹⁰ Principalmente adoptaré la metodología de evaluación de las políticas públicas y la política comparada (Subirats y Gomà, 1988; Subirats, 1994; Caïs, 1997; Blasco, 2009; Jolías y Reina, 2009). Y las aplicaré sobre diversas fuentes de información; que detallo a continuación.

⁸ Existen experiencias internacionales de *Performance-Related-Pay* (Dubin y Salvador, 2008a) que seguramente están próximas a mi concepto de productividad. Pero no las considero puesto que sólo me centro en experiencias o propuestas de Administraciones españolas porque comparten un tronco normativo —y cultural— común.

⁹ Michael Barzelay, profesor de la *London School of Economics and Political Science*, se pronunció en estos términos, el 3 de julio de 2012, en su ponencia dentro del marco de la Jornada Internacional: “*Perspectives internacionals de futur sobre la funció pública*”, organizada por la *Escola d’Administració Pública de Catalunya*. Puede escucharse la ponencia en el portal web Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=D6tHe1nQUTI> (enlace comprobado por última vez el 1/06/2017)

¹⁰ La literatura ha debatido si la Ciencia de la Administración (i) es una ciencia autónoma pero no autosuficiente (D’Amico, 1992), (ii) debe considerarse como mera rama de la Ciencia Política (Baena del Alcázar, 1985; Chevalier y Loschak, 1986; Pasquino, 1986) o (iii) no tiene entidad como tal, porque la Administración Pública es un objeto de estudio propio de la Teoría de la Organización,

Tanto si consideramos la Teoría de la Organización o hablamos de una Ciencia de la Administración —o Teoría de la Administración o Ciencia Administrativa—, en su estudio de la Administración pública se relaciona con otras disciplinas (Garrido Falla, 1961; Easton, 1969a; Pfeffer, 1982; Baena de Alcázar, 1985; Pasquino, 1986; Zan, 1989; Ramió y Ballart, 1993; Ramió, 1999; Galindo, 2000; Nieto, 2002; Coller y Garvía, 2004; Lorenzo de Membiela, 2009a). Para discernir sobre si su carácter multidisciplinar, pluridisciplinar, interdisciplinar o pandisciplinar me remito a Guerrero (2010).

Sobre qué es una Administración pública, Waldo advierte que “en realidad no hay ninguna buena definición de Administración Pública. Quizá haya buenas definiciones breves pero no una buena explicación breve” (1961a: 6). Para profundizar en ello aconsejo la lectura de: Simon, (1947a), Nigro y Nigro (1981), Subirats (1990), y Albi, González-Páramo y López Casasnovas (1997).

En cuanto a la perspectiva sistémica, como aproximación para abordar el estudio de la Administración, acudiría a: Katz y Kahn (1966), Easton (1969a y 1969b), Jimenez Nieto (1975), Voltes (1978), García Cotarelo (1979), Chevalier y Loschak (1986), Ramió (1999) y Quijano (2000).

A/ FUENTES.

Usaré dos tipos de fuentes, las indirectas, —básicamente bibliográficas y normativas— y las directas —las opiniones de empleados y gestores públicos.

Entre las primeras, distingo tres niveles de referencias bibliográficas: (i) Un conjunto heterogéneo de obras genéricas sobre la Administración pública como ciencia, aspectos generales sobre Teoría de la Organización y sobre Psicología del trabajo, y cuestiones netamente metodológicas, que usaré en este capítulo introductorio.¹¹ (ii) Obras y artículos teóricos de referencia en el campo de la evaluación de la actividad de los trabajadores, que se usaran en el segundo capítulo, para definir los atributos y dimensiones del análisis de dicha actividad. Y, (iii) artículos especializados y documentos de trabajo relacionados directamente con algunas experiencias o propuestas que analizaré en el capítulo tercero. También recurriré a dos tipos de fuentes normativas y jurisprudenciales, que según su relación con el estudio podría clasificar como: (i) genéricas y (ii) específicas. Las primeras, serán leyes, reglamentos, circulares, instrucciones y sentencias que me servirán para contextualizar mis argumentos. Las segundas son, básicamente, la normativa que establece cómo se regula los sistemas evaluativos o los criterios para retribuir la productividad, y me servirán para entender cómo los políticos han interpretado los conceptos clave de este estudio y para contextualizar las respuestas de los gestores en el marco legal pertinente. Mención especial merece la recopilación de los Acuerdos de Gobierno que han regulado, anualmente, la retribución de la productividad en la Generalitat. Son documentos que no se suelen publicar y que la Dirección General de Función Pública de la Generalitat (en adelante, DGFP) ha tenido la gentileza de escanear y remitirme.¹²

¹¹ Coller y Garvia (2004) advierten al investigador novel que es imposible leer todas las referencias bibliográficas que tratan al tema de estudio. Estoy de acuerdo. Y más en la era de internet, que permite acceder a infinidad de artículos, *papers*, *posts* y otros documentos —de desigual calidad— disponibles en la red. Esta tarea se torna más ardua, no por el acceso a la información en sí, sino por el trabajo que supone analizar y valorar la relevancia de su aportación antes de proceder a incorporarla al corpus argumental o decidir su exclusión. No obstante, por la naturaleza de este trabajo —una tesis doctoral pretende ser una carta de presentación ante los representantes de la Academia— parece obligado hacer un estudio lo más exhaustivo posible de las obras de referencia para demostrar que se conocen los referentes de la disciplina.

He intentado acceder siempre a las obras originales o, cuando ha sido el caso, a su traducción al castellano, catalán o gallego. Pero hay un conjunto de obras que conocí hace tiempo como un conjunto de textos recopilados por Ramió y Ballart (1993), traducidos al castellano, bajo el nombre de *Lecturas de Teoría de la Organización*. Compendio en dos volúmenes que en palabras de sus autores reúnen “52 textos dispersos en multitud de obras y revistas de ediciones limitadas —en algunos casos bastante antiguas— que en su mayor parte no habían sido traducidos al castellano” (Ramió y Ballart, 1993:19). En este caso, y dado además que no se trata de obras de la parte troncal de mi memoria sino que sirven como argumentación en el capítulo I, he considerado sensato aprovechar la oportunidad que nos ofrecen de acceder a textos de alto valor y, a menudo, de difícil acceso. En este caso, al citar la obra hago referencia al nombre del autor, al año en que fue publicado el original (según Ramió y Ballart indican en la obra) y al número de página de la obra recopilatoria (puesto que no se indica la numeración original).

¹² En una primera instancia intenté conseguir esa información a través de la página web de la Generalitat. El proceso fue infructuoso. Entonces, merced al consejo de un miembro de la Junta de la *Associació Catalana de Gestió Pública* (ACGP) y de un antiguo subdirector de función pública —ambos conocen de

El conjunto de fuentes primarias lo constituyen las respuestas a dos cuestionarios y a las entrevistas para esta memoria y para diversas investigaciones de GRAPA. Un primer grupo de datos provienen de las respuestas a una encuesta realizada por GRAPA, mediante el Cuestionario sobre Absentismo, Productividad y Evaluación del Empleado Público (en adelante, Cuestionario 1 —Anexo 1—). En esta encuesta, preguntamos a quienes tenían responsabilidad política, directiva o de gestión en materia de ocupación pública en las Administraciones públicas catalanas, qué debemos entender por productividad de los empleados públicos, cómo podemos evaluarla y qué impacto consideran que tienen las conductas absentistas. El Cuestionario 1 se envió y recopiló entre abril y julio de 2012. Los destinatarios fueron las personas titulares —en el momento del envío— de: (i) secretarías generales o sectoriales, direcciones de servicio o direcciones generales con determinados Cuerpos específicos —bomberos y *mossos*—, subdirecciones generales con competencia en recursos humanos y servicios de RRHH, organización y/o prevención de riesgos laborales de la Generalitat —departamentos, organismos autónomos y empresas públicas—; (ii) regidores con competencia en RRHH y jefaturas de áreas de RRHH de los ayuntamientos de poblaciones de más de 10.000 habitantes; (iii) responsables en materia de RRHH de las universidades públicas, de las diputaciones provinciales, de los consejos comarcales y del resto de ayuntamientos; y (iv) personas de referencia en materia de función pública de los sindicatos más representativos.¹³ Para este trabajo reoperaré las respuestas que llegaron

mi respeto y simpatía hacia su labor— obtuve su recomendación para dirigirme a la *Oficina del Govern* del Departamento de Presidencia. La cual remitió mi petición a la DGFP. La petición era que me proporcionaran todos los Acuerdos de Gobierno anteriores a 2009 —porque el de ese año y los posteriores ya obraban en mí poder como fruto de la tarea de recopilación realizada para los trabajos anteriores con GRAPA. He recopilado desde 1993. Sé —porque así se me dijo en las entrevistas que realicé a responsables de la Función Pública en períodos anteriores y porque lo corroboré en las nóminas de una trabajadora— que con anterioridad se debieron aprobar más Acuerdos. Pero no he podido tener acceso a ellos.

En este punto me parece oportuno comentar la reflexión que Chevalier y Loschak expresan en estos términos: “El investigador, externo a la administración, choca con numerosas dificultades para obtener las informaciones necesarias por parte de la administración. La falta de colaboración de esta última se nota particularmente cuando la investigación no ha sido ni encargada ni financiada por ella. En efecto, la actitud desconfiada de la administración tiene repercusiones en el nivel de la comunicación de la documentación. Fuera de estos aspectos materiales —inexistencia o mala organización de los servicios de documentación, desaparición de expedientes, insuficiencia de los medios de reproducción...— la tradición del secreto, de prudencia y de discreción respetada por muchas administraciones, constituye una de las trabas más importantes para la investigación” (1986:154). Siempre que me he dirigido a la Generalitat lo he hecho desde el correo de GRAPA y firmando como investigador universitario. Alguna persona conocía mi condición de técnico de RRHH en la Generalitat, en ningún momento lo he negado ni lo he escondido, pero no he tenido la percepción que ello cambiara su disponibilidad a colaborar o que cambiara el tono de las respuestas. Cuando en mi desempeño laboral he ocupado el otro lado de la barrera y he sido instado a aportar información he recibido alguna vez ‘el consejo’ o las instrucciones a actuar como Chevalier y Loschak apuntan; de hecho suscribo su opinión como regla general. Pero en el desarrollo de este trabajo, las limitaciones de la documentación que he recibido los atribuyo más a razones técnicas —el nivel de tecnificación de archivos en la Generalitat es netamente insatisfactorio— que a un afán de ocultar información.

¹³ Puede consultarse las tablas de frecuencias en la web del grupo: www.ub.edu/grapa. El Cuestionario 1 se diseñó con la finalidad de proveerse de datos para un proyecto de investigación financiado por la

desde la Generalitat. A este colectivo se le envió un total de 202 peticiones (84 a Departamentos, 64 a organismos autónomos y 54 a empresas públicas). Obteniéndose 67 respuestas (30 de Departamentos, 27 de Organismos autónomos y 10 de empresas públicas). Lo que supone una participación total del 33% y una participación relativa de las entidades que se corresponden con el ámbito subjetivo de este trabajo del 39% (36% Departamentos y 42% Organismos autónomos). Las respuestas de las empresas públicas (con una participación del 19%) no pueden ser consideradas dentro del estudio porque su personal no pertenece al ámbito subjetivo que he establecido (personal con relación laboral sujeta al derecho administrativo en Departamentos y organismos autónomos de la Generalitat); pero por esa misma razón sí que pueden ser una muy importante muestra de control para ver si la percepción de la productividad en la Administración que más se asocia con la burocracia maquinal (Mintzbert, 1979) diverge mucho de la que se puede tener en organizaciones, que si bien siguen siendo sector público, tiene unas normas de funcionamiento que las dotan de más flexibilidad, en especial a lo que se refiere a la gestión de sus RRHH.

Un segundo grupo de datos procede del cuestionario utilizado en un estudio sobre los factores que facilitan, o dificultan, la implementación de un mecanismo de ED en las administraciones públicas (Cuestionario sobre los factores de éxito en la evaluación del desempeño en adelante, Cuestionario 2 —Anexo 2—).¹⁴ Este Cuestionario 2 se ha enviado y recopilado entre mayo y junio de 2015. Los destinatarios han sido los empleados, de cuatro unidades seleccionadas, que participan en procesos de evaluación, dentro del Plan Inicial de Difusión y de Fomento Experimental de la Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado.¹⁵ Este Plan se gestó sobre el referente que estableció en 2009 la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda. En su inicio, en 2011, se adhirieron voluntariamente 60 unidades. En 2015 pocas de ellas quedaban, ni siquiera la Dirección general que era el referente. Las unidades que persisten han adaptado el mecanismo primigenio a sus necesidades. Nuestra selección —asesorados

Escola d'Administració Pública de Catalunya que dio lugar al informe: “*Iniciatives i solucions per combatre l'absentisme de l'empleat públic català*” [proyecto: 2011EAPC07]. Puede consultarse en:

http://www.ub.edu/grapa/sites/default/files/pdf/FP_2012_Informe_Absentisme_EAPC_CAT.pdf. (enlace verificado el 1/06/2017). Este estudio abordó, con profusión, el concepto de absentismo desde las diferentes ópticas que lo tratan y que analizó, desmenuzadamente, los datos de los encuestados en lo relativo al absentismo. Con posterioridad el informe se desarrolló para publicarse como libro electrónico Martínez y Jané (2013).

El presente trabajo debe considerarse, por tanto, un rendimiento diferente de la explotación de la base de datos de un Cuestionario 1, del que soy coautor. En el momento del diseño del Cuestionario 1 introduje los apartados de productividad y evaluación con perspectiva a obtener datos para el presente estudio.

¹⁴ Este cuestionario es uno de los elementos utilizados en el estudio “Factores de éxito en la implementación de la evaluación del desempeño. La experiencia de evaluados y evaluadores”, financiado por el Instituto Nacional de Administración Pública [expediente 2014/0000000195]. Como miembro de GRAPA he participado en la confección del cuestionario, el guion de las entrevistas y el análisis, tanto de los resultados (con SPSS) como de las entrevistas (con ATLAS.TI).

¹⁵ El Plan Inicial de Difusión y de Fomento Experimental de la Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado lo analizaré en el capítulo III de esta memoria.

por el Instituto Nacional de Administración Pública— se centró en cuatro unidades de características dispares. Dos fueron unidades de la estructura de dos ministerios distintos, y las otras dos fueron organismos autónomos. En una de las unidades la evaluación tenía efectos retributivos, en las otras tres no. Una de las unidades poseía una trayectoria de evaluación muy internalizada, para las otras era algo más novedoso. En dos unidades se evaluaba a todo el personal, en las otras dos sólo a las personas que ocupaban puestos con un nivel 26 o superior. En total, se enviaron 283 peticiones. Se recibieron 108 cuestionarios; 5 de ellos en blanco. Las 103 respuestas válidas suponen un 36% de participación. Aunque los participantes no forman parte del ámbito subjetivo de este estudio, considero relevantes los resultados. En primer lugar, porque complementan con la perspectiva del empleado públicos las respuestas que en el Cuestionario 1 obtuve de los responsables de la gestión de la ocupación pública. Y en segundo lugar, porque aportan información sobre aspectos del entorno evaluativo que no había contemplado en los anteriores estudios.

Un tercer grupo está compuesto por las entrevistas, en distintos formatos, que he realizado —o en las que he participado analizando las respuestas—, durante los últimos cinco años, con motivo de algunos de los tres estudios de GRAPA en los que he colaborado: "*L'avaluació i el complement de productivitat de l'empleat públic català*" (2010-2011), "*Iniciatives i solucions per combatre l'absentisme de l'empleat públic català*" (2011-2012) y "Factores de éxito en la implementación de la ED. La experiencia de evaluados y evaluadores" (2014-2015). Al grupo anterior, incorporo las entrevistas que he realizado a las personas que en algún momento de la historia moderna de la Generalitat han ostentado la titularidad de la Secretaria de Administración y Función Pública (SAFP) o de la Dirección general de Función Pública (DGFP). En este período, 13 personas han sido titulares de la DGFP en un único mandato, 1 persona en dos mandatos alternos, 6 personas la titularidad de la SAFP y 2 personas han ocupado los dos cargos. Del conjunto de 22 personas que cumplen la condición, he conseguido una vía de contacto plausible con 18, de las cuales 2 no han respondido, 1 ha declinado participar y 15 han aceptado ser entrevistadas en una de las tres modalidades que les he ofrecido —presencial, telefónica o telemática—, por lo que he conseguido cubrir casi todo el período desde la reinstauración de la Generalitat.¹⁶ Las personas entrevistadas

¹⁶ De las cuatro personas con las que no he conseguido contactar, en dos casos ha sido por defunción y en los otros dos lo he intentado por intermediación de terceros sin que pueda estar seguro de que les ha llegado mi petición. De las que tenía una buena vía de contacto y no han contestado, el medio utilizado —su dirección de correo corporativo personal— me ha devuelto un comprobante de lectura, por lo que no albergo duda de que se recibió la petición de colaboración.

Si inicio el computo el 8 de mayo de 1980 (fecha de elección del primer Presidente de la primera Administración de la Generalitat salida de las urnas en el actual período de democracia) y lo finalizo en 31 de diciembre de 2015 (fecha arbitraria que me sirve para hacer el cálculo), compruebo que de 7.437 días en las que ha habido un titular en el cargo de secretario/a de Administración y Función Pública (o denominación similar) y de los 12.119 días en el cargo de director/a de Función Pública, las personas entrevistadas cubren 5.630 días y 9.182 días respectivamente; lo que supone un porcentaje de cobertura del 76% en ambos casos. Y en lo que respecta al período al que restrinjo el ámbito temporal del estudio de caso cubro, entre ambos cargos, el 100%.

han aportado un conocimiento profundo sobre la inclusión de la evaluación de los empleados en la agenda política de la Generalitat en distintos momentos históricos. Además, por su conocimiento, han contribuido a validar o discutir algunos de los aspectos más destacados de mis conclusiones.¹⁷ En total presento 43 fuentes orales de personas con conocimiento académico relevante o, la mayoría, con importantes responsabilidades políticas o de gestión en materia de RRHH.¹⁸

Finalmente, sin realizar una investigación encubierta (Coller y Garvía, 2004:103), no puedo obviar mi experiencia profesional como técnico especialista en unidades de RRHH de la Administración que someto a estudio.¹⁹ La naturaleza de este estudio desaconseja su aportación formal porque no la puedo documentar —más allá del espacio para la anécdota ilustrativa a la que puedo recurrir en algún pie de página—; pero sin duda constituye un tamiz interpretativo en determinados momentos del trabajo y, cuando así sea, lo explicitaré.

B/ ESTRATEGIA.

Las fuentes las combinaré, siempre que sea posible, con la intención estratégica de contrastar teoría con práctica. Así, para lograr mi propósito, en las líneas que siguen definiré el escenario necesario, estableceré el marco teórico para la EP y lo corroboraré con un estudio de caso.

Después de la introducción, presento el capítulo I. Puesto que no hay mayor atajo al malentendido que asumir el sobrentendido, dedico un primer bloque a la concreción de conceptos y términos. Porque, como advierte Bartolini, difícilmente “los problemas empíricos pueden formularse bien sin recurrir a fases de clarificación analítica” (1986:42). Existen “tres ámbitos de las definiciones conocidas: la nominal o etimológica, la conceptual o lógica y la literal. La primera, como su nombre lo indica nos conduce al conocimiento del ser que se define, a través del significado gramatical o semántica de las palabras que la componen. (...) La definición lógica (...) deberá

¹⁷ Se puede consultar, como Anexo 3, el guion elaborado para conducir las entrevistas semiestructuradas —por la vía presencial o telefónica— y que se proponía como breve cuestionario en las entrevistas telemáticas.

¹⁸ Como cuando realicé los trabajos iniciales, los entrevistados no respondieron pensando en que yo podría recuperar sus opiniones para esta memoria, en el apartado de fuentes orales sólo informaré del perfil profesional, el tipo de organización en la que presta servicios, la fecha en que se realizó la entrevista y el formato usado. En el caso de personas a las que he entrevistado más de una vez así lo informaré en el cuadro, pero las citaré con una llamada única. No obstante, estará a disposición del Tribunal que ha de juzgar mi tesis, si así lo solicitara, una versión del cuadro en la que sí constará el nombre de la persona entrevistada y la unidad concreta en la que prestaba servicios cuando contacté con ella.

¹⁹ Coller y Garvía acusan de realizar una investigación encubierta a quienes “aprovechan su pertenencia a una organización o su incorporación a la misma para realizar su investigación (...) sin solicitar permiso y sin avisar de que se está realizando una investigación”. Esta práctica, advierten, no se considera ética y “limita los datos a los que se pueda tener acceso, lo cual empobrece el trabajo” (2004:103).

comprender en todo caso el género próximo y la diferencia específica que permitirán la tipificación del ser que se define, e inclusive, su diferenciación con otros seres semejantes. La definición real, proporciona elementos de la realidad que circunstancialmente se presentan en torno al objeto a definir, pero que no son necesarios e inherentes al mismo, por lo cual, la definición real excede los propósitos científicos.” (Galindo, 2000:39).²⁰ Sólo usaré la definición nominal cuando sea suficiente para clarificar los atributos que permitan distinguir un concepto determinado de otro etimológicamente similar; como por ejemplo si se contrasta absentismo laboral con absentismo presencial. En los otros casos, recurriré a la definición lógica. Estableceré las dimensiones desde las que se puede analizar la actividad del empleado y delimitaré el significado de los términos que se asocian a ésta. Lo haré buscando en la bibliografía conceptos como: absentismo, actividad, calidad, desempeño, economía, eficacia, efectividad, eficiencia, ética, productividad, profesionalidad y rendimiento. Entre éstos, ineludiblemente, debe aparecer la productividad; no obstante, sólo haré una aproximación sucinta a ella, puesto que la abordaré con más detalle en el siguiente epígrafe.

Así pues, en este segundo bloque, estableceré los límites del concepto productividad cuando ésta se refiere a la actividad del sector público y de sus empleados. Para ello comentaré lo que sobre ella se recoge en el segundo bloque de la bibliografía —la que recopila obras y artículos teóricos sobre la productividad o eficiencia del sector público— y aprovecharé para exponer las opiniones que he recogido en los cuestionarios sobre la necesidad y posibilidad de referirse a la actividad del empleado público en términos de productividad. Tanto en el Cuestionario 1 como en el Cuestionario 2, el número de casos, la selección no aleatoria de éstos y el porcentaje de respuesta me impiden utilizar la estadística inferencial. Por ello, siempre trabajaré con los instrumentos de estadística descriptiva que me facilita el SPSS v.14 (medias, tablas de frecuencia y tablas de contingencia). En este caso se pone en valor la “encuesta mediante muestreo y entrevistas” (Likert, 1961:247) como medio —no óptimo pero sí posible— de obtención de información veraz.

Y en un tercer bloque, propondré la configuración de un SGIEP que integra las dos principales propuestas que recoge la literatura —el Nuevo Modelo de Recursos Humanos (Gorriti y Toña, 2005) y los Subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos (Longo, 2004a)— y se incardina en el modelo de Subsistemas organizativos de Kast y Rosentbeig (1976). Esta aportación es necesaria para comprender la importancia de abordar desde una perspectiva sistémica tanto la evaluación como la gestión de los RRHH.

²⁰ Lafuente opta por distinguir entre: “definiciones constitutivas” —que se corresponden con las que Galindo denomina “nominal o etimológica”— y las “operacionales” que “establecen el significado de un concepto a través de la especificación de su apariencia, de qué debe ser observado, y de la aproximación a su conocimiento, de cómo debe ser observado” (1984:82)

El capítulo II establece el marco teórico sobre el que se centra todo el trabajo. Empezaré con una primera sección dedicada a establecer las posibles finalidades que motivan la evaluación de la actividad, y cuál justifica la EP. Una actuación pública que quiere incrementar su productividad requiere de una Administración orientada al logro de objetivos; lo que implica un funcionamiento sistémico. En otro caso, un resultado productivo podrá ser casual pero no causal. Es decir, no descarto que un buen desempeño de las tareas ordinarias produzca un resultado útil para los objetivos de la organización. Pero sólo cuando este resultado productivo es el fruto de una planificación previa y se realiza una evaluación de los resultados —estableciendo una relación causa efecto— se adquiere el conocimiento necesario para decidir si la actividad está bien orientada o no. Y, cuando todos los subsistemas de la Organización se orientan a la consecución de los objetivos se obtienen las sinergias necesarias y la unidad de acción imprescindible para trabajar bajo los criterios de calidad y mejora continua. Estas afirmaciones, sobre la bondad de esta premisa, las sustentaré en las aportaciones bibliográficas. Las cuatro variables analíticas —objeto, efectos, evaluador y sistema— que permiten estudiar la evaluación como sistema las expondré en la segunda sección. Y a continuación, en la tercera, abordaré los factores que contribuyen al éxito —a la institucionalización— del sistema de evaluación. Lo haré con apoyo bibliográfico y de los resultados del Cuestionario 2.

El capítulo III propone un estudio comparado para ver cómo aplicando el marco teórico propuesto, la práctica de las Administraciones públicas españolas nos permite diferenciar entre ED y EP. Y nos demuestra cómo hacer dicha evaluación. Para ello, analizaré diversos sistemas de evaluación de la actividad del empleado público centrándome en por qué, qué y para qué evalúan. Ello me ha de llevar a ratificar una tipología que ya presenté junto con Martínez (2011 y 2012); pero que, con la nueva formulación de los componentes de la actividad que propongo, se convierte en una tipología de evaluación de esta actividad —en su momento nos referíamos a la productividad. De los cinco tipos propuestos —el fiscalizador, el retenedor, el optimizador de actitud, el optimizador del rendimiento y el de logros— sólo uno responde irremisiblemente a la productividad —el de logros— y otro, —el optimizador del rendimiento— lo hace sólo y cuando los objetivos individuales de rendimiento tengan vinculación con los objetivos estratégicos de la Organización. En el estudio de GRAPA escogimos 22 casos, nacionales e internacionales, que consideramos que tenían algún hecho diferencial, alguna aportación que era merecedora de atención.²¹ Y de esta

²¹ Los 22 casos analizados fueron: Italia: Personal de la administración estatal; Portugal: Personal de la administración estatal; España: Personal de la administración general del Estado, Personal de la administración de Justicia, Carrera judicial y fiscal, Secretarios judiciales, Personal laboral de la Agencia Tributaria, Guardia Civil, Inspección de Trabajo y la Seguridad Social; Junta de Andalucía: Personal de la Junta, Personal de centros e instituciones sanitarias, Servicio Andaluz de Ocupación; Generalidad de Cataluña: Personal de la administración de la Generalitat, Personal docente, Personal de la administración de Justicia en Cataluña, Personal penitenciario y de Justicia Juvenil, Bomberos, Mossos, Instituto Catalán de la Salud; Euskadi: Personal de la administración autonómica vasca; Diputación de Barcelona: Personal de la Diputación; Diputación de Girona: Personal de la Diputación; Diputación de Tarragona: Personal de la Diputación; Ayuntamiento de Barcelona: Personal del Ayuntamiento y Entidades municipales.

selección analizábamos 8 variables: (i) finalidad, (ii) efectos, (iii) objeto, (iv) evaluador, (v) grado de segmentación, (vi) fuentes, (vii) periodicidad, y (viii) grado de satisfacción.²² Para este trabajo he optado por una estrategia que me permita una mayor extensión a costa de la intensidad, y sobre una muestra más homogénea. Busco el mayor número de casos porque quiero conocer la interpretación que se hace del concepto productividad, por lo que con la extensión debería de conseguir más matices. A su vez, reduzco la intensidad y me fijaré sólo en tres variables —finalidad, objeto y efectos— porque la experiencia adquirida en mi investigación me lleva a considerar que son estas variables las que verdaderamente definen la taxonomía y el resto son factores que influyen en el éxito de la institucionalización del mecanismo. En pro de la homogeneidad excluiré aquellas experiencias evaluativas que no comparten el marco jurídico de mi estudio de caso. Esto lo hago porque tengo el convencimiento, al que ya he aludido, que es el marco normativo el que coarta la interpretación que se hace de la productividad. Por esta razón, en mi análisis incorporaré dos variables que me ayudaran a discriminar el peso del factor normativo: (i) si son anteriores o no al EBEP y (ii) el nivel territorial al que pertenece el caso estudiado —nacional, autonómico o local— puesto que cada nivel tiene especificidades generadas por la autonomía organizativa. Por otro lado, en casos que he estudiado en profundidad he escuchado frases como “procuramos que no siempre le toque a los mismos”, “ya sabemos quién debe cobrarlo y adecuamos la valoración a ello” o “empiezo por el final, pongo la puntuación total y luego voy valorando cada ítem” (FO: 01; FO: 12).²³ Estas afirmaciones indican que el evaluador no siempre valora aquello que el sistema ha previsto. No entraré a juzgar si es una distorsión correctora de una carencia —la falta de mecanismos de gestión más adecuados para premiar o retener a los empleados sobresalientes— o una anomalía en sí que distorsiona un buen diseño del mecanismo evaluador. En cualquier caso, aunque mediante entrevistas —*siempre off the record*, informalmente— haya adquirido un conocimiento que me permita observar esta irregularidad en algunos mecanismos, no puedo aseverar que sea un problema exclusivo de estos y que no sea extensible al conjunto; aunque es cierto que unos mecanismos facilitan más estos atajos que otros. Para este estudio, presumiré —quizás puerilmente— que los mecanismos funcionan correctamente y que hacen lo que dicen hacer.

Finalmente, presentaré el cuarto capítulo bajo el epígrafe “la evaluación de la productividad en la Administración de la Generalitat”. Utilizaré este estudio de caso

²² Estas variables fueron la evaluación de las “cinco w” que se enseñan en las facultades de periodismo. Al respecto, Coller escribe: “Todo buen periodista basa sus crónicas en las respuestas a las “cinco w”: *what, who, how, when, where* (qué, quién, cómo, cuándo, dónde). En la investigación social se añade una sexta: por qué. Cada pregunta hace referencia a uno de los seis aspectos relevantes de aquello que se quiere estudiar: lo que se estudia, el actor que lo produce y las personas que están implicadas, el proceso por el que ocurre lo que se estudia (o el contexto en el que acontece), el momento en que se observa, el sitio en el que aparece, y los motivos por los que el fenómeno acontece” (2000:62).

²³ Estas declaraciones fueron hechas *off the record*. Las reproduzco porque son importantes para mi argumentación y con el convencimiento de que la fórmula empleada para citarlas garantiza el anonimato de la fuente.

como mecanismo de control de la validez de mis hipótesis y del marco analítico que he propuesto en el anterior capítulo (Bartolini, 1986). Empezaré exponiendo los antecedentes de la evaluación en la Generalitat moderna. Para ello cuento la aportación de Salvador (1997), los Acuerdos de Gobierno que regulan la meritación y distribución del complemento de productividad y las entrevistas realizadas a los responsables políticos de la Función Pública de la Generalitat. A continuación, analizaré la propuesta que se implementó en 2009 y que prolongó su vigencia hasta 2011, centrándome en el análisis de: (i) los Acuerdos del Gobierno de la Generalitat mediante los cuales se aprobaron las normas de aplicación y distribución del complemento de productividad, (ii) los documentos internos que explicaban cómo se debía actuar en la evaluación y las actas de autoevaluación, (iii) el informe que realizó el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas analizando los resultados, el posterior trabajo que el equipo responsable de su implementación publicó (Fumadó, et al., 2010), (iii) las conclusiones que emití en un informe interno que analizaba la implementación en el ejercicio 2009 y la comparativa que realicé con las novedades que suponían las nuevas condiciones para el 2010, (iv) las declaraciones de la consejera de Gobernación y Administraciones Públicas en las que explicaba por qué se dejaba de pagar el complemento de productividad y (v) una nota de prensa en la que la misma consejera anunciaba que se volvería a retribuir la productividad en el ejercicio 2016, pero con nuevas condiciones. Visto todo ello, entraré a valorar las razones del fracaso. Para lo cual cuento con datos sobre las características de la plantilla y con la opinión de los responsables políticos, directivos y técnicos de las unidades de RRHH de la Generalitat.²⁴ La estrategia consistirá en demostrar, que de acuerdo con mi marco analítico, la Generalitat en 2009 inició un sistema imperfecto de ED cuyo efecto debía ser distribuir el complemento de productividad. Aisladamente del contexto económico —que sin duda también influyó— el argumento que se adujo para su suspensión en 2012 remarcaba que para hablar de productividad había que considerar el grado de logros de objetivos. Concluiré con una explicación sucinta del modelo que está proyectando el Gobierno actual que, aunque va en la línea de la noción de EP por la que abogo en esta memoria, queda por comprobar si cuando se establezcan los objetivos se hará vinculándolos a las necesidades productivas de la Generalitat.

Cerraré con el lógico apartado de conclusiones, en el que se recogerán los resultados que en el decurso del trabajo se hayan ido apuntando. Deberían ser las suficientes y necesarias para corroborar o refutar mis hipótesis y, con ello, determinar si

²⁴ Para una mayor concreción y actualización de las características de la plantilla, el 10 de julio de 2015, solicité a la *Àrea de Planificació i Anàlisi de Recursos Humans i Difusió*, del Departamento competente en función pública de la Generalitat, diversa información a fecha 22 de septiembre de 2015. Concretamente, una relación de puestos de trabajo (en formato Excel), de personal funcionario y laboral, que diferenciara los puestos según: (i) el departamento u organismo autónomo de adscripción, (ii) la unidad directiva, (iii) la localidad del centro de trabajo, (iv) el grupo profesional, (v) si es un puesto de mando, singular o base, (vi) el nivel y (vii) el tramo de complemento específico. Y, si era factible obtenerlo en el mismo archivo, mención de (viii) qué puestos están ocupados, (ix) cuáles tienen dotación presupuestaria y (x) cuáles disponían de una descripción del puesto de trabajo (documento que especifica la misión, las funciones y las tareas de un puesto de trabajo concreto).

procede un cambio de paradigma sobre el concepto de productividad del empleado público y su evaluación.

CAPÍTULO I. CONCEPTOS PREVIOS.

Es parte del objeto de esta memoria doctoral establecer el concepto de productividad. A tal fin, comenzaré por analizar aquello que es objeto de evaluación: la actividad del empleado. Propongo tres dimensiones de análisis y concretar el sentido con el que se deben interpretar los atributos más comunes a los que se asocia la actividad. Sentadas esas bases podré incidir en el concepto productividad. Primero se comentará el alcance del término productividad aplicado al sector público; los condicionantes que dificultan la traslación directa del concepto productividad tal y como se ha entendido tradicionalmente en el Sector privado. Luego, veremos que, si bien la productividad de la Organización no puede ser considerada un agregado de las productividades individuales de sus empleados, sí que debe haber una relación directa entre ambas. Es decir, que no se puede hablar de productividad individual sino existe una contribución a la productividad colectiva. Y, a continuación, se reflexiona sobre si es necesario pensar en términos de productividad individual, y si es factible hacerlo. Concretado qué es productividad cerraré el capítulo precisando cuál es el marco organizativo necesario para que la tesis propuesta sea útil en una Administración. A tal fin, esbozaré las características del modelo de RRHH conocido como Gestión por Competencias (en adelante, GPC) —que facilita llegar a la productividad por la vía de la ED— y del modelo organizativo conocido como DPO —necesario para llegar a la productividad por la vía de la fijación de objetivos operativos. Y para que los efectos de la evaluación sean eficaces, propondré el SGIEP como síntesis de otros modelos ya conocidos.

LA ACTIVIDAD DEL EMPLEADO PÚBLICO.

La relación individuo-Organización “no se basa en la adscripción de estatus, por parentesco o cualquier otro sistema, sino que depende de condiciones específicas acordadas entre la dirección de la organización y el titular” (Parsons, 1956: 526). Esta relación “se basa en un pacto, un auténtico intercambio, mediante el cual el individuo, a cambio de una remuneración casi siempre monetaria, cede a la organización parte de su tiempo y de su competencia” (Zan, 1989: 652).²⁵ Eso es cierto, pero insuficiente. Para hablar de una relación laboral, es necesario que éste realice una actividad —hacer algo— en los términos —como lo ejecuta— que establezca la Organización.²⁶ El

²⁵ Una lectura literal de la afirmación de Zan nos llevaría a creer que una vez que un funcionario ha ganado la plaza ya sólo le queda ir al trabajo y fichar. Evidentemente, eso no es así.

²⁶ En términos generales, podríamos afirmar que la diferencia entre el trabajo por cuenta ajena y el trabajo autónomo es que el primero está orientado a la tarea mientras que el segundo se orienta al resultado. Consecuentemente, el autónomo asume los riesgos de no plantear bien la actividad y el modo de realizarla para lograr el objetivo, mientras que el asalariado delega ese riesgo en la dirección de la empresa.

trabajador debe realizar aquello que se le dice de la forma cómo se le indica; la Organización debe decir qué hacer y de qué modo.²⁷ Y al hacerlo, realiza una actividad.

La actividad del empleado es una. En su acepción más amplia, se podría definir como: todo aquello que el empleado hace o deja de hacer, dentro o fuera de la jornada pactada, con impacto en su relación laboral. En esta definición se marcan las tres condiciones significativas para el análisis de su actividad: (i) la acción u omisión, (ii) la no limitación a la jornada, y (iii) la exigencia de un impacto en la relación laboral. El primer elemento de la definición es trascendente porque incluye el incumplimiento. El segundo es necesario porque —como veremos— a menudo se pretende valorar la predisposición a rebasar los límites de la jornada como una característica atribuible a una mayor productividad; por otro lado, para determinados colectivos la delimitación de la jornada es más teórica que práctica. Y finalmente, la exigencia de que esa acción u omisión tenga un impacto real en la relación laboral que vincula al empleado con la Organización. Este último requisito comprende, además del desarrollo de las tareas, aquellas acciones que realice y que supongan un perjuicio para la Administración: mal uso de los recursos materiales, conflicto con compañeros, etc. Es decir, el hecho de no asistir al trabajo forma parte de su actividad. Si sustrae material de oficina cuando está en el trabajo, también forma parte de su actividad. Al igual que otras situaciones como: pelearse con compañeros, negarse a cumplir las órdenes de sus superiores, faltar el respeto a los administrados, etc. La actitud con la que afronta sus tareas también forma parte de su actividad. Como también, la pericia con la que desarrolla sus tareas, la rapidez con la que las concluye o el uso mínimo de recursos que invierte en realizarlas. También define la actividad el verbo de acción que utilizamos. Por ejemplo, en un puesto de promoción de la actividad turística, la actividad del empleado es la concesión de subvenciones a quienes quieran crear un alojamiento rural o puede ser la preparación de un *stand* en una feria internacional de turismo; o cualquier otra tarea con la que pueda desarrollar las funciones atribuidas a su puesto de trabajo. Y sin duda es también actividad, lo que consigue con ella; puesto que la justificación —y legitimidad— del empleo público no es desarrollar una actividad, sino proporcionar un bien o servicio que satisfaga una demanda pública.

Tradicionalmente —como se verá en el capítulo III—, la tentación de los gestores de personal ha sido promover evaluaciones omnicomprendivas de la actividad de sus empleados centradas en el cómo lo hacen: las conductas contra-productivas, la actitud, las competencias profesionales y el rendimiento. Esta evaluación se ha

²⁷ Cuando aquello que se le pide, en contenido y forma, choca con los valores o anhelos del empleado “normal” (Argyris: 1957), éste busca refugio en la organización informal. La organización informal puede fomentar conductas contrapuestas con las que exige la organización formal, pero es necesaria para garantizar la estabilidad emocional del empleado. En palabras de Argyris: “La personalidad humana sólo puede absorber una determinada cantidad de tensión. Pasado un cierto punto (que varía con los individuos), el individuo pierde su eficiencia humana. (...). Una vez alcanzado este punto, el empleado no sólo pierde su capacidad de producir con relativa eficacia, sino que, al estar cargado de tensión, al haber regresado y al estar predispuesto a la agresión, se hace también más difícil de comprender y de administrar” (1957:300).

restringido, habitualmente, al ámbito de los RRHH. Por otra parte, algunas administraciones se han planteado el qué hacen y han promovido auditorías operativas; y las han excluido de la gestión de personal, asignándolas a sus analistas de organización o a empresas externas.²⁸ Menos son las que se plantean qué se obtiene. Las que lo hacen suelen dedicarse a actividades finalistas en las que el resultado final resulta razonablemente fácil de medir. En este caso, el liderazgo lo ejerce la gerencia.

En cualquier caso, es contraproducente la estrategia de centrar en una evaluación toda la actividad del empleado desde el punto de vista del cómo lo hace. En el cómo hay distintas dimensiones cuyas patologías requieren de actuaciones no siempre compatibles entre sí. Por otro lado, no considerar el qué hacen y el qué obtienen supone desvincular la gestión de los recursos humanos del resultado de la Organización, y ello restaría eficacia —y legitimidad— a la ocupación pública.

DIMENSIONES DE ANÁLISIS

El análisis de la actividad laboral del empleado no puede entenderse sin relacionarlo con la actividad de la Organización en la que presta servicios. Este es mi “punto analítico formal de referencia, (...) la primacía de la orientación para obtener una meta específica como característica definitoria de una organización” (Parsons, 956:521).

En el caso de la Administración española, quien le establece los objetivos es el Gobierno.²⁹ Cada partido político tiene una ‘visión’ de la sociedad ideal que propugna y lo explicita en el programa electoral con el que concurre a las elecciones y con el que aspira a gobernar. Una vez conformado el Gobierno dentro del marco competencial en el que se circunscribe su misión, el ejecutivo traslada su visión del modelo de sociedad ideal a la que aspira en un Plan de Gobierno —que puede coincidir sustancialmente con el programa del partido/s que le apoya/n o puede no ser reflejo automático de precedente alguno.³⁰

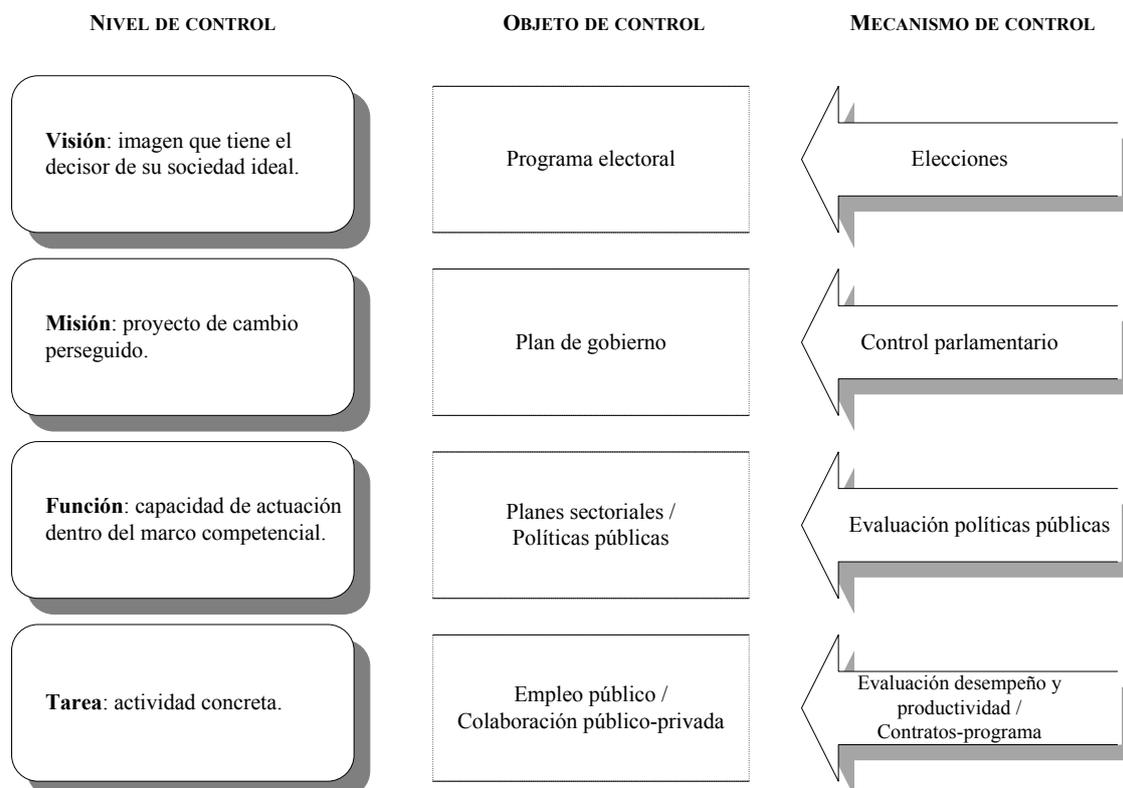
²⁸ Como un buen ejemplo de la técnica de la auditoría operativa aplicada a una Administración pública puede consultarse Mas y Ramió (1992).

²⁹ Los niveles de definición de objetivos planteado se corresponden con la estructura de los niveles de gobierno estatal y autonómico. No obstante, sería fácilmente trasladable a los gobiernos locales.

³⁰ Existe pluralidad de usos de palabras como programas, planes y políticas. A efectos de esta memoria, entiendo programas como la plasmación del ideario político en compromisos de actuación con el que se concurre a una cita electoral. Hablo de Plan —en singular— para referirme al Plan de Gobierno o figura similar en el que se recogen los objetivos del gobierno para una legislatura; y de planes —en plural— para referirme a los planes, sectoriales o interdepartamentales, en los que se desarrolla el Plan, pero que siguen respondiendo a una planificación estratégica, con objetivos estratégicos. En cambio, las políticas deben concretar unos objetivos operativos; sobre el cumplimiento de los cuales éstas serán evaluadas.

Como regla general hablamos de competencia para referirnos al conjunto de funciones que el ordenamiento atribuye a cada Entidad (Coscolluela, 2001).

Gráfico 1.- Fases de generación de los contenidos de la actividad administrativa y sus procedimientos de control.

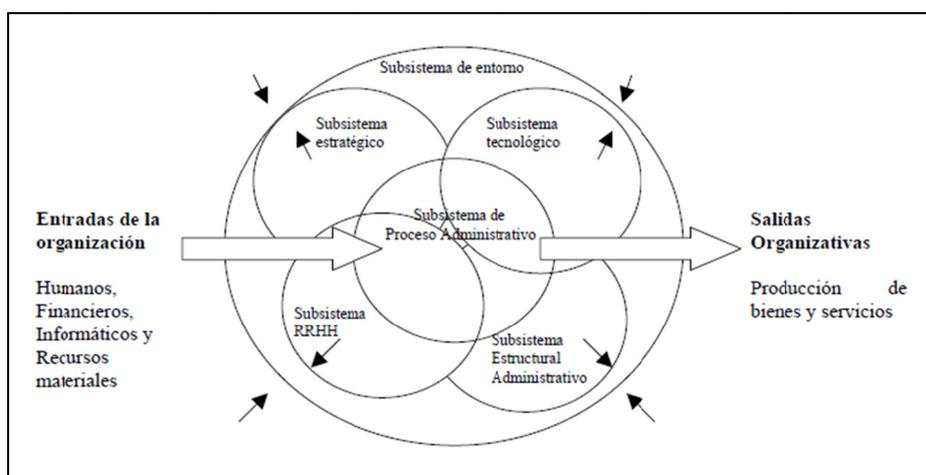


Fuente: *Elaboración propia.*

Este Plan deberían de contener una serie de objetivos estratégicos en los que se defina qué impacto —*outcome*— se quiere lograr; esto es, los cambios que quiere producir en la sociedad. De su seguimiento es competente la Cámara legislativa pertinente, mediante los mecanismos de control parlamentario. Derivado de todo lo anterior, se define un conjunto de políticas públicas. En las cuales, en ejercicio de sus funciones, el Gobierno establece los objetivos operativos a lograr en un período determinado. O lo que es lo mismo, las políticas producirán unos bienes y servicios —*outputs*— que han de contribuir a lograr el impacto planificado. Se requiere un subsiguiente control que evalúe la bondad de estas políticas; tanto desde la perspectiva de la eficacia con la que logran lo que en la planificación se proponía, como desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad. Quién debe ejercer este control puede someterse a debate. Es posible que se le asigne esa responsabilidad a un órgano externo, menos susceptible de falsear el resultado de la evaluación según las presiones del Gobierno. Aunque parece que debería ser del máximo interés del Gobierno conocer la efectividad y eficiencia de sus políticas, por lo que costaría entender que no quisiera asumir esa responsabilidad e integrar este control en su procedimiento habitual para garantizar la calidad de los resultados. Finalmente, como última fase de generación de los contenidos de la actividad administrativa, la estrategia se debe plasmar en una

táctica. Aquí hay dos vías posibles: (i) que la Administración desarrolle estas funciones con sus recursos o (ii) que utilice fórmulas de colaboración público-privada.³¹ En el primer caso, la Administración codifica las funciones en determinadas tareas que deberán desempeñar los empleados públicos. Y esta es la legitimación del empleo público: desempeñar unas tareas que, en el desarrollo de unas funciones reconocidas en el marco competencial propio, generen unos bienes y servicios que contribuyan a lograr los objetivos del Gobierno. En este ámbito hay dos controles posibles: (i) el de desempeño y (ii) el de productividad. El primero analiza cómo desarrolla su actividad el empleado. El segundo se fija en qué consigue. Y finalmente, en caso que la Administración opte por la colaboración público-privada, el control se realiza en los términos que establezca el contrato-programa, generalmente, sobre los resultados conseguidos. En resumen, en su dualidad político-administrativa, todo Gobierno debiera someter su actividad a cuatro niveles de control: (i) de visión, para que el electorado valide el cumplimiento del programa electoral; (ii) de misión, para que el Parlamento exija responsabilidades por el nivel de ejecución del Plan de Gobierno; (iii) de función, para valorar en qué grado las políticas públicas impulsadas contribuyen a cumplir con el Plan de Gobierno, y (iv) de tarea, que comprende la ED y la EP (Gráfico 1).

Gráfico 2.- *Los subsistemas organizativos del proceso de producción*



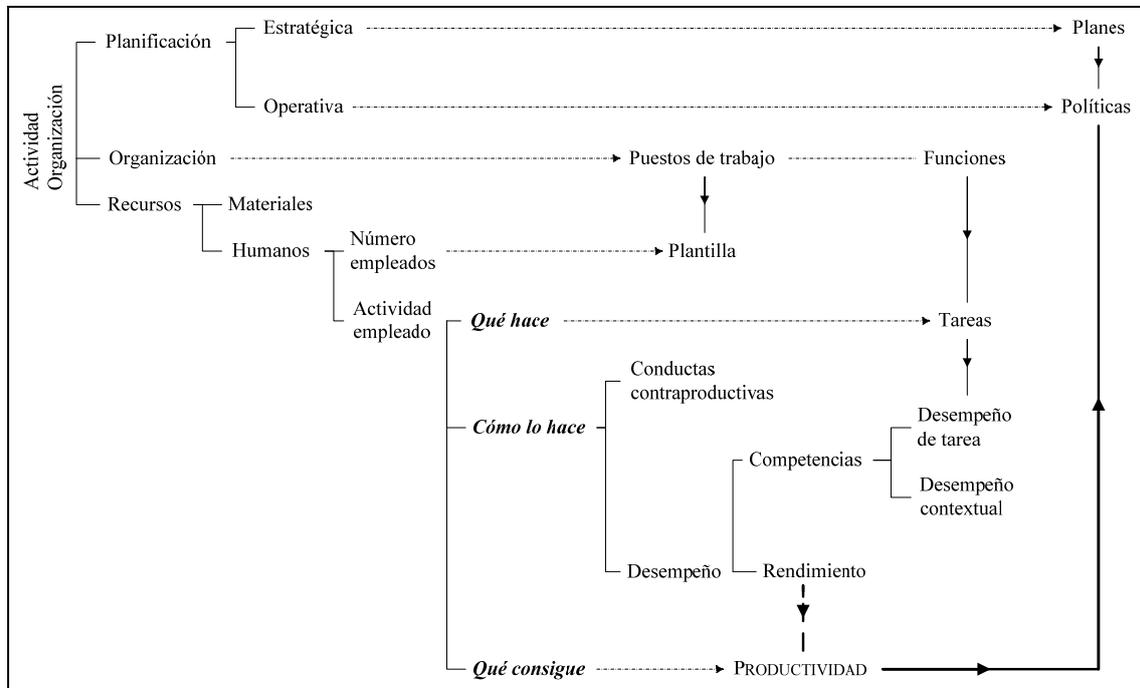
Fuente: Kast y Rosenzbeig (1976).

Para analizar la actividad organizativa desde una perspectiva sistémica, parto del modelo de Kast y Rosenzbeig (1976) de los subsistemas organizativos (Gráfico 2). El sistema de producción se alimenta de unas entradas —*inputs*— que son los recursos humanos, económicos, tecnológicos y materiales. Al final de proceso, se consiguen unas salidas —*outputs*— en forma de bienes y servicios públicos. En el proceso se interrelacionan cinco subsistemas internos —el estratégico, el tecnológico, el de RRHH, el estructural administrativo y el de proceso administrativo—.

³¹ La elección de una u otra vía se puede justificar por motivos de eficiencia; pero, en mi opinión, siempre responde a argumentaciones ideológicas.

el estructural-administrativo y el de proceso administrativo— con uno de externo, el subsistema entorno.

Gráfico 3.- *Relación entre las dimensiones de análisis de la actividad de la Organización y las dimensiones de análisis de la actividad del empleado.*



Fuente: *Elaboración propia.*

Centrando la atención en la generación de contenidos de la actividad del empleado, el esquema anterior puede simplificarse y entender que distingue tres áreas de actuación: (i) la planificación, (ii) la organización y (iii) los recursos (Gráfico 3). La planificación se corresponde con el subsistema estratégico y es el encargado de definir qué hará la Organización en un período determinado. Comprende tanto el Plan de Gobierno, de índole netamente estratégico, como las políticas públicas concretas, en las que se definen objetivos operativos. Una segunda área es la de la organización, que aúna los subsistemas de proceso administrativo y estructural-administrativo— y que se encarga de ver cómo se desarrollará la actividad. Entre otras responsabilidades, debe establecer cómo se estructura la Organización —centralización o descentralización orgánica, funcional y de responsabilidades— (Mintzberg, 1979 y 1983), qué puestos de trabajo se requieren —características, cantidad y definición de tareas— y qué apuesta metodológica—nivel de tecnificación, administración electrónica, trabajo en red, etc.—; configurando el “esquema de organización” (Barnard, 1968: 314) o “estructura de la organización” (Kopelman, 1988: 161).

Finalmente, el área de gestión de los recursos; engloba el subsistema tecnológico y el de recursos humanos, a la vez que comprende también la gestión del

conjunto de entradas en el sistema. Dentro de la gestión del personal hay un aspecto de planificación que consiste en el dimensionamiento de plantilla, es decir, del número de efectivos. El otro aspecto es, precisamente, en el que incide este estudio: la gestión de la actividad de los empleados.³²

El número de funcionarios siempre será insuficiente, porque no se puede limitar objetivamente la cantidad y calidad de servicios que se ofrecen a la ciudadanía —especialmente en el ámbito sanitario o educativo—, así, ante una demanda siempre creciente, son las razones políticas —ideológicas y presupuestarias— las que delimitan la plantilla de empleados públicos (Chevalier y Loschack, 1986).³³ En la praxis, salvo excepciones, sólo se requeriría prever el envejecimiento de la plantilla y realizar las convocatorias de empleo públicas necesarias para mantener el número de efectivos que la Administración considera necesarios (Martin, 1974).³⁴ Sin embargo, alentada por la crisis económica, España ha optado por la reducción de la plantilla mediante la vía de no reponer las vacantes y congelar la Oferta de Empleo Público. Esta elección, que podría ser válida como solución contingente, no ha ido acompañada de una verdadera reordenación del empleo público, ni de una planificación estratégica de la ocupación pública. Por lo que, si bien tiene en su haber un cierto ahorro presupuestario en el Capítulo I —donde computan los gastos de personal— hay que apuntar en su ‘debe’, tal y como se está demostrando en otros países de la OCDE que adoptaron la misma táctica; “desmotivación, especialmente de las personas más valiosas; envejecimiento de la plantilla; incremento de la temporalidad; dificultad para atraer y retener el talento en las organizaciones públicas; y aleatoriedad del impacto de las medidas en las organizaciones” (Arenilla y Delgado, 2013: 332).

Como he avanzado, la actividad es una, pero se puede analizar desde tres perspectivas, que pueden estar alineadas o no.³⁵ Estas dimensiones analíticas son: (i) el

³² Existen referencias, en el ámbito de la consultoría, que aseguran que determinadas distribuciones del espacio de oficinas —las áreas diáfanas con espacios segregados para actividades en equipo o para tareas que requieren una especial concentración— incrementan la productividad de los empleados. En este trabajo no se abordará esta perspectiva.

³³ Esta limitación de plantilla, según los mismos autores condiciona la eficacia de la administración porque, “como la de toda organización, depende en gran medida del número y de la competencia de los agentes de que dispone para asegurar el funcionamiento de sus servicios” (Chevalier y Loschak, 1986 2ª parte: 412).

³⁴ Como salvedad que pretendía romper la Oferta de Ocupación Pública como medida para reponer los efectivos que se retiran por abandono o jubilación, valga el caso del Plan de ocupación para la racionalización de la organización y la optimización del personal al servicio de la Generalitat de Catalunya 2012-2014, aprobado mediante Acuerdo de Gobierno GOV/28/2012, de 27 de marzo. En otras medidas —la reducción del 15% de jornada y sueldo al personal interino fue la más destacable— este Plan promovió un análisis de las disponibilidades de personal de cada Departamento y organismo autónomo adscrito. Se analizó, básicamente, la dotación de plantilla y carga de trabajo por unidad directiva. La intención era realizar un posterior redimensionamiento—a la alza o a la baja, según el resultado del análisis—, con medidas de reordenación e instrumentos de racionalización; ofreciendo formación estratégica de adaptación y desarrollo para los funcionarios que, afectados por estas medidas, tuvieran que cambiar de puesto de trabajo.

³⁵ Entiendo por alienación aquel diseño ideal —o idealizado a criterios de quienes no abogan por la concreción de los puestos— según el cual a para cada puesto hay definidas unas tareas, para cada tarea (al

qué hace, (ii) el cómo lo hace y (iii) el qué consigue.³⁶ Para ilustrar qué contempla cada dimensión usaré como ejemplo tres puestos de trabajo comunes en la mayoría de administraciones: a/ un puesto, con perfil administrativo, en una unidad de registro, b/ un puesto, con perfil técnico, en una unidad que promueve y concede subvenciones, y c/ un puesto de abogado en una asesoría ministerial.

El ‘qué hace’ son las actividades o —en nuestra terminología— las tareas que desempeña. Suponen siempre una acción. Una misma función puede desarrollarse con distintas tareas, algunas son complementarias, pero otras son alternativas. En los ejemplos propuestos se puede mostrar esta casuística. En el puesto de trabajo de registro, entendemos que el ocupante realiza una única función ‘registrar la documentación que presentan los ciudadanos’. Esta función puede requerir cuatro tareas básicas: (i) recepcionar la documentación, (ii) introducir en el programa de registro el escrito, (iii) sellar la copia que acredita la recepción del documento y (iv) devolver la copia al ciudadano. No parece razonable atribuir las tareas a personas distintas. En caso de que hubiera una gran carga de trabajo, lo prudente sería incrementar el número de efectivos —empleados— que ocupan ese puesto. Es decir, es un puesto de trabajo, con una función que significa realizar cuatro tareas, que puede replicarse en función de la carga de trabajo que tenga la unidad concreta. La descripción que he realizado se corresponde con una visión clásica del desempeño de esa función. Pero podría ser que en un futuro próximo la presentación de documentación fuera siempre telemática; en ese caso las tareas que debería desempeñar el empleado serían muy distintas, por ejemplo, validar en un terminal que la presentación se ha llevado a cabo en forma y plazo. Incluso, pudiera ser que algún día ya no fuera necesaria esa función, porque la Administración directamente accediera a la información que necesita, sin requerirla a los ciudadanos; en ese escenario el puesto de trabajo sería innecesario y la Organización plantearía su supresión. Por su parte, el puesto de técnico en subvenciones, con la función de ‘gestionar una línea de subvención’ admite, sin ser exhaustivo, otras cuatro tareas: (i) prepara las bases de la convocatoria de subvención, (ii) publica y publicita la línea de subvención, (iii) estudia las solicitudes de subvención recibidas y (iv) resuelve los expedientes de subvención. En este caso, en una unidad con un volumen elevado de subvenciones, podría optar por distribuir las tareas entre distintos empleados. Todos ellos ocuparían el mismo puesto, con las mismas funciones, pero tendrían unas tareas distintas. Y aún con más claridad, el puesto de letrado permite una especialización sectorial. Una misma función ‘asesorar jurídicamente’ y con tareas similares —estudio

menos para las consideradas críticas y evaluables) hay un estándar de ejecución y unos objetivos a lograr que contribuyan a los objetivos operativos de la unidad en un período concreto.

³⁶ Hay dos variables de la actividad con gran incidencia a la hora de determinar qué debemos evaluar: (i) la necesidad de una presencia continuada en el puesto de trabajo y (ii) la existencia de un flujo constante de trabajo. La primera porque implica que la ausencia del empleado supone que la organización debe buscar un sustituto o que se incrementa la carga de trabajo de los compañeros. La segunda porque si bien seguramente no será necesario proveer de un suplente o redistribuir cargas, en la medida que el empleado pueda incrementar su rendimiento para compensar la ausencia. Estas variables tienen potencial para crear una taxonomía, ello forma parte de mis proyectos de futuro, pero no está suficientemente maduro como para incorporarlo al presente trabajo.

de normativa, análisis de reclamaciones, emisión de informes— sería desarrollada por personas diferentes especializadas en distintos ámbitos sectoriales.

Las personas no desarrollan funciones, sino que realizan tareas. La acción siempre es una tarea. No obstante, estas tareas pueden estar formalmente asignadas al puesto —y constar así en la definición del puesto de trabajo—, o no. Mi opción es que así debiera ser, pero hay gestores que apuestan por lo contrario (FO: 36). Quienes no quieren concretar objetan que eso favorece la flexibilidad en la asignación de tareas; evitando el temido ‘esto no me toca’ o ‘ese no es mi trabajo’ que invocan los empleados menos proclives a colaborar en los intereses comunes de la unidad. Sin embargo el desempeño siempre es una conducta y/o resultado observado cuando el empleado realiza una tarea; más si cabe, en el caso de la productividad, que implica siempre evaluar el resultado de una acción.³⁷

La dimensión de tareas tiene interés desde dos perspectivas de análisis: la organizativa y la de gestión de personal. Desde la primera se busca el mejor modo de desarrollar una función. Se contrata —o nombra— a una persona para que ocupe un puesto; se provee el puesto porque se necesita realizar unas tareas. No ha lugar tener una persona ocupando un puesto sin que tenga tareas asignadas, aunque le hayan sido informadas de viva voz. Este es un razonamiento impecable desde un punto de vista teórico. Sin embargo, en la práctica no lo es. En realidad, es una patología de la que adolecen todo tipo de Organizaciones, públicas y privadas. Y cuando una Administración omite su deber de definir el puesto de trabajo que le asigna al trabajador, a lo peor el trabajador se inventa unas tareas (Peláez, 2015). Desde la segunda, la perspectiva de RRHH, se quiere controlar que la persona realice las tareas que tiene encomendadas.³⁸ Este punto es más difuso. No realizar las tareas —tanto en el caso del absentismo laboral como del mal llamado absentismo presencial— se considera una conducta de retirada (Gorriti y López Basterra, 2014) y está cerca de lo que la literatura llama conductas contra-productivas o contra-productividad (Gorriti, 2005). Ambas son conductas, por lo que definiendo que se refieren más al ‘cómo’ que no al ‘qué’. Es decir, y con el primer ejemplo que he usado, si un empleado en un registro sin causa formal y material no acude a su puesto de trabajo, lógicamente no estará haciendo su tarea, por lo que se podría considerar que afecta al qué hace o no hace. Pero cualquier

³⁷ Advierto, como explicaré con profusión en el capítulo III, que el criterio de evaluación no es siempre el único criterio de retribución. Avanzo que, si bien el resultado de la ejecución de la persona es condición única e imprescindible para valorar la productividad del empleado, hay argumentos sólidos para defender que se pueda retribuir a un individuo según el resultado de una actividad colectiva en la que no se pueda medir su contribución individual.

³⁸ Existen programas informáticos que monitorizan toda la actividad que realiza el empleado desde su terminal y que analizan el tiempo que dedican a ‘navegar por internet’, a utilizar programas ofimáticos — procesadores de texto, hojas de cálculo, bases de datos, etc.— o están sin actividad, y ello lo combina con información de su agenda sobre asistencia a reuniones, cursos, etc. Y se han implementado en algunas administraciones, como pudimos leer, ya hace unos años, en esta noticia de prensa: <http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2012/07/04/gobierno-y-ccaa-contratan-un-software-para-medir-la-productividad-de-los-funcionarios-2710>

conducta afecta al qué, porque el modo como se desarrolla una tarea nunca puede prescindir de qué tarea se está realizando.

El ‘cómo’ tiene connotaciones tanto cualitativas como cuantitativas. Distinguimos entre el desempeño en sí y las conductas contra-productivas. Gorriti (2005) cita once categorías de conductas contra-productivas: (i) robos y conductas relacionadas, (ii) destrucción de propiedades de la Organización, (iii) mal uso de la información (falsificar información, mentir, no guardar secretos), (iv) mal uso del tiempo y de los recursos, (v) comportamiento temerario (no seguir directivas de seguridad), (vi) falta de atención, (vii) baja calidad de trabajo, (viii) uso y abuso del alcohol, (ix) uso y abuso de drogas, (x) abusos verbales (palabrotas, insultos) y (xi) abusos físicos o sexuales.³⁹ Dentro de estas categorías, Gorriti (2005) recoge las diez conductas concretas que tienen mayor incidencia: (i) uso de correo electrónico para fines personales, (ii) hacer fotocopias de material propio en el trabajo, (iii) usar internet para fines no relacionados con el trabajo, (iv) hacer negocios personales en tiempo de trabajo, (v) no leer/conocer las directivas de seguridad, (vi) tiempo excesivo y no aprobado para comidas o café, (vii) discutir con un compañero de trabajo, (viii) perder el tiempo durante el trabajo, (ix) hacer llamadas personales a larga distancia y (x) fingir una enfermedad para no ir a trabajar.⁴⁰ Así las define la literatura, y ciertamente son conductas no deseables. Considero que queda incorporado el espíritu del concepto si aceptamos definir las conductas contra-productivas como: aquellas acciones o conductas de un empleado que atentan contra los bienes e intereses de la Organización o contra los bienes o dignidad de los otros empleados o de los administrados. Entendida así, sigue en la zona difusa entre la dimensión del qué hace y la del cómo lo hace, pero a la vez pierde relevancia desde un punto de vista de EP porque se sitúa en el ámbito disciplinario.

En el desempeño diferenciamos entre las competencias profesionales y el rendimiento. Las competencias profesionales las entendemos como: el conjunto de comportamientos observables que están causalmente relacionados con la buena ejecución de una tarea concreta y en una organización concreta.⁴¹ Las actitudes —capacidades— y las aptitudes —habilidades y conocimientos— que configuran estos comportamientos deben estar siempre contextualizadas en el desempeño del puesto. En el ámbito de las actitudes, las capacidades o rasgos personales básicos están relacionadas a procesos emocionales que se consolidan en el proceso de socialización. Consideraré capacidades, por ejemplo, la asertividad, el liderazgo o el autocontrol. Dentro de las aptitudes diferenciamos entre habilidades y conocimientos. Las primeras también reciben el nombre de cualidades profesionales y son destrezas que facilitan el

³⁹ Es una transcripción literal del contenido del cuadro de Gorriti (2005:9) cuya autoría intelectual atribuye a Gruys, M.L. & Sackett, P.R. (2003).

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Sobre las competencias y la gestión por competencias se hablará más extensamente al finalizar este capítulo.

desarrollo de la actividad. Así se considera, por ejemplo, la capacidad de trabajar en equipo, de planificar o de ser sistemático. Los conocimientos también se les conoce como competencias técnicas o funcionales y son los más susceptibles de mejorar con la formación. Algunos ejemplos: ofimática, idiomas o conocimientos de normativa. Existen distintas clasificaciones de competencias, pero siguiendo el criterio de Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013), distingo dos grandes grupos de competencias: las necesarias para el desempeño de tarea y las que facilitan el desempeño contextual.⁴² Las primeras se asocian siempre a la ejecución de la tarea, mientras que las segundas son “de variables moderadoras referidas al contexto organizacional, social y psicológico de la ejecución, que actúan como catalizadoras facilitándola, dificultándola, incluso inhibiéndola” (Gorriti, 2005: 8).⁴³ En cuanto al rendimiento, se podría considerar que se refiere de nuevo al qué, pero es un cómo. Un cómo que valora cuantitativamente aspectos del desempeño. Es decir, nos habla del grado de eficiencia de la actividad realizada.

Finalmente, lo ‘qué consigue’ debe entenderse como la efectividad del trabajo desempeñado. La teoría sistémica distingue el output del *outcome*. Aquello que se produce como resultado de un proceso es el *output*. El impacto que se consigue con ese output es el *outcome*. Un empleado puede producir mucho —generar mucho output, ser eficaz y eficiente— pero no ser productivo —no lograr generar *outcome*, o lo que es lo mismo, no ser efectivo. La responsabilidad de que un trabajo eficiente sea también efectivo no es del empleado, sino de la Organización. Se requiere que ésta haya asignado unos objetivos al trabajador, cuyo logro conlleve una contribución a los indicadores de las políticas públicas de las que participa su unidad. Esta una dimensión de la actividad del empleado que pocas veces se considera; probablemente porque es la más compleja de delimitar. Hay quien, incluso, renuncia a valorar el impacto porque niega la posibilidad de evaluarlo.

ATRIBUTOS

Al analizar la literatura referida a la actividad de los empleados lo primero que se constata es la pluralidad de sustantivos que parecen invocar el mismo concepto (actividad, desempeño, rendimiento). Aún más son los términos que pretenden adjetivar esta actividad; algunos con connotaciones cualitativas (profesionalidad, calidad) otras con valoraciones cuantitativas (eficacia, eficiencia, efectividad, productividad). Podríamos entender que sólo les diferencian matices y por ello a menudo se consideran sinónimos (desempeño, rendimiento y productividad). En otros casos se establecen

⁴² Hay un tercer grupo, las conductas asociadas al “desempeño adaptativo” (Gorriti y López Basterra, 2014), de las cuales hablaré cuando describa el desempeño como atributo de la actividad del empleado.

⁴³ Ambas se trataran con mayor profusión en el siguiente epígrafe, cuando relate de las características del atributo ‘desempeño’ cuando califica la actividad del empleado.

como contraposición: la productividad versus la profesionalidad.⁴⁴ Y otros los hemos considerado factores de un óptimo ideal: eficacia, eficiencia y calidad (Martínez y Jané, 2011). Siempre es complejo asignar un único significado a palabras que escapan del lenguaje especializado y a las cuales el léxico común atribuye distintos significados. No obstante, como he argumentado en el apartado metodológico, para poder avanzar en el desarrollo del presente trabajo es imperativo delimitar algunos conceptos.

Sobre la presencia: presentismo, ausentismo y sus derivadas.

He propuesto una definición de actividad muy comprensiva —todo aquello que el empleado hace o deja de hacer, dentro o fuera de la jornada pactada, con impacto en su relación laboral— para poder analizarla desde la presencia, pero también desde la ausencia.

Previa a la presencia, está la asistencia. En términos generales, el empleado deberá asistir al centro de trabajo en las franjas horarias que el empleador establezca. Tendrá unas horas concretas de entrada; si se anticipa no tendrá ninguna consideración positiva, pero si posterga la entrada se considerará que el empleado infringe las condiciones contractuales. Deberá permanecer en el centro de trabajo durante el tiempo que constituya su jornada laboral. Y, además de asistir, debe estar presente en su puesto de trabajo.⁴⁵ En una primera aproximación a la actividad de los empleados podría presuponerse que se requiere la presencia del empleado para que esta se lleve a cabo. En un alto porcentaje de situaciones así será. Pero si profundizamos podríamos llegar a la conclusión que no necesariamente se produce la correlación presencia-actividad, ni tampoco, entre ausencia e inactividad. Empezando por las ausencias, se debe considerar el teletrabajo. Es un caso arquetípico de actividad laboral que no requiere de presencia en el centro. Hay otras ausencias que si bien no comportan el desarrollo de tareas sí que tienen un impacto claro actividad laboral —presumiendo que estén bien diseñadas y que se concedan a los empleados que necesiten esas habilidades o conocimientos para desempeñar sus tareas—, nos referimos a las actividades formativas. Y finalmente se deben considerar las ausencias que se producen cuando el empleado no tiene nada que hacer. En este caso, la ausencia puede ser motivo de expediente disciplinario, pero no

⁴⁴ En el marco del Seminario para doctorandos organizado por la Fundación Ortega y Gasset, en Madrid, celebrado del 13 al 14 de septiembre de 2012, el profesor Manuel Tamayo Sáez introdujo esta apreciación a mi propuesta. Tamayo defiende que en su labor como docente universitario espera que se le valore su profesionalidad, no su productividad. Este trabajo ha excluido el colectivo docente del análisis. Aunque Albi, González-Páramo y López Casanovas (1997: 118-121) lo usan como ejemplo. No obstante, la propuesta que hago es de definición y metodología para la evaluación de la productividad, y queda fuera del contenido de esta memoria determinar a qué colectivos y para qué casos es pertinente, necesario o contraproducente realizar esta evaluación. Sí que defiende que a cualquier empleado se le debe evaluar la actividad, pero desde qué perspectiva y con qué efectos es una decisión que corresponde al gestor. En cualquier caso, las connotaciones del término profesionalidad son relevantes y se incluyen en este trabajo gracias a la aportación del profesor Tamayo.

⁴⁵ Este matiz entre asistencia al centro y presencia en el puesto podría parecer no tener suficiente entidad como para prestarle atención. Sin embargo, como apuntaré en el capítulo III, alguna Administración lo ha usado como un criterio de valoración en la evaluación de la actividad de sus empleados.

afecta a otros atributos como el desempeño o la productividad. Es más, forzando el argumento, un empleado que logra los mismos resultados asistiendo menos días al trabajo podría considerarse más eficiente; porque invierte menos horas de trabajo para lograr el mismo resultado. Este es un razonamiento que no comparto —como expondré más adelante— pero que no carece de sentido en la visión economicista de la productividad de los empleados. En este punto se requiere eludir a otro concepto, el de carga de trabajo. En un proceso productivo de tipo industrial se da por supuesto que existe un flujo constante en los inputs al sistema. Si se interrumpe el suministro, la cadena de producción se detiene, y ya no ha lugar a valorar la productividad de los empleados que están parados. Pero el empleado público actual —que asimilo al que Drucker (1999) cataloga como trabajador del conocimiento— no tiene garantizado un flujo constante de entradas en su proceso productivo. Existen, pues, momentos en los que no tiene una tarea concreta que realizar. Ese tiempo los puede invertir en tareas de mantenimiento —ordenar la mesa, contestar correos, etc.—, en tareas de reciclaje —formación o investigación en su ámbito funcional— o puede optar por conciliar sus otras agendas (Ramió, 2015). En estos empleados, la presencia puede tener un sentido en la socialización o consolidación de un equipo, de respeto para quienes no tienen alternativa, pero sin impacto productivo. Relacionado con la presencia está el concepto de presentismo o presencialismo que se refiere a un valor organizacional que otorga mucha importancia a la presencia del empleado, a menudo, sin preocuparse demasiado de qué hace cuando está en su puesto (Clemente, 2011). El empleado, sabedor de que la empresa valora la presencia, puede llegar a forzar su reincorporación al trabajo, aun teniendo verdaderas razones para prolongar una baja médica, por miedo a ser sancionado —formal o informalmente, con el despido o apartándole de la promoción— por parte de la organización (Gérvas, Ruiz y Pérez, 2006).

En oposición semántica al presentismo, el absentismo se ha forjado la reputación de ser uno de los elementos que más incide en la falta de productividad de las Administraciones públicas. A menudo nos referimos al fenómeno del absentismo, y en ese caso se debe considerar que el Diccionario de la Lengua Española (en adelante, DRAE) entiende que calificarlo de fenómeno supone atribuirle la condición de extraordinario y sorprendente. Y en sí, como hemos visto, la ausencia en contraposición a la presencia no es extraordinaria o sorprendente *per se*. Un empleado estará ausente del puesto de trabajo, como mínimo, cuando: esté fuera de la jornada laboral, disfrute de vacaciones, se le haya concedido un permiso o asista a las actividades formativas programadas por la Organización. Y ninguna de estas ausencias merece ser considerada ni extraordinaria ni sorprendente.

El absentismo es un concepto polisémico. Los numerosos trabajos que o han estudiado rara vez se han limitado a analizarlo desde el enfoque disciplinar propio. Pero no se trata de la observación de un mismo a través de los prismas de cada disciplina, sino que nos referimos a asuntos diferentes utilizando el mismo término. “Esa polisemia entorpece, y mucho, las posibilidades científicas tanto de análisis como de

comparación” (Martínez y Jané, 2014a: 3). De la pluralidad de ciencias que lo han adoptado como sujeto de estudio (Clúa, 1991; Rodríguez, Samaniego y Ortiz, 1996; Ribaya Mallada, 1996; Zurrón Rodríguez, 2000; Ortiz, 2003; Cecot, 2008), se puede considerar que son cuatro las que lo han estudiado con mayor intensidad: la Economía, el Derecho —derecho del trabajo—, la Medicina —medicina laboral—, la Sociología —sociología de las organizaciones— y la Ciencia Política —desde la ciencia de la Administración. Sucintamente, relato los elementos característicos de cada una de estas miradas.⁴⁶

Desde una visión economicista se considera cualquier ausencia al trabajo como absentismo, con lo que se confunden los términos. Es cierto que en cualquier proceso productivo el tiempo de trabajo es un factor; pero la presencia no puede asimilarse al rendimiento. Además, es común a cualquier sociedad industrial limitar los tiempos que un trabajador debe dedicar a la actividad productiva. Por ello, aunque las ausencias sí que pueden disminuir la productividad máxima teórica, este nivel productivo es ficticio y no puede ser considerado como óptimo de referencia. Consecuentemente, aquellas definiciones que no discriminan las ausencias, ni por la existencia de causa habilitante, ni por su impacto en el rendimiento; no son válidas para explicar el absentismo.

La visión médica analiza la causa objetiva que explica el mayor porcentaje de ausencias: la imposibilidad temporal, física o psíquica, para desarrollar las tareas que comportan el eficaz desempeño del puesto de trabajo. Tal tipo de ausencia no puede asociarse con un concepto de connotación peyorativa, como lo es el absentismo. El absentismo debe desligarse de la ausencia por causa médica, excepto cuando existe fraude o abuso en su justificación. Las ausencias fundamentadas en argumentos sanitarios veraces deben acometerse desde las medidas de salud pública o con medidas de prevención de riesgos laborales en el entorno de la empresa. Merecen un trato diferenciado las bajas sociales.⁴⁷ Minorar el impacto de las bajas sociales está en manos de la Administración. La actividad laboral puede y debe ser compatible con la vida laboral y familiar. La flexibilidad —entendida desde la perspectiva del empleado, no de la empresa— incrementa la productividad del empleado y disminuye las bajas sociales.

El análisis jurídico se focaliza en la existencia o no de justificación objetiva y material, así como en las consecuencias que éstas pueden tener en la relación contractual: desde la minoración de la retribución hasta la posible extinción del contrato. Esto se corresponde con mi visión del absentismo como una infracción directa o velada de las obligaciones contractuales referidas a jornada y horario. Sin embargo, esta perspectiva le concede valor probatorio al parte médico, aspecto sobre el cual discrepamos y consideramos que silencia parte del problema. Además, adolece de

⁴⁶ Para un conocimiento más extenso remito a Martínez y Jané (2013 y 2014a)

⁴⁷ Se conoce por baja social aquellas bajas médicas que el médico concede sabiendo que no se deben a razones de salud del empleado, sino que se justifica en necesidades de conciliación de éste (FO: 17; FO: 18; FO: 19; FO: 23).

cualquier referencia al rendimiento del empleado; se queda en la capa más formal de la ausencia, sin preguntarse por el impacto de la misma en la Organización.

La aproximación psicosocial es la que mejor explica las variables que confluyen en el proceso decisional del individuo. Un mismo hecho objetivo puede comportar una ausencia o no al trabajo en función de las características del individuo (ética), su realidad laboral (motivación) y otros condicionantes extra-laborales. Pero lo más relevante de esta perspectiva, a mi parecer, es que incide en el carácter subjetivo de la justificación de muchas ausencias; no todas, por supuesto. Así, el absentismo no es un hecho: la ausencia; sino que es una mala conducta: la absentista.

La ciencia de la Administración adopta una visión sistémica de la ausencia. No la considera un fenómeno aislable, sino como el resultado —directo o indirecto— de las diferentes vertientes que conforman todo el sistema de gestión de recursos humanos de las Administraciones públicas. Este enfoque se interesa por cómo ello repercute en la Organización y en el rendimiento de la misma. Desde esta óptica, sólo es absentismo lo que amaga tras de sí un fraude o abuso. Y, del enorme caudal de hechos y coyunturas que impactan sobre el fenómeno, otorga un rol esencial al acto decisional del empleado público; momento en el que entiende que se puede actuar proactivamente para modificar esas decisiones que desembocan en absentismo. Sin embargo, no pierde de vista el carácter instrumental del empleo público. La ocupación pública es el medio para lograr un servicio público eficaz, eficiente y de calidad —óptimo ideal—, por lo que la finalidad de la actividad de sus empleados es alcanzar unos objetivos. Cuando las ausencias deshonestas y punibles no ponen en peligro ese logro organizativo, es síntoma evidente de que algo más profundo que absentismo está ocurriendo” (Martínez y Jané, 2014a:15-16).⁴⁸

Finalmente, con un juego de palabras, más ocurrente que riguroso, entre la presencia y la ausencia, se ha definido el absentismo presencial. Se emplea para aludir a aquel empleado que asiste al centro de trabajo, incluso está presente en su puesto, pero que opta por no desarrollar las tareas que tiene asignadas durante una parte o la totalidad de la jornada (Samaniego, 1998; Cecot, 2005; Martínez, Vallejo y De Andrés, 2009; Clemente, 2011). A diferencia del presentismo, en el que se culpa de la falta de atribuciones a la Administración, en el absentismo presencial es el empleado quien voluntariamente incumple sus obligaciones; por lo que sería materia de expediente disciplinario. Se añade otra variante léxica de absentismo, al referirse al absentismo emocional (EGARSAT, 2016) entendido como la falta de eficacia en el desempeño por déficit de la implicación emocional del empleado. Es claramente un problema de falta de rendimiento que se debería abordar desde la ED. En cualquier caso, no es absentismo porque el empleado está presente. Sin embargo, demuestra que la mera presencia no es sinónimo de actividad; lo cual corrobora el interés por focalizar la atención en el

⁴⁸ Este párrafo es la reproducción literal de diversos párrafos con los que se concluía el artículo que escribí junto a Rafa Martínez (2014a) de cuyo contenido no me retracto en nada por lo que no parece necesario forzar una nueva redacción.

desempeño y la productividad —lo importante— en vez de hacerlo en la presencia —lo urgente— (Martínez y Jané, 2014b) que es lo que está ocupando la mayor parte de iniciativas de RRHH en la Administraciones españolas.

Por todo ello, a efectos de este trabajo se entenderá:

- Presencia: como el tiempo durante el cual el empleado está o debería estar realizando sus tareas, independientemente de si éstas se realizan en un puesto fijo o no, y si están dentro de su jornada laboral o no.
- Ausencia: como el tiempo, dentro de la jornada laboral, en la que el empleado no está en su puesto de trabajo o no está desarrollando sus tareas cuando éstas no se realizan en un puesto de trabajo fijo.
- Presentismo: como el valor organizativo que entiende como un bien superior la presencia del empleado, sin preocuparse por qué hace el empleado una vez que está presente en su puesto.
- Absentismo laboral: como el cómputo de las ausencias del empleado sin causa o razón que lo habilite o justifique a ello y que generan una disminución del rendimiento.

Sobre el desempeño, el rendimiento y la productividad.

El desempeño responde a la dimensión cómo realiza su actividad el empleado público. Un buen desempeño requiere conjugar tres verbos —poder, saber y querer— con el verbo hacer.

Lo primero es poder hacer. Una persona puede hacer una tarea siempre y cuando: (i) tenga la capacidad física e intelectual necesaria, (ii) se le reconozca la potestad para llevarla a cabo y (iii) disponga de los instrumentos necesarios. Excluidos los apriorismos, salvo en caso de limitaciones físicas o intelectuales que se lo impidan, cualquier persona puede llevar a cabo cualquier tarea; otra cosa será el nivel de desempeño que será capaz de alcanzar.⁴⁹ En cualquier organización formal,

⁴⁹ Con apriorismos me refiero entre otros, a los de género y los de personalidad. Los primeros asumen que el género masculino es más fuerte que el femenino, lo que inhabilita a las féminas a realizar tareas que requieran fuerza. Parece absurdo plantear un argumento de este tipo hoy en día, pero considero que todavía subyace este estereotipo entre muchos gestores de personal (gestores hombres y gestores mujeres). Rebatirlo es fácil, si el problema es que se requiere un determinado nivel de fuerza física, la selección se debe realizar entre los hombres y las mujeres que superen ese umbral de fuerza necesaria. Cosa aparte es valorar quién establece ese umbral y si haciéndolo se pretende un filtrado artificial e innecesario para excluir a las mujeres; pero ese es un tema distinto que merecería una extensión que no puedo dedicarle en esta memoria.

Por otro lado, tampoco es un argumento sólido limitar el desempeño de algunas tareas a quienes muestren como dominante un perfil de personalidad determinado —los factores de personalidad más utilizados actualmente son los *Big Five* (Goldberg, 1993): extroversión, estabilidad emocional, agradabilidad y apertura a la experiencia. Según esto, una persona introvertida jamás podría realizar tareas de agente comercial. Probablemente no sea el mejor comercial, pero con la formación necesaria y la capacidad de superación propia de las personas, puede ser un buen comercial. Los argumentos que asocian el carácter

independientemente del nivel de jerarquización, existen estructuras de poder que limitan algunas tareas a determinados miembros. En la Administración pública, además, existen previsiones legales que requieren una habilitación especial para que los empleados puedan desarrollar determinadas tareas, porque “el carácter soberano de los actos de la Administración exige que las notificaciones, tomas de postura, prohibiciones, requerimientos de pago, etc., se hagan en nombre del cargo respectivo y no de una persona individual” (Mayntz, 1978: 567). En estos casos, aunque quiera y sepa, un empleado público no puede realizar tareas para las que no se les reconoce la potestad. Finalmente, es responsabilidad de la Organización dotar de instrumentos adecuados y un marco laboral favorable para la actividad del empleado.

El saber hacer reúne las actitudes —capacidades— y aptitudes —habilidades y conocimientos— del empleado.⁵⁰ Son los que también denominamos competencias profesionales. El resultado de este saber aplicado al puesto de trabajo es aquello que observamos y valoramos en la ED. Ante un resultado insuficiente, si la persona tiene potencial se puede desarrollar con la formación (Taylor, 1916), pero cuando lleguemos a la conclusión que la persona no puede alcanzar el nivel de competencia deseado, habrá que optar por la reubicación.

El querer hacer es una cuestión de voluntad. Está estrechamente relacionado con la motivación y existen factores que lo favorecen —una buena ED es uno de ellos— pero también se puede actuar desde la incentivación.⁵¹

Vistos los condicionantes del desempeño —poder, saber y querer hacer— se debe incidir en el resultado, que es aquello que en la medida que es observado puede ser evaluado. Una definición en positivo del desempeño nos la proporciona el DRAE. Lo describe como la acción y efecto de “cumplir con las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio”. Obviamente, las obligaciones laborales en el desarrollo de una profesión no se limitan al cumplimiento de las obligaciones contractuales —tampoco el cumplimiento de horario y jornada— puesto que éstas tienen una razón de ser meramente instrumental: poder realizar el desempeño de las tareas asignadas, y que

al desempeño de determinadas tareas son útiles como divertimento y para vertebrar una trilogía de obras para adolescentes, pero peca de simplicidad y determinismo; pecados, ambos, peligrosos cuando se trata de prever la conducta de las personas.

⁵⁰ Cuando los conocimientos necesarios para desarrollar una tarea se correspondan con los que certifica una titulación oficial, puede ser que la posesión del título sea un requisito para habilitar al empleado. En este caso, la carencia de estos conocimientos no se considera un no saber sino un no poder. Existen salvedades, por ejemplo, en determinados procesos selectivos se puede convalidar un título si certifican un número determinado de años de desempeño profesional, lo que se conoce como capacidad probada.

Por otro lado, con actitud entendemos la disposición de ánimo con la que se afronta una tarea: trato amable, asertividad, concentración, atención al detalle, etc. Diferenciándose por tanto de voluntad. Así, si una persona no es ‘amable’ en el trato al cliente puede ser tanto porque no tenga desarrollada esa capacidad como porque, teniendo la capacidad, no quiere serlo.

⁵¹ Sobre motivación e incentivación me referiré más adelante.

justifican la existencia del puesto.⁵² El desempeño supone el desarrollo de unas tareas para satisfacer algún tipo de finalidad.

De lo anterior también se extraen dos definiciones en negativo: desempeño no es capacidad o potencial, ni tampoco asistencia y presencia; o al menos, no sólo eso. No es solamente capacidad, aptitud o talento en la medida que supone una promesa de buen hacer, una predicción de éxito, pero no es la constatación de un desempeño. Y tampoco, es suficiente la presencia, puesto que estar no presupone hacer.

La Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, CEBEP) consideró admisible evaluar tanto “el rendimiento individual como de grupo, equipo o unidad de trabajo, y tanto los que se basan en la apreciación de los resultados obtenidos como aquellos que lo hacen en la valoración de comportamientos o conductas” (2005:100). Posteriormente, el artículo 20 del EBEP, ha restringido el desempeño a evaluar a “la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”.⁵³

Del binomio que nos proporciona la definición del EBEP, uno es la conducta profesional. Como ya había avanzado, la psicología del trabajo distingue cuatro aspectos de la conducta profesional que pudieran ser objeto de evaluación: (i) el desempeño de tarea, (ii) el desempeño contextual, (iii) la contra-productividad y (iv) el

⁵² Recurriendo a la metáfora del espantapájaros, podemos entender que por más horas que esté un espantapájaros en un campo de nada nos servirá si no ahuyenta las aves. Así, aun cuando se cierto que necesitamos que esté presente para que pueda desarrollar su labor, la presencia no es un factor que nos permita entender qué ni cómo lo hace: no valora su desempeño.

⁵³ El 9 de abril de 2015, realicé una consulta a la Real Academia Española (mediante el formulario habilitado para tal fin en su web: <http://www.rae.es/consultas-linguisticas/formulario>) para conocer el sentido exacto del segundo párrafo del artículo 20.1 del EBEP. Les pregunté:

“[...] Así, en la frase que me ocupa dudo entre dos interpretaciones:

- a. 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).
- b. 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).”

A lo que la Academia me respondió:

“Tal y como está escrito el enunciado que usted somete a nuestra consideración, cualquiera de las dos interpretaciones sería posible. Precisamente por ello, las normas de puntuación exigirían en este caso el uso de una coma que dejara clara la estructura del enunciado y las relaciones sintácticas entre sus diferentes elementos. Así pues, si el autor del enunciado quiso expresar lo señalado en la primera opción, debió escribir: *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*. Por el contrario, si su intención era la segunda de las opciones que usted señala, debió escribir: *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*.” (Las comas entre corchetos se corresponden al marcaje que la Academia hizo en color azul).

Constato así que el redactado del EBEP contiene cierta indeterminación, que puede dar lugar a confusión. Se podría entender que por un lado se evalúa la conducta y el rendimiento del empleado y, por otro, el logro de resultados. Así entendido, y en tanto que no indica si los resultados son colectivos o individuales, pudiera tener una evaluación positiva el integrante de un equipo que logre los objetivos definidos para la unidad, sin que como individuo haya contribuido a su consecución. O podemos entender, que el legislador contempla la posibilidad de otra forma de rendimiento que no sea la de lograr resultados. Opto por esta segunda interpretación.

desempeño adaptativo. El desempeño de tarea se relaciona con las competencias aplicadas al desarrollo de las tareas que se han definido formalmente para el puesto de trabajo. No se puede evaluar sin tener presente el rendimiento obtenido en el puesto ocupado. El desempeño contextual o cívico, valora la iniciativa, interés y esfuerzo con el que el empleado desarrolla su actividad. Es un comportamiento evaluable sin necesidad de tener una vinculación directa con sus tareas. La contra-productividad se refiere a conductas que dañan los bienes (hurtos, romper el mobiliario,...) o intereses de la Organización (mal uso de los recursos, conductas temerarias...), alteran la convivencia (insultos, abusos físicos o sexuales, consumo de drogas o alcohol,...) o afectan al cumplimiento de las condiciones pactadas en el contrato (fingir enfermedades, ausentarse del trabajo, realizar expresamente un trabajo de mala calidad,...). El desempeño adaptativo, se ha definido más recientemente. Alude a la actividad que debe realizar el empleado en entornos o situaciones de incertidumbre, como por ejemplo: “enfrentar emergencias con éxito, gestionar el estrés laboral, resolver problemas con creatividad, adaptarse a la cultura de la administración a la que ha accedido o promocionado, etc.” (Gorriti y López Bastera, 2014: 22). Pero sólo se considera el desempeño de tarea y el contextual como conductas relevantes para evaluar el desempeño profesional.

Los problemas que generan las conductas contra-productivas pueden tener incidencia en el desempeño, pero no lo identifican. Un desempeño ineficiente se puede corregir con medidas de distinta índole que las que usaremos para combatir las conductas contra-productivas. Así, lo habitual es formar, motivar e incentivar para incrementar el desempeño, mientras que las conductas contra-productivas son fácilmente tipificables como infracciones disciplinarias. Sin duda estas conductas son nocivas para la productividad de la Organización y merecen la atención de los gestores de recursos humanos, pero no deben ser objeto de valoración en la ED.

Sin embargo, un desempeño susceptible de ser sujeto de evaluación debe cumplir dos requisitos más: ser relevante y depender de la ejecución de la persona que evaluamos. No todas las tareas desempeñadas por el empleado son relevantes, por economía y eficacia en la evaluación debemos centrarnos en aquellas tareas críticas que definen el puesto de trabajo. Por ejemplo, la mayoría de empleados contestan las llamadas de sus compañeros cuando estos están ausentes sin que esta actividad forme parte de las tareas que tienen definidas en su puesto de trabajo; no es necesario valorar si contesta con rapidez ni si la respuesta que da es la más acertada. Y, por otra parte, no se puede hacer responsable al empleado de desempeños que no dependen de su ejecución. Por ejemplo, no podemos formular un desempeño como entregar los informes en plazo cuando para poderlos librar se requiere la documentación de un tercero.

Y el segundo elemento del binomio es el rendimiento o logro de resultados. El rendimiento es el resultado de poner en relación la cuantificación de lo que se obtiene con lo que se ha invertido en obtenerlo. El rendimiento, sin más, no aporta suficiente

información. Es posible incrementar la valoración del rendimiento tanto por la vía de incrementar la cantidad obtenida manteniendo lo invertido como por la de mantener lo producido pero reduciendo la inversión. En éste último caso, si no existe un mínimo o un estándar de calidad, el incremento del rendimiento puede no satisfacer los intereses de la Organización. También es cuestionable poder hablar de calidad como constante, sin variaciones que impacten en el rendimiento. Para que sea interesante valorar el rendimiento deberemos asociarlo a la eficiencia o a la efectividad.

Un rendimiento eficiente no puede considerarse suficiente para hablar de productividad, para ello debe ser también efectivo. La productividad del empleado público no se limita a hacer más y hacerlo con la menor inversión posible de recursos económicos, humanos o de tiempo. La productividad consiste en lograr aquellos objetivos que se hayan propuesto para su puesto de trabajo y que éstos estén relacionados con los objetivos operativos de la Organización. Eso es el único objeto válido en una EP.⁵⁴

LA IMPORTANCIA DE DISTINGUIR DESEMPEÑO DE PRODUCTIVIDAD.

La distinción entre desempeño y productividad no es banal. No son sinónimos. Son diferentes aproximaciones a un mismo hecho: la actividad del empleado. Si bien no son estrictamente conceptos importados del lenguaje común —como sí que podría serlo si se incorporara a esta dupla el concepto rendimiento—, no es menos cierto que la idea de productividad está irremisiblemente asociada al ámbito de la Economía. Pero en el momento de importarla a la Ciencia de la Administración, por las características que tiene una Administración pública, no podemos dar por descontado “su claridad y univocidad de significado” (Bartolini, 1986:48). Por ello es prioritario definir el alcance de ambos conceptos. La importancia de la concreción conceptual tiene un reconocido apoyo en la literatura. Así, Simon afirma que “antes que una ciencia pueda desarrollar principios, debe poseer conceptos” y “para que sean científicamente útiles, deben ser operativos” (1947a: 343). Lawrence y Lorsch arguyen que “los conceptos son de utilidad común tanto para el director de empresa como para el científico social interesado en el estudio de las organizaciones. Son los instrumentos que sirven para examinar y comprender los fenómenos organizativos” (1967:584). Sin embargo, consideran que para que sean útiles su número ha de ser el menor posible. En este caso, con la noción de productividad la simplificación va en contra de la concreción; es decir,

⁵⁴ Sobre la productividad del empleado público escribiré más en extenso en el último epígrafe de este capítulo. Por otra parte, como comentaré en el Capítulo II al hablar del objeto de evaluación, esta es la única definición que definiendo como productividad individual, ello no es óbice para que se incorpore el resultado de otras evaluaciones cuando se quiera premiar la productividad. En la mayoría de los casos sería pertinente incorporar el resultado de la productividad general porque, aun no siendo dependiente de la ejecución del empleado, es una medida que ayuda a crear dinámicas grupales positivas. En muchos puestos de trabajo será relevante incorporar el resultado de la evaluación del desempeño. Y, en algunos pocos, podrá ser conveniente incluir alguna medida penalizadora del absentismo.

corremos el riesgo de incrementar su denotación (o extensión) hasta el punto que se torne en una idea vaga, que no indique nítidamente las cosas a las que se refiere (Sartori, 1970). Es necesario resaltar que para que desempeño y productividad pudieran significar lo mismo el resultado del desempeño debería tener impacto en el resultado que la Organización ha programado; éste es un atributo indispensable que define la productividad, y no el desempeño. El trabajo realizado lo definimos con (i) qué hace, (ii) cómo lo hace y (iii) qué logra. Por contraposición a la actividad se suele hablar de absentismo, pero este tipo de no actividad —la ausencia del puesto de trabajo sin justificación lícita— debe abordarse en la medida que signifique que deja de hacer, que hace mal o que no logra lo que se espera de él (Martínez y Jané, 2014a).

Para ver cómo se relacionan las tres dimensiones analíticas de la actividad que propongo —qué hace, cómo lo hace y qué logra— me permito un ejemplo metafórico: el espantapájaros.⁵⁵ El agricultor tiene un objetivo: una buena cosecha. Para lograrla sabe que debe conseguir que los pájaros no se coman la simiente. Decide usar los ‘servicios’ de un espantapájaros. No es una figura inherente al proceso de sembrado y cosecha. Es una herramienta para lograr una finalidad. Al igual que el espantapájaros, el empleo público también tiene una legitimación instrumental; su existencia se legitima en la medida que cumple con la finalidad de satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad que lo financia (Gorriti, 2012). La función del espantapájaros —lo que debe hacer— es una sola: asustar. Para ello se le han asignado unas tareas —moverse con el viento o asistido por un motor, reflejar la luz, emitir sonidos, etc. — o se considera que basta su mera presencia. No es el espantapájaros quien decide lo que debe hacer. Esa responsabilidad recae en el agricultor. Como recae en la Organización determinar qué tareas debe desempeñar el ocupante de un empleo público para cumplir con su función. Si éstas no son las más indicadas para cumplir con la finalidad se abre un debate nuevo, de naturaleza organizativa. Independientemente de la idoneidad de las tareas, cuando el empleado público no las realiza nos preguntamos si es porque no puede, porque no sabe o porque no quiere. Cada respuesta activa a subsistemas distintos dentro SGIEP. ‘Cómo’ realiza su labor —si hace ruidos molestos, si soporta bien la meteorología adversa, si afea el paisaje, etc.— es sobre los que evaluamos el desempeño del espantapájaros. Mayoritariamente de naturaleza cualitativa, pero también con valoraciones cuantitativas —puede hacer un poco de ruido o hacer mucho ruido. En la actividad del empleado confluyen cuatro dimensiones conductuales: las conductas contra-productivas, el desempeño contextual, el desempeño de tarea y del desempeño adaptativo (Gorriti y López Bastera, 2014). Las primeras son materia de régimen disciplinario. Las dos siguientes —el desempeño de tarea y el contextual— configuran el desempeño laboral del empleado y se pueden traducir, también, como competencias profesionales. Son el compendio actitudes —capacidades— y aptitudes —habilidades y conocimientos— que se requieren para un desempeño óptimo de las tareas que tiene

⁵⁵ El uso de metáforas es un recurso aceptado en la literatura de las ciencias sociales. Harmon y Mayer escribieron: “Las metáforas son indispensables tanto para nuestra comprensión cotidiana del mundo social como para su comprensión teórica” (1999:47).

atribuidas un puesto de trabajo concreto. Un mayor grado de ejecución de estas competencias es un buen indicador de un nivel superior de pericia —*expertise*— profesional. La valoración de competencias profesionales significa evaluar cómo éstas se han manifestado en la ejecución de las tareas respecto al nivel que se ha establecido como deseable. No son una apreciación del potencial del empleado ni de su mejora relativa; no es de recibo un “lo hace mal, pero no tan mal como antes y eso ya es una mejora a tenerle en cuenta”. En esta valoración también caben aspectos cuantitativos: no derrochar recursos, realizarlo en un plazo determinado, etc. La última dimensión conductual —el desempeño adaptivo— se ha definido más recientemente y hace referencia a la actitud que muestra en períodos de crisis o de cambio. Y finalmente, nos fijamos si efectivamente logra lo que pretendíamos y en qué grado lo hace. Es un cuánto. Pero no cuánto hace, sino cuánto consigue de lo que se le había propuesto. Es decir, ahora no nos importa cuántas vueltas da el espantapájaros sino cuantos pájaros espanta. En el empleo público, ello exige una planificación anterior —unilateral por la dirección o en colaboración con los empleados—, un seguimiento y una valoración final. Esta es una productividad individual y cuyo resultado está bajo el control del empleado; depende principalmente de él —siempre existen los imponderables. Es posible que un empleado desarrolle sus tareas, lo haga con un buen desempeño y, sin embargo, no participe en el resultado productivo de la Organización. Lo vemos claro con nuestro espantapájaros, que puede moverse con el viento de un modo veloz y siniestro, hacerlo sin ruidos molestos e integrándose armoniosamente en el paisaje, y lograr disuadir de comerse el grano a los pájaros, pero que el frío intenso eche a perder la cosecha. En nuestro ejemplo, no podemos esperar que el espantapájaros encienda una hoguera, ni que inste al agricultor a cubrir el huerto. En cambio, en el empleo público sí que existen alicientes para que un empleado participe en el resultado colectivo, más allá del cumplimiento de los objetivos propios. No es una apreciación que suscite unanimidad; pero existen argumentos de peso para defenderla. Aunque con esta defensa haya quien crea ver un ataque al mérito, porque se obtiene beneficio de resultados que exceden de la actividad propia, o un riesgo de potenciar conductas de *free-rider*. Por contraposición a la actividad está la no actividad. Admite matices como diferenciar entre asistencia y presencia. En mi ejemplo, sería considerar que la asistencia son los días en los que hemos puesto el espantapájaros en el campo. Pero como presencia sólo computaríamos aquellos en los que ha permanecido en pie. Sin embargo, la ausencia en sí poco nos debe preocupar. Puede que no hayamos puesto el espantapájaros porque llueve y los pájaros no vendrán, o porque las aves migraron y no es necesaria su presencia. Lo que ha de merecer nuestra atención es si cuando el espantapájaros desarrolla sus tareas lo hace bien —si no es así, tenemos un problema con ese espantapájaros— y si cuando lo hace bien espanta suficientes pájaros —en caso de no hacerlo, la reflexión se traslada al ámbito de responsabilidad del agricultor. Vemos con este ejemplo lo relevante que es distinguir entre el buen desempeño y el impacto productivo. Porque no siempre hay una correlación entre ambos: el espantapájaros realiza bien su tarea, dando muchas vueltas y mostrándose aterrador, pero no es

productivo, porque no espanta a suficientes pájaros como para evitar que se coman todo el grano. Es pues una cuestión de atributo, el desempeño eficaz, eficiente y de calidad debe tener impacto en el objetivo operativo que tiene asignado el puesto de trabajo. Sin impacto, no hay productividad. Este matiz, no es revolucionario, pero sí profundo. Porque siendo una aportación a una teoría ya existente —un marco teórico común de la evaluación de la actividad de los trabajadores— significa una visión nueva y con nuevas expectativas que es lo que se espera de la investigación científica normal (Khun; 1962:53).

La distinción entre desempeño y productividad es oportuna. Un mal uso de los términos puede desvirtuarlos y dar lugar a la caricatura. Y en algunos momentos históricos hay afirmaciones que son susceptibles de generar rechazo en la sociedad. Este es el caso de hablar de productividad de los funcionarios en un período de grave crisis económica en España. Al funcionario actual no se le reconoce “una estimación social «estamental» específicamente realzada” como escribía Weber (1969:134); ahora se le acusa de tener excesivos privilegios.⁵⁶ Por otro lado, en los postreros años de la dictadura franquista, Gutiérrez consideraba que “la mayor parte de las ideas que el ciudadano común tiene sobre el personal de la Administración giran aún en torno a la imagen del funcionario, forjada por la literatura costumbrista del siglo XIX, a la que se añaden quizá los matices peyorativos que se derivan de las discusiones abstractas sobre «la burocracia»” (1974:21).⁵⁷ Y añadía “consciente o inconscientemente, la burocracia se considera sinónimo de poder ineficiente y no legitimado y constituye una buena cabeza de turco en la crítica de gran parte de los males sociales (Gutiérrez, 1974:9).⁵⁸

⁵⁶ Lo que la ciudadanía considera privilegios, los funcionarios lo denominan derechos adquiridos. Al respecto de estos derechos, Nieto afirma que “evocan una sociedad estamental y parecen inadmisibles en la era del mercado libre donde no hay sitio para privilegio alguno. Y, sin embargo, no es así puesto que otros estamentos también conservan sus pretendidos derechos adquiridos (aunque no sean derechos ni los hayan adquirido legalmente nunca). En definitiva, se trata de una cuestión de fuerza y los funcionarios ya no la tienen frente al Estado, puesto que no tienen prestigio social alguno ni son imprescindibles. Por ello, cuando el Legislador y los Tribunales se niegan a reconocerles tales derechos no hacen sino reflejar un ambiente cultural que hoy les es decididamente contrario” (2001:482). La defensa de estos ‘derechos’ son el bastión tradicional de las organizaciones sindicales en la Administración española, y uno de los principales obstáculos en la modernización de las Administraciones públicas (Subirats, 1990).

⁵⁷ Hay otras obras del XIX que retratan al funcionario de esa época, por ejemplo Miau de Benito Pérez Galdós (1888), pero muy probablemente Gutiérrez aluda a la obra que Mariano José De Larra publicó en el número 11 de *El Pobrecito Hablador*, en enero de 1833: *Vuelva usted mañana*. La locución ‘vuelva usted mañana’ ha pasado al imaginario popular como la manida frase a la que recurre el funcionario ‘de ventanilla’ para no atender al ciudadano, que después de hacer una cola interminable debe irse sin poder acabar el trámite. Es cierto que en la novela de M.J. de Larra, el empresario extranjero (Mr. Sans-délai), que visita al protagonista (Figaro), ve constantemente postergada su pretensión de obtener las autorizaciones que precisa para empezar su nuevo negocio con la voz de ‘vuelva usted mañana’. Pero también tiene el mismo problema cuando solicita los servicios de otros profesionales no relacionados con la Administración (genealogista, sastre, zapatero, planchadora, etc.). La obra realiza una crítica generalizada a toda la sociedad española, a la que considera holgazana y poco presta al servicio diligente; sin embargo, quizás por algo del cinismo que también caracteriza a los españoles, los lectores atribuyen la crítica solamente al funcionariado.

⁵⁸ Panebianco reconoce hasta seis significados para el término burocracia: “a) burocracia como «administración pública», b) burocracia como «organización», c) burocracia como «administración ineficaz», d) burocracia como sistema organizativo que maximiza la «eficiencia», e) burocracia como

Nieto, para quien la actitud antiburocrática es generalizada “tanto en la literatura como en la opinión pública” (2001: 250), fue mucho más contundente afirmando que “para el ciudadano los burócratas son despreciables, aunque luego se inclinen ante el burócrata de turno que necesitan” (1974: 150). Más recientemente, en un estudio de Del Pino se concluía que si bien, en un análisis superficial de las actitudes ciudadanas, “el ciudadano tipo español posee un perfil burófono” (2004: 249), en un análisis más detallado se muestra que estas actitudes son complejas. Incluso paradójicas, pues si bien la opinión sobre los empleados públicos es negativa cuando se considera como conjunto —los funcionarios—, la opinión se torna positiva en cuanto se les pregunta por colectivos concretos: médicos, bomberos, policías, etc. Y, al igual que Nieto, Del Pino sostiene que aunque la imagen del funcionario pueda ser negativa, los ciudadanos cada vez demandan más servicios públicos, de los que tienen una buena opinión. Todo ello lleva a concluir que el problema no está tanto en el burócrata como en la burocracia; cuyas imperfecciones la sociedad exagera, convirtiendo el término burócrata “en un epíteto, en un insulto” (Merton, 1949:181). El funcionario “sufrir en propia carne el descrédito de la burocracia y el recelo hacia lo público como fuente de ineficacia, de prebendas de todo tipo y de pequeñas o grandes corruptelas” (Sánchez Morón, 1999:13). Aquel tipo de organización que Weber (1969) consideró que era la más eficaz y eficiente para garantizar el funcionamiento de la Administración se cuestiona, como por ejemplo, por Harmon y Mayer, para quienes “no hay duda de que puede haber mejores formas organizacionales que la burocracia para encargarse del interés público” (1999:306).⁵⁹ Para Mayntz, las ventajas y deficiencias de la organización burocrática provienen de los mismos principios estructurales “y sin considerar los posibles efectos de la innovación tecnológica en el futuro, no es de esperar una desburocratización a fondo de la Administración Pública” (1978: 567). Todo ello no exime que actualmente sea “necesaria una concepción más activa de la democracia dentro de la burocracia, y debemos comprender que la burocracia tiene el potencial necesario para ser una institución democrática importante” (Peters, 2006: 31). Así las cosas, ante una ciudadanía poco proclive a valorar la actividad del burócrata —al que además considera un privilegiado— hablarle de su productividad puede parecerle sarcástico.⁶⁰ Probablemente con razón, si entienden por productividad lo mismo que se aplica a una industria tradicional. Tampoco lo entenderán si se les dice que aquel funcionario que,

«gobierno de los funcionarios», f) burocracia como «administración por parte de funcionarios asalariados» (1986: 368).

⁵⁹ También Merton consideraba que la eficacia técnica era el principal mérito de la burocracia, que actúa “con una gran estimación por la precisión, la rapidez, el control experto, la continuidad, la discreción y la óptima restitución del gasto que representa” (1949:180).

⁶⁰ Sin negar las deficiencias del burócrata como servidor público o del propio sistema burocrático en su obsesión por el trámite y el procedimiento, “todo el mundo en una sociedad civilizada necesita saber apreciar el papel de la administración en su cultura porque, quiérase o no, la administración es un importante aspecto de sus vidas, desde el más próximo aspecto físico, hasta el más remoto aspecto espiritual o intelectual. Todas las personas en una sociedad civilizada son consumidoras de administración, y deben ser buenas consumidoras, preparadas para reaccionar inteligente y estimativamente, o con inteligente espíritu crítico” (Waldo 1961a: 137).

por ejemplo, sanciona más es el más productivo; aunque, intramuros, se pueda considerar que ha tenido un desempeño excepcional y que se le debe promocionar en el escalafón. Se impone mostrar la vinculación entre desempeño y contribución a los objetivos que el Plan de Gobierno recoge. En último término, la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía es lo que legitima la ocupación pública. Pero para no dejar la probabilidad de satisfacción de dichas necesidades al azar —y para que sea pertinente hablar de productividad— es necesario que la Administración oriente su actividad a la consecución de objetivos. No ha lugar a hablar en términos de productividad de los empleados en una Organización que no planifica su actuación y evalúa sus resultados. Esta es una revolución —en marcha o pendiente— que no se aborda en este trabajo—; pero sin la que evaluar es estéril.

La distinción entre desempeño y productividad es necesaria. Chevalier y Loschak reconocen que “existe un conflicto latente entre administraciones e investigadores, debido a la incompreensión e incluso a la recíproca desconfianza que impregna sus relaciones, y a la incompatibilidad de los objetivos respectivos que asignan a la investigación. Y este conflicto tiene consecuencias tanto sobre la determinación de los temas de la investigación como sobre su desarrollo y la explotación de sus resultados” (1986:153). Porque “los administradores no pueden eludir la realidad innegable de las organizaciones; sea por interés propio o por curiosidad, es comprensible que quieran aprender más de esas estructuras. Sin embargo, el conocimiento que buscan es desde su punto de vista un conocimiento práctico, que sirve para resolver, controlar o al menos mitigar los problemas organizacionales. Así, se entiende su duda de que mucho de lo que leen sobre teoría de las organizaciones sea de alguna utilidad. De manera irónica, en otros casos los administradores esperan demasiado de la teoría. Esto ocurre en particular cuando buscan principios generales de administración, recetas claras para actuar; una justificación moral incuestionable para tomar alguna decisión o, simplemente, la verdad acerca de las organizaciones: por lo general quedan decepcionados. La teoría, a juicio de los profesionistas, parecería adolecer de expectativas muy altas y a la vez muy bajas” (Harmon y Mayer, 1999: 91-92). Por otra parte, “a la literatura administrativa no le falta «teoría», como no le faltan estudios descriptivos y empíricos. Lo que le falta es un puente entre una y otros, de manera que la teoría proporcione una guía para trazar los experimentos y estudios «críticos», en tanto que los estudios experimentales suministren una prueba severa y correctora de la teoría” (Simon, 1947a: 349). En este sentido, la propuesta que hago de distinción de las dimensiones analíticas de la actividad de los empleados pretende orientar futuros estudios que puedan ver las relaciones entre objeto de evaluación y método de evaluación diferenciando con nitidez la viabilidad de cada evaluación según la finalidad con la que se realiza; puesto que sostengo que la finalidad de la evaluación está relacionada con la dimensión analítica y condiciona el objeto y método de evaluación posible. Y, a su vez, la concreción del modo cómo debe evaluarse —como mínimo, por ahora, la productividad— que propone este estudio va en la línea de establecer vínculos entre el ámbito académico y el ámbito de la práctica (Barzelay,

2012) para sortear el “abismo entre los conceptos de «teoría» y «práctica»” que ven Harmon y Mayer (1999). Porque, en definitiva, como dice Baena del Alcázar, “la Ciencia de la Administración ha de ser una ciencia aplicada” (1985: 55). Esta aplicabilidad se conoce por ‘índice de instrumentalidad’ y es distinta según la escuela administrativa. “Las perspectivas científica y administrativa poseen un elevado índice de instrumentalidad. De hecho, ésta es su única razón de ser. (...) En el polo opuesto se encuentra el modelo weberiano cuyo índice de aplicabilidad es muy reducido debido a su excesiva carga idealista. Todas las demás corrientes organizativas poseen una instrumentalidad indirecta” (Ramíó, 1999: 34-35).

La distinción entre desempeño y productividad será útil por distintas razones; dos de ellas merecen ser destacadas por su relación con la gestión de los RRHH. Primero porque evaluando las distintas dimensiones de la actividad del empleado por separado es más fácil afinar en la diagnosis de los posibles problemas. Lo que es paso previo imprescindible para poder proponer las soluciones más eficaces. A grandes trazos, deberían adoptarse medidas disciplinarias para combatir los problemas de absentismo, trabajar en el análisis de puestos y en la gestión de competencias para mejorar el desempeño, y planificar la actividad pública y fijar objetivos para incrementar la productividad. Si no se reconoce el esfuerzo del empleado porque en un período concreto ha tenido problemas de salud, se le desmotiva. Cuando se obliga al empleado a valorar su actitud ante el trabajo, sin haberle explicado qué se espera de él y haberle facilitado los medios necesarios, puede mostrarse contrariado y desmotivarse. Instar al empleado a incrementar su rendimiento sin que éste pueda percibir cómo su desempeño contribuye a alcanzar las metas de la Organización, desconecta al empleado y lo aboca a la rutina. La motivación —implicación y compromiso— del empleado es el único factor productivo sobre el que la Organización no tiene el control; y, por otro lado, es totalmente dependiente de él (Lorenzo de Membiela, 2009a). Por ello la dirección debe evitar tomar decisiones y realizar acciones que vayan en detrimento de la motivación.⁶¹ Además, distorsionando los resultados de la evaluación con elementos ajenos a lo que se debería valorar se pierden oportunidades de mejora organizativa. Por ejemplo, podría darse el caso de que en una unidad se sufriera una jefatura displicente con los empleados y negligente en la gestión de los asuntos que tiene encargados. Esta situación alentaría las conductas absentistas. Si la evaluación recoge el absentismo concluirá que los malos resultados se deben a las ausencias reiteradas de los empleados. Y no verá el auténtico foco del problema. Este diagnóstico erróneo se evitaría evaluando por separado el absentismo, el desempeño y la productividad.

⁶¹ Así lo creo, y en el transcurso de este trabajo aparecerán suficientes —al menos, en mi opinión— argumentos para corroborarlo. Pero tampoco es un argumento que suscite un apoyo incondicional en la literatura. Autores de prestigio, como lo son March y Simon, afirman que una “alta moral no es una condición suficiente para una gran productividad y no lleva necesariamente a una mayor productividad que una moral baja. Un poco a disgusto, los teóricos de la motivación industrial han tenido que reconocer que las satisfacciones presentes son a menudo menos importantes en su influencia sobre el comportamiento humano que relaciones vistas entre alternativas presentes y estados futuros” (1987: 52).

Y segundo, porque nos permite liberarnos del corsé normativo desligando lo que es un derecho —la ED— de lo que puede ser un instrumento de gestión —la EP. La regulación de la Función Pública es tremendamente garantista. Ello dificulta la introducción de las medidas de flexibilidad en la gestión de los RRHH que reclaman los gestores públicos (Longo, 2004a y 2004b; Ramió, 2015). Sin embargo, si se tiene clara la diferencia entre desempeño y productividad, nada impide cambiar el marco normativo y, respetando los derechos de los empleados públicos, introducir elementos que incentiven su buen desempeño y rendimiento, y que permitan a la Administración orientar su actividad al logro de objetivos. El desempeño eficiente es el buen quehacer del empleado. El nivel de desempeño tiende a consolidarse en la medida que el empleado gana experiencia y conocimientos. Puede ser una buena referencia del nivel de profesionalidad alcanzado. Por esta razón el resultado de su evaluación debe tener como efecto la carrera profesional; especialmente la horizontal.⁶² Sin duda sólo la experiencia y el saber hacer no garantizan un buen desempeño, se requiere la voluntad del empleado de realizarlo. La motivación y la incentivación contribuyen a reforzar esta voluntad. Pero, por lo general, la tendencia es a incrementar el nivel de profesionalidad. Por lo que las ocasiones en que este experimente un retroceso serán las menos. Aun así, es procedente prever la posibilidad de descender en la carrera en aquellos casos que la ED experimente resultados negativos en dos o más ejercicios consecutivos. La carrera profesional es un elemento muy importante en la relación que se establece entre el empleado y el empleador. Tanto por los efectos retributivos que conlleva el ascenso en los grados que es establezcan, como por el reconocimiento que supone. Por ello es crucial que no se vea frustrada por sucesos vitales ocasionales, tales como los problemas de salud o los relacionados con la conciliación de la vida laboral con la personal y la familiar. Que un determinado nivel de desempeño revierta en un resultado productivo positivo para la Organización es responsabilidad del empleador. La productividad tiene siempre una vinculación directa con el resultado de una actividad en período concreto. El resultado alcanzado por un empleado no define su desempeño. Un empleado no es más o menos productivo, sino que el resultado de su desempeño ha sido más o menos productivo. Es responsabilidad del empleador orientar la actividad del empleado para que ésta sea productiva en los términos que a la Organización le interesan en cada momento (Drucker, 2003).

Esta necesidad, nada banal y muy oportuna, de delimitar los conceptos desempeño y productividad, se manifiesta con nitidez en el estudio de caso que

⁶² La carrera profesional horizontal es heredera conceptual del ascenso gremial. Es intuitivo el reconocimiento que desde los antiguos gremios se ha hecho a la progresión en el desempeño de cualquier profesión. Los tres estamentos clásicos —aprendiz, oficial y maestro— no nos reclaman ninguna aclaración. En la Función Pública española, donde se accede a un Cuerpo y Escala pero se ocupa un puesto de trabajo, nadie duda que el buen quehacer mostrado debería ser distinto en el momento del acceso a cuando ya se lleva un tiempo desempeñando las tareas asignadas al puesto y se ha ido acumulando la formación específica requerida. El grado —no tienen por qué ser sólo en tres estratos— de buen desempeño que se alcance y el tiempo requerido no será el mismo para cada empleado. Tampoco todos llegarán a alcanzar la maestría. Para determinar quién llega a cada estrato, y en qué momento, está la evaluación del desempeño.

propongo. El 14 de julio de 2009, la Generalidad de Cataluña, mediante Acuerdo de Gobierno, estableció las normas de aplicación y distribución del complemento de productividad para ese año. Determinaba que la finalidad de este complemento era la que ya se recogía en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, “retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa” con la que el empleado público desarrolla su trabajo. Las normas de aplicación y de distribución del complemento de productividad para el ejercicio siguiente —aprobadas por Acuerdo de Gobierno de 22 de junio de 2010— incluyeron, explícitamente, la lucha contra el absentismo “reiterado” al que se le atribuía “incidencia en la productividad del conjunto de la organización”; el Acuerdo de Gobierno de 2 de agosto de 2011, además atribuyó al absentismo reiterado incidencia “en la imagen que proyecta sobre el conjunto” de empleados públicos. En 2011 el Gobierno decidió interrumpir el pago de este complemento hasta que no se pudiera “baremar quien tiene un índice de productividad y quien no”.⁶³ Resulta obvio que la principal razón fue otra: conseguir un ahorro en el capítulo I del presupuesto. Así se corrobora con las otras medidas de minoración de las retribuciones que se acordaron.⁶⁴ Pero en el fondo, sí que había un argumento válido y, por otro lado, coherente con la hipótesis que defiende este estudio. Para evaluar la productividad se requiere, en palabras de la consejera, “cambiar la metodología de trabajo y trabajar (...) por objetivos [y, como bien afirma, eso requiere] un cambio de cultura, que no es fácil”.⁶⁵ Ya en 2015, la consejera anunció que para 2016 se recuperaría el complemento de productividad, pero vinculado al logro de objetivos; lo que sin duda refrenda lo que este trabajo defiende.⁶⁶

Sobre las cuatro ‘ees’: economía, eficacia, eficiencia y efectividad.

Conceptos inherentes a la teoría de las organizaciones, y que Harmon y Mayer (1999) asocian a valores gerenciales, se han incorporado como principios —el principio de eficacia y el de eficiencia administrativa— al ordenamiento español (Coscolluela, 2001). Son cuatro términos que a veces se confunden, probablemente porque se usan en distintas disciplinas con significados distintos (Fernández-Ríos y Sánchez, 1997; Torres, 2002; Yang y Miller, 2008) e incluso distintos autores dentro en la misma disciplina les

⁶³ Declaraciones de la consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña, Joana Ortega, realizadas en la emisora de radio RAC1 el 22 de marzo de 2012.

⁶⁴ Medidas que se comentaran sucintamente en el capítulo dedicado al estudio de caso (Capítulo IV).

⁶⁵ *Ídem* nota 9.

⁶⁶ Las declaraciones de la vicepresidenta (y consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales) se publicaron en el espacio “Sala de prensa” de la web de la Generalitat: (enlace revisado el 30/06/2017) http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/281009/ca/vicepresidenta-anuncia-2016-recuperacio-complement-productivitat-empleats-publics-vinculat-lacompliment-dobjectius.do

En una ulterior entrevista a la directora general de la Función Pública se me informó que, debido a la peculiar situación política que vivía el Gobierno de la Generalitat, el horizonte de implantación de la retribución del complemento de productividad condicionada al logro de objetivos se situaba en 2017.

conceden distinto valor (Albi, González-Páramo, López Casanovas, 1997; Galindo, 2000; Bonnefoy y Armijo, 2005).

El concepto de economía se refiere, específicamente, a “las condiciones en las que se adquieren los inputs: cantidad y calidad deseadas, momento oportuno y menor coste” (Torres, 2002:58). Lógicamente, en la medida que se minimice el coste de los inputs, siendo estos el denominador en el cociente de la ecuación de eficiencia, su minoración comporta aumentar el resultado de la función. Aunque es un concepto útil para evitar el derroche, la adquisición de recursos que luego no se emplearan en el proceso productivo o pagar por los recursos precios fuera de mercado, no es significativo para la productividad.⁶⁷ O, por lo menos, es insuficiente como guía para la racionalidad económica en la Administración pública.

La eficacia consiste en concluir el proceso de producción logrando el output previsto. Da significado al proceso, porque lo finaliza en el sentido que se había proyectado, pero no tiene mayor connotación de utilidad para la Organización.⁶⁸

La eficiencia es un cociente en lograr el resultado pretendido al menor coste posible (Zan, 1989). Lo cual se puede lograr “enfaticando la maximización del *output* para un conjunto dado de *inputs*, o la minimización del *input* para una cantidad y calidad dada de *output* (Torres, 2002:58)”.⁶⁹ Cuando en la ecuación de eficiencia detectamos un problema en el resultado, lo atribuimos a una falta de rendimiento del empleado o a una mala organización del trabajo (Mayntz, 1978). Si consideramos que la ineficacia se produce por un exceso de recursos consumidos, hablamos de derroche (Albi, González-Páramo y López Casanovas, 1997). En cualquier caso, el proceso del que medimos la eficiencia debe ser primero eficaz, porque de otro modo no tendría sentido plantearse. Una Administración pública presta sus servicios sin atenerse exclusivamente al criterio de rentabilidad, porque priman otros criterios como el de la equidad, el de asegurar unos servicios básicos o el de cumplir con los compromisos electorales; no obstante, ello no significa que deba actuar de un modo antieconómico (Martin, 1974).

Se han hecho distintos intentos de incorporar ‘otras ees’ —excelencia, equidad, entorno y elegibilidad— (Termes, 2000) a las tres ‘ees’ clásicas —economía, eficacia y eficiencia— (Villoria, 2010). Yo propongo incorporar la e de la efectividad. La

⁶⁷ Existen distintas metodologías —el TPM (Total Productive Maintenance), el LEAN (Lean Manufacturing), el TPS (conocido también como modelo TOYOTA) y el Seis Sigma— que en busca de la excelencia revisan el funcionamiento de la organización para eliminar los sobrecostos innecesarios. Torrubiano (2007) ejemplifica la aplicación de algunas de estas metodologías en diversas administraciones públicas.

⁶⁸ En una dramatización de la eficacia inútil se encuentra la expresión “la función hace el órgano”. En las grandes organizaciones, públicas o privadas, se invierte ingente cantidad de tiempo y recursos en tareas que no contribuyen al objetivo de la organización, tanto por en unidades que han perdido su razón de ser como en puestos innecesarios cuyo ocupante se inventa las tareas (Pelaez, 2015).

⁶⁹ Un ejemplo de un análisis de eficiencia (con la metodología *Data Envelopment Analysis*) en un servicio público (Mossos de Esquadra) puede leerse en *L'avaluació de l'eficiència a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra per mitjà de l'anàlisi envolvent de dades* (Vergés 2010).

efectividad es la “eficacia en el cumplimiento de su finalidad” (Waldo, 1961b: 257). Pero también equivale a la eficiencia útil, la que aporta valor público (Tarrach, 2010). Drucker (2003) la define como hacer del mejor modo posible aquello que debe hacerse, añadiendo una apuesta por la autonomía del empleado, la calidad y la satisfacción de las demandas del cliente. En la Administración pública no se puede trasladar automáticamente como el cumplimiento de “las necesidades y expectativas de los consumidores” (Cuadrado y Maroto, 2012: 52). Como he mostrado al hablar de los niveles de actividad administrativa, estas necesidades y expectativas quedan acotadas por el compromiso que formaliza el Plan de Gobierno. Consecuentemente, el empleado público es efectivo en la medida que cumple los objetivos operativos del Plan o de las políticas públicas que lo desarrollan (Peiró, Ramos y Cortés, 2012:16). Así las cosas, si la eficacia la hemos asimilado al output, la efectividad se correspondería con el *outcome* (Linz, 1978).

Apuntar, que si como sostiene en su obra Gorriti (2012), se avanza en la vía apuntada por Murphy y que define desempeño como “el conjunto de conductas que son relevantes para las metas de la organización o la unidad organizativa en la que la persona trabaja” (1990: 162), se daría la condición suficiente y necesaria para que el rendimiento pudiera asimilarse a la productividad.

Recapitulando, distintas miradas —según la disciplina o según el autor— asocian cuatro ideas —el coste de los recursos necesarios para el proceso, la consecución del resultado proyectado, minimizar el uso de recursos para ese resultado, y que el resultado contribuya a los objetivos de la organización— a distintas palabras. A efectos de este trabajo, aplicando la terminología del *policy analysis*, debe entenderse estos conceptos tal y como relaciono a continuación (Beltran, 1991).⁷⁰

- Economía: adquirir los recursos necesarios —*inputs*— al precio adecuado a mercado.
- Eficacia: concluir el proceso logrando el *output* previsto para ese proceso.
- Eficiencia: lograr el *output* previsto para el proceso —eficacia— haciendo un uso adecuado de los *inputs*.
- Efectividad: lograr un resultado eficaz y eficiente y de calidad —óptimo ideal— que repercute en el logro de los objetivos operativos de la Organización, esto es el *outcome* comprometido.

⁷⁰ Beltran (1991) sostiene que la metodología del *policy analysis* es la más adecuada para entender qué es productividad y su relación con los inputs y outputs.

Sobre la calidad y la calidad total.

Se sobreentiende que algo de calidad es algo bien hecho. En el DRAE encontramos como primera acepción: “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”. Definición referida a las características objetivas de un resultado, sin connotaciones positivas ni negativas. En la segunda acepción hace un uso tautológico de sí misma para definirla como: “buena «calidad», superioridad o excelencia”. Y ya es en la tercera donde encontramos visos de la satisfacción de las expectativas con la que se entiende actualmente: “adecuación de un producto o servicio a las características especificadas”.

La literatura explica la evolución del concepto, en el marco de la teoría de las organizaciones, a lo largo de la Historia (Parrado y Ruiz, 1999; Juanes y Blanco, 2001; Quijano et al, 2005). La calidad empezó, en los años 30 a 60, refiriéndose a las características técnicas del producto. En la década posterior, se empezó a ligar a la satisfacción del cliente. En la siguiente se incidía en la necesidad de ser eficiente para lograr ese resultado satisfactorio. En la década de los 80 la calidad pasa de ser un valor añadido a ser un valor implícito. Para acabar en los 90 como un valor imprescindible para asegurar la competitividad en un mercado global y adoptando la forma de calidad total. Concepto que lo podemos entender desde una perspectiva más centrada en el resultado: “la satisfacción de las necesidades o del servicio apreciada por el cliente o el usuario” (Lyonnet, 1989: 6). O más comprensiva, englobando también el proceso, como la definen Juanes y Blanco: “un sistema que incluye metodologías, técnicas y herramientas que se emplean con el objetivo de proporcionar bienes o servicios que satisfacen las necesidades de los clientes, en un entorno que cambia rápidamente” (2001:8). En definitiva, la calidad total aplicada a la Administración Pública ha derivado en un sistema de gestión de calidad total, ligado generalmente a procesos de autoevaluación —como el EFQM de ámbito europeo o el EVAM en el entorno de la AGE— o de normalización —ISO 9000— (Senlle, 2001; Quijano *Et.Al.*, 2005; Manteca, 2006 y 2007; Ruíz y Cuéllar, 2013). En la Administración pública, y asumiendo las limitaciones que comporta su idiosincrasia —dirección política que establece los objetivos, procedimientos reglados y restricciones para contratar libremente servicios en el mercado—, incorporar la gestión de calidad total es un buen método para evitar derroches, procurar la eficiencia y ser eficaces en la satisfacción de los compromisos adquiridos ante la ciudadanía. En este sentido, “la movilización de los funcionarios con la calidad no es un ejercicio de fe sino un compromiso racional para hacer operativos [los principios y valores del servicio público]”. (Parrado y Ruiz, 1999: 55).

Pero a efectos de este estudio, sin menoscabo de la importancia que se le reconoce a una gestión de la calidad total, lo que me interesa es la invocación a la calidad como cualidad del resultado. Así, se entenderá calidad como los aspectos

cualitativos que satisfacen el estándar de ejecución previsto para un proceso determinado.

Sobre los valores, la ética, la integridad y la profesionalidad.

De naturaleza intangible, los valores son las directrices informales que guían la actividad de un individuo, una colectividad o una Organización (Parsons, 1956). A nivel individual, este compendio de los valores, o “conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida” (DRAE), definen la ética de la persona. La ética privada o moral se proyecta en la sociedad y configura la ‘ética pública’ (González, 1996). Como advierte Villoria (2007), la ética pública es común a toda la ciudadanía, no se restringe a los empleados públicos; compone lo que Vallespín denomina “civilidad” (2008:99). La ética que concierne a los servidores públicos — políticos y empleados— es una ética aplicada, que traslada los valores que aseguran la convivencia a la actuación del Gobierno y de la Administración. Esta ética en la praxis, advierte el autor, es la ética política, en la que diferencia tres variantes: la ética de los políticos —decisores—, la ética administrativa —la del procedimiento— y la ética de los empleados públicos —los actuantes.⁷¹ La ética es codificable a través de las conductas. Por ello se elaboran los códigos de conducta o códigos de ética (Stevens, 1999; Termes, 2000; Villoria, 2008; González, 2008; Irurzun, 2010). Además, desde una visión no determinista del individuo, a comportarse de acuerdo con la ética política se aprende (Villoria y Moreno, 2013).⁷²

Una persona la consideramos íntegra cuando es “recta, proba, intachable” (DRAE) porque respeta no sólo la norma, sino que también los valores de la Organización. El respeto a la norma en el ejercicio de sus tareas es crucial en el pensamiento funcional. Esto es así, no por un afán legalista irracional, sino porque la norma es la plasmación que el legislativo hace del interés general; siendo la defensa de este interés el principio rector que rige la conducta ética en el empleo público. De hecho, los privilegios de la relación funcional —la seguridad en el empleo, el acceso al puesto basado en el mérito y las retribuciones asociadas al puesto— tiene su razón de ser en proteger al funcionario de las presiones “extrañas” (Merton, 1949: 180) y que pueda realizar su labor evitando “la discriminación, la arbitrariedad, o el trato de favor derivado de las actividades de influencia, la colusión y la captura” (Albi, González-Páramo y López Casanovas, 1997: 132). Además, para orientar y facilitar la conducta recta se elaboran las políticas de integridad como “conjunto de instrumentos, normas,

⁷¹ Sobre los principios éticos que han de regir la conducta administrativa de los empleados públicos europeos puede consultarse el “Código europea de buena conducta administrativa” (Comunidades Europeas, 2005) y el “Código de buena conducta europea. Relaciones con el público” (Comisión Europea, s/f).

⁷² El EBEP establece un código de conducta (art.52) en el que distingue entre principios éticos (art.53) y principios de conducta (art.54). Al respecto, suscribo el análisis y conclusiones de Villoria (2009a:101-104).

procesos y estructuras de que se vale el buen gobierno para prevenir la corrupción y fomentar un servicio público coherente con los principios y valores que fundamentan su ética profesional en un régimen democrático” (Villoria, 2010:4).

Si nos atenemos a la literalidad de la definición de profesionalidad que nos aporta el DRAE —“Cualidad de la persona u organismo que ejerce su actividad con capacidad y aplicación relevantes”— poco dista de lo que entenderíamos por un buen desempeño. Sin embargo, la cualidad de profesional también tiene connotación en el campo de los valores y de la ética: la defensa de los intereses de la Organización. En el ámbito de la relación laboral puede existir una esfera intermedia entre el individuo y la organización formal en la que presta sus servicios profesionales. Ésta se corresponde con la del colectivo —por ejemplo, funcionario— o especialidad —doctor, abogado, docente, etc.— con el que se siente vinculado el empleado. Adquieren una gran entidad cuando hablamos de los valores —e intereses— de algunos Cuerpos de funcionarios; su *esprit de corps*. En estos casos, la ética corporativa puede entrar en conflicto con la ética pública. Por ejemplo, cuando un médico del sistema público de salud considera que ser riguroso al conceder una baja médica significa una colisión de sus valores corporativos —como médico debe velar por la eficacia del tratamiento— y sus valores profesionales —como facultativo del sistema público de salud ha de procurar que su gestión sea económicamente eficiente (Martínez y Jané, 2013). También cuando colisionan los valores individuales con los valores profesionales. Siguiendo en el mismo colectivo, para algunos profesionales que prestan servicios en clínicas públicas participar en un aborto les supone un conflicto; denuncian que su moral —se declaran pro-vida— y los valores profesionales —la Ley ampara la interrupción del embarazo en determinados casos— colisionan. Cuando la moral o la ética corporativa se confronta con la ética pública, en lo empleados públicos —sujetos al interés común— debe imperar la última.

Sobre la disciplina, el compromiso y la lealtad.

La Organización burocrática tradicional se levanta sobre una estructura piramidal. Desde el vértice se dirige la actuación de los estratos inferiores, por el principio de jerarquía. Los empleados deben obedecer las instrucciones que reciben de sus superiores jerárquicos (Merton, 1949; Harmon y Mayer, 1999). Esta obediencia a la autoridad jerárquica, que se acata voluntariamente —sin coacción—, “de conformidad con los acuerdos entre la empresa y sus empleados, ya se hayan discutido libremente esos acuerdos o aceptado sin discusión previa, ya sean implícitos o explícitos, ya se deriven del deseo de las partes o de normas y costumbres” (Fayol, 1916: 92), es lo que se entiende como disciplina.

La “subordinación del funcionario deriva, lógicamente, de que el Estado al que sirve, debe estar siempre en condiciones, en tanto que promotor del interés

general, de hacer prevalecer su voluntad: contrariamente a lo que ocurre en el sector privado, en el que se puede imaginar un equilibrio, por lo menos teórico, entre los intereses del «trabajo» y los del «capital», los intereses del funcionario están subordinados, por definición, al interés del servicio así como a los intereses globales del Estado y de la colectividad (Chevalier y Loschak, 1986:34). Sin embargo, los intereses de los empleados no siempre se alinean con los de la Organización. Lejos de la radicalidad de Fayol cuando afirmaba que “la ignorancia, ambición, egoísmo, pereza, debilidad y todas las pasiones humanas tienden a hacer que se pierda de vista el interés general en favor del interés individual” (1916:95), hoy entendemos que para gestionar personas es necesario comprender y respetar sus intereses en la medida que no sean irreconciliables con este interés general.

Como indica Ramió (2015) todos los empleados tienden a simultanear dos o más de las cuatro agendas, la satisfacción de las cuales puede comprometer la implicación y compromiso con los objetivos de la Organización. La primera agenda es la profesional, que, bajo la supervisión de la directiva, orienta el desempeño profesional del empleado al logro de los objetivos generales. Existe una segunda agenda, la paraprofesional, con la que los empleados que más destacan en su ámbito profesional, desempeñan tareas docentes, de investigación o de divulgación, fuera de su actividad principal. Persiguen objetivos personales, pero su crecimiento profesional puede repercutir positivamente en el desempeño de sus tareas que realizaran en el seno de la Administración. La tercera, es la que se ocupa de las necesidades de conciliación de la vida personal y familiar. Finalmente, la cuarta agenda se ocupa de desarrollar la relación familiar-institucional que se crea al compartir durante mucho tiempo el espacio laboral con las mismas personas.⁷³

En la Administración pública, debido a su magnitud, complejidad y distancia del centro decisor, los intereses de la Organización se perciben distantes y (Fayol, 1916; Mayntz, 1978). Ello abre hueco para otro tipo de intereses —propios de la agenda familiar-institucional— que, unidos a los valores del colectivo al que pertenecen generan un espíritu de Cuerpo —*esprit de corps*—, propician la defensa de unos intereses puramente corporativos que no siempre están orientados con los de la Administración (Merton, 1949; Chevalier y Loschak, 1986).

⁷³ Ramió aguza su ironía al escribir: “Esta última agenda forma parte de la idiosincrasia de la función pública: los funcionarios cuando adquieren esta condición quedan ligados de por vida a la Administración pública (en la sociedad moderna es el único vínculo vitalicio que se conoce salvo el de tener hijos). Además, por la baja movilidad en sus puestos de trabajo suelen estar conviviendo muchos años con los mismos compañeros con los que suelen establecer lazos de carácter familiar con sus filias y sus fobias” (2015:33-34). Seguramente ilustra muy bien lo que sucede en algunos ámbitos y en algunas unidades, pero me parece difícilmente generalizable. Y si lo fuera, no creo que sea distinto a lo que pueda suceder en otro tipo de organizaciones. No tengo la percepción que la movilidad sea tan baja como asegura Ramió, en cualquier caso a falta de comprobación empírica de la que tenga conocimiento —proyecto que GRAPA tenemos en agenda para poder desarrollar con el INAP— sólo se puede eludir a contrastar su experiencia profesional con la mía; y en este caso doy la suya por superior.

Finalmente, existen los intereses personales —tanto en la agenda paraprofesional, como en la personal y familiar— que la Organización debería saber gestionar. Especialmente los relacionados con la conciliación en el ámbito de la vida familiar, porque son importante para los empleados y su no-satisfacción influye muy negativamente en la implicación de éstos, originando conductas de retirada —absentismo— y falta de rendimiento (Martínez y Jané, 2013). En los últimos años, la Administración española ha potenciado medidas de conciliación muy generosas que deberían ser suficientes para satisfacer las necesidades de la mayor parte de sus empleados (FO: 32).⁷⁴

Así las cosas, la Administración debe intentar integrar los intereses colectivos e individuales, procurar que el empleado tenga tiempo y recursos para satisfacerlos, pero en última instancia está obligada a garantizar que se cumple su compromiso con la ciudadanía y se trabaja para lograr los objetivos planificados. Con ese afán potenciará los instrumentos que motiven o incentiven el compromiso del empleado. Si ello falla, tiene la potestad de invocar a la disciplina.

En cualquier caso, la disciplina y el compromiso se traducen en una lealtad a los valores y objetivos de la Organización, que no puede significar adhesión política. Como puntualiza Baena del Alcázar, en “las democracias se exige normalmente a los funcionarios lealtad política, pero ésta suele referirse a la Constitución y a las leyes políticas en general, por lo que no implica una adhesión política partidista. Se da en cambio la exigencia de neutralidad política, a no confundir con la imparcialidad u objetividad que deben guardar los funcionarios respecto a todos los ciudadanos sin hacer discriminaciones entre ellos. Desde luego la objetividad e imparcialidad incluye la neutralidad política, a la que están obligados todos los funcionarios, aunque la trasciende” (2005:63),

Sobre el interés, la satisfacción, la motivación y el clima laboral.

Antes de acudir a medidas disciplinarias, es deseable potenciar el interés del empleado por desempeñar sus tareas en el sentido que la dirección plantea (Etzioni, 1961).⁷⁵ Existe un interés primario que cualquier trabajador tiene por cumplir las

⁷⁴ Para algunas personas su situación personal y familiar es tan compleja que cuasi imposibilita mantener una relación laboral. En estos casos hay reducciones de jornada y excedencias sin sueldo. Pero tampoco podemos obviar que para la mayoría de empleados con situaciones de este tipo renunciar a la retribución es una opción que agravaría su problema. En estos casos, no parece razonable exigirle más a la Administración en su condición de empleadora, aunque sería deseable que recogiera este reto desde su condición de prestadora de servicios sociales.

⁷⁵ No me puedo resistir a reproducir las palabras de Etzioni, que sentencian —entre paréntesis y con una alta dosis de ironía— la importancia de la implicación voluntaria del empleado si se pretende obtener un buen desempeño: “La producción eficaz requiere cierto grado de cooperación voluntaria, que es casi imposible de obtener bajo coacción. Sólo pueden ser controlados mediante la coacción, sin una gran pérdida de eficacia, ciertos tipos muy limitados de trabajo que pueden ser controlados eficazmente

instrucciones de sus superiores: mantener el empleo. Sin embargo, para el grueso de los empleados públicos, el riesgo de perder su ocupación es remoto. Además, se puede limitar a cumplir con un desempeño mínimo; como acredita la tercera ley de bronce (Nieto, 2003). Sin que sea necesario haber llegado al estadio del mínimo esfuerzo es normal —en cualquier colectivo profesional— que la buena disposición decaiga con el transcurso de tiempo y con la repetición rutinaria de las mismas tareas.⁷⁶ Para recuperar el interés se recurre a la motivación.

Según Mc Gregor (1960) hay cinco estratos de necesidades que el empleado pretende satisfacer: (i) las fisiológicas, son las de garantizarse el sustento y que, si bien se cubren pronto, cuando se ponen en riesgo se tornan prioritarias; (ii) las de seguridad, esto es, evitar situaciones de riesgo o amenaza a su integridad; (iii) las sociales, de sentirse miembro del grupo; (iv) las yoicas, las que relacionadas la autoestima y las de reconocimiento y prestigio, y (v) las de autorealización, que tienen que ver con el crecimiento laboral y personal. Con la entrada en la Organización formal pronto se ven colmados los dos primeros estratos —salvo que cambien las necesidades económicas del empleado—, por lo que la motivación debe centrarse en satisfacer los otros tres (Herzberg, 1954). La no satisfacción de las necesidades que reclama el empleado puede derivar, según Mc Gregor, en “indolencia, pasividad, resistencia a los cambios, falta de responsabilidad, disposición a seguir a los demagogos y demandas irrazonables de beneficios económicos” (1960: 240).

Herzberg sostiene que existen factores que influyen en la satisfacción laboral, —“realización, reconocimiento, el trabajo en sí mismo, responsabilidad y promoción” (1954: 278)—, y que hay otros que tiene influencia negativa: aspectos como las condiciones de trabajo, las relaciones interpersonales, una supervisión centrada en la tarea y el salario (Likert, 1961). Los primeros los denomina factores de satisfacción, y les atribuye impacto en la motivación del empleado: Los segundos, aquellos que producen insatisfacción, los llama factores de higiene, y tienen potestad para configurar el clima laboral. Un buen clima laboral no incrementa el resultado productivo, pero evita conductas de retirada.⁷⁷ Así, según el autor, no existe una dicotomía satisfacción-insatisfacción; se puede estar satisfecho —motivado— con el trabajo y sentirse realizado, a la vez que se está insatisfecho porque se considera que la remuneración es insuficiente (Robina, 2003).⁷⁸

mediante una supervisión estrecha (como, por ejemplo, transportar piedras para hacer una pirámide o remar en las galeras)” (1961: 390).

⁷⁶ Sería interesante llegar a conocer hasta qué punto un perfil más ‘vocacional’ de empleado público mantiene su motivación más tiempo o con más intensidad que un perfil netamente ‘profesional’.

⁷⁷ Sobre el impacto de la calidad de vida laboral en la productividad puede consultarse el “Estudio Manpower Profesional: Calidad laboral y productividad en España” (Artís y Surinachs, 2007).

⁷⁸ Existen múltiples teorías sobre la motivación. Yo he escogido el modelo que sugirió Hertzberg (1954). Pero pueden conocerse otros modelos en “Motivación del personal y clima laboral” (Harper y Lynch, 1992).

Se puede concluir que existen tres patrones motivacionales básicos: “(i) el acatamiento de las normas y reglas organizacionales, las recompensas instrumentales extrínsecas y las de tipo intrínseco” (Serrano, 1992: 124). Los tres pueden actuar sobre un individuo en distintos momentos de su trayectoria o simultáneamente. Las motivaciones del primero son fruto del mero desarrollo de un trabajo; suficiente para aquellos empleados que por su ética profesional no necesitan nada más. Sobre las segundas la Organización puede actuar aplicando políticas de incentivación. Existen distintos tipos de incentivos —los de mayor potencial son la promoción y la retribución— (Hertzberg, 1954, Albi, González-Páramo y López Casanovas, 1997). Tienen su importancia, pero no todos los empleados actúan como un verdadero *homo economicus* (Martín, 1974; Meltsner y Bellavita, 1983; Coller y Garvía, 2004).⁷⁹ Finalmente, las terceras, responden a la satisfacción que encuentra el empleado en el desempeño de sus tareas.

Según Kopelman (1988), se sentirá satisfecho cuando: (i) se sienta motivado por el mero hecho de trabajar, (ii) considere que su esfuerzo contribuye a lograr los resultados proyectados y que estos son útiles y deseables, (iii) encuentre satisfacción en aspectos particulares del trabajo, (iv) la importancia que le conceda a su actividad laboral supere el coste de oportunidad de las otras actividades que no realiza, o (iv) le comporte un suficiente grado de actualización profesional.

En este sentido, hay quien considera (Likert, 1961; FO: 32) que, aunque es deseable evaluar el resultado de la unidad, es preferible no hacer la ED porque incluso los empleados con mejor desempeño son reacios a la evaluación individual cuando tiene efectos retributivos. Otros afirman lo contrario (Gulick, 1937; Trujillo, 2014). Mantener a ultranza el buen clima laboral de la unidad puede ser positivo para evitar conflictos —del mando con los subordinados, de los compañeros entre sí, y de los empleados con la Organización—, pero hacerlo a costa de la ED va en detrimento del buen funcionamiento de la unidad —porque se pierde la información necesaria para mejorar— y alienta conductas free-rider.

Sobre la especialización y la flexibilidad.

Tiene razón Fayol (1916), la especialización es la solución adaptativa que impera en la naturaleza. Es la mejor opción para sistemas estables, pero se torna en debilidad en cuanto el entorno sufre variaciones. En ese nuevo escenario, sobreviven quienes son más flexibles. Las Administraciones han sido tradicionalmente organizaciones muy estables, por lo que la especialización ha sido lo idóneo en el mundo funcionarial. Sin embargo, la sociedad ha entrado en una época de cambio constante, en el que las demandas de la ciudadanía, las metodologías y los instrumentos

⁷⁹ Mayo (1946), con el experimento Hawthorne demostró que se podía incrementar la motivación y, por ende, el rendimiento de las trabajadoras simplemente mejorando las condiciones de trabajo.

han evolucionado a un ritmo muy superior al que lo ha hecho la Administración y el funcionariado.

No obstante, la división del trabajo es inherente a la constitución formal de una Organización (Gulick, 1937). Como se ha visto, para lograr los objetivos operativos de las políticas públicas se habilita el empleo público con la misión de desarrollar unas determinadas funciones. Estas funciones se concretan en tareas, que es el nivel máximo de especialización. Nada priva a la Administración de redefinir el puesto y asignar unas tareas distintas. Y, si el cambio es muy substantivo, suprimir los puestos y crear otros que satisfagan las nuevas demandas.⁸⁰

Otra cosa es la especialización del empleado. Requiere profundizar en conocimientos y destrezas (Gulick, 1937; Merton, 1949), por lo que ya hace décadas que se aconseja la formación continua. El empleado especializado incrementa su autoestima laboral y le refuerza en el organigrama de la Administración. Para problemas complejos siempre se recurre al especialista. El problema surge cuando la materia en la que el empleado ha alcanzado un alto nivel de preparación deja de tener interés para la Organización. Ante esa perspectiva, el trabajador tiene alicientes para evitar la innovación y mantener el statu quo. La reticencia de los burócratas al cambio (Merton, 1949; Mayntz, 1978) dificulta la flexibilidad en sus actuaciones. Razón por la cual, se incide ahora en el desempeño adaptativo. En un estadio más avanzado de flexibilidad, hay quien propugna que los trabajadores sean intercambiables para que la Organización no quede condicionada por las habilidades de empleados concretos (Selznick, 1948).

Sobre la responsabilidad, la iniciativa y la innovación.

El sentimiento de responsabilidad del funcionario sobre su ámbito de trabajo, que para Mayntz (1978) supone un impedimento para su adaptación al cambio, es inherente a los valores profesionales y espacio necesario para cobijar la iniciativa y la innovación. No me refiero a la responsabilidad disciplinaria ni a la patrimonial, ni siquiera a la *accountability* anglosajona, que aquí entendemos como rendición de cuentas (Izurzun, 2010). Sino al *empowerment* —entendido como potestad de autorganizarse y de tomar decisiones— (Longo, 2004a), que podríamos traducir como autonomía.

Como consecuencia de la jerarquización de las funciones (Chevalier y Loschak, 1986) y del hecho que el último responsable legal de las actuaciones administrativas sea quien ostenta la potestad legal —quien firma—, en la Administración se profesa muy poco la delegación de funciones y menos la cesión de la capacidad de decidir (Mayntz, 1978). Esta autonomía o descentralización (Fayol, 1916) de los resultados de su acción es, sin embargo, reclamada como factor determinante

⁸⁰ La creación, modificación y supresión de puestos de trabajo no es una operación rápida, pero es posible y habitual en cualquier Administración.

para mejorar el funcionamiento de la Administración pública (Echebarria y Losada, 1993).

Sin esta capacidad para asumir responsabilidades, carece de sentido hablar de iniciativa del empleado público (Fayol, 1916), que actúa como subordinado de una voluntad superior (Merton, 1949). Algoré (1993) critica con rotundidad que el funcionario se centre en el desempeño de su tarea y que olvide la finalidad que persigue. Pero es que la iniciativa no siempre tiene cabida en la organización burocrática. Para que fuera efectiva se debería evolucionar hacia un modelo menos jerárquico y más participativo. Modelo que ha de comportar descentralizar competencias y responsabilidades del superior jerárquico hacia los empleados (Chevalier y Loschack, 1986).

Sin autonomía de acción, el espacio para la innovación se restringe a la propuesta. No se puede innovar dentro de un procedimiento reglado sin, como mínimo, cuestionar la autoridad jerárquica. Además, nuestras administraciones carecen de cultura de “*intrapreneurship*” (Fundació Factor Humà, 2013) Por otro lado, son los empleados altamente especializados y con responsabilidad sobre su ámbito competencial los que tienen experiencia y argumentos para proponer innovaciones viables. Esta posibilidad se considera motivadora (Graells, 2007), considero que más por razón de la autonomía que supone, que por la innovación en sí.

Mención especial a los atributos del paradigma predominante de la productividad.

Todavía hoy, se asocia la productividad al ‘especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa’ con que el funcionario desempeña su trabajo. Es el paradigma predominante que este estudio quiere refutar (Popper, 1962). Visto lo expuesto hasta ahora sobre los atributos de la actividad, esta definición de productividad no se sostiene. En primer lugar, ¿qué es un especial rendimiento? Se podría entender como un rendimiento superior al normal. Pero en ese caso, eso comportaría o (i) establecer un nivel de rendimiento estándar y premiar a quienes lo superen, o bien (ii) considerar que sólo llegan a alcanzar ese rendimiento especial un determinado percentil de los empleados. Pero, eso que podría ser un criterio para distribuir una retribución asociada al resultado de una EP, no sirve como definición, puesto que no concreta en qué consiste ese factor. En otras palabras, el rendimiento es un concepto relativo, sin subjetividad en sí mismo.

Por otro lado, ¿qué es una actividad extraordinaria? Como he explicado, la actividad del empleado puede analizarse desde tres dimensiones: el qué y cómo lo hace, y lo que consigue. Ha habido administraciones que han interpretado que era extraordinario simultanear dos puestos de trabajo o tener asignada una jornada de duración superior a la normal. Pero esas situaciones se retribuyen con otros

complementos: la acumulación de tareas y el complemento de dedicación especial, respectivamente. Desde la perspectiva del desempeño —el cómo— sólo cabría aquí entender que se refiere a su rendimiento, pero en este caso sería recurrente con la idea anterior. Y en ningún caso creo que se pueda relacionar la actividad extraordinaria con la efectividad del trabajo desarrollado; a menos que no se ironice y se considere que el hecho de que el resultado de la actuación del empleado sea útil para la Organización deba ser considerado como un hecho extraordinario, por infrecuente.

Finalmente, ¿qué interés? Referirse al interés como productividad e igualarlo a la actividad que desarrollaría alguien con un rendimiento extraordinario comporta asumir que un rendimiento normal significa que hay un desinterés por el trabajo. Ello es tan poco alentador como poco realista. Y, ¿hay espacio para la iniciativa? ¿Para cualquier iniciativa? En nuestras viejas administraciones burocráticas la iniciativa es un pecado propio de los funcionarios más bisonños. En algún caso la iniciativa se ha medido con la participación voluntaria en grupos de mejora, pero la participación per se, cuando se sabe que esta se valora, no da información sobre la validez de la aportación.

En el fondo, el paradigma predominante de productividad está vacío de contenido porque no está pensando en proporcionar una definición sino en fijar un criterio —o una justificación— para distribuir el complemento de productividad.

LA PRODUCTIVIDAD

En las líneas que siguen necesito aclarar tres incógnitas: (i) ¿podemos hablar de productividad del sector público en los mismos términos que lo hacemos en el sector privado?, (ii) ¿cómo se valora la actividad de los empleados públicos en términos de productividad?, y (iii) ¿es necesario hacerlo?

LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO: CONDICIONANTES.

La productividad tiene rasgos de palabra fetiche (Kopelman, 1988; Lovell, 2001; Tapia, 2005; Cuadrado y Maroto, 2012). No en vano, el ganador del Nobel en Economía, Paul Krugman, sentenció “La productividad no lo es todo, pero a largo plazo lo es casi todo. La capacidad de un país para mejorar su nivel de vida a lo largo del tiempo depende casi por entero de su capacidad para aumentar su producción por trabajador” (1998: 21).

Es un concepto que se usa a distintos niveles, desde el nivel macroeconómico de la economía de un país, el nivel intermedio de un sector productivo, el microeconómico de una empresa, una unidad o un individuo (Kopelman, 1988; Peiró, Ramos y Cortés, 2012); incluso se habla de productividad personal para referirse a técnicas para organizarse el tiempo en la esfera privada. Sin una definición unívoca

consensuada, en general se le entiende como una ratio entre algún indicador de resultado y uno o algunos de los inputs utilizados. Ello origina, como mínimo, tres conceptos distintos que comparten la productividad como sustantivo: (i) la productividad laboral o del factor trabajo, (ii) la productividad del capital y (iii) la productividad multifactorial, que computa el crecimiento residual de producción que no recogen los indicadores anteriores (Cuadrado y Maroto, 2012).

A nivel de economía nacional, lo más común es usar la productividad laboral, interpretada como el cociente del producto interior bruto (PIB) por persona ocupada (López Bulla, 2005; Gual, Jódar y Ruiz, 2006); y a juicio de Doménech, es el único de los componentes de la renta per cápita que “puede mostrar una tendencia de crecimiento a largo plazo” (2008: 9). Entendida la productividad así, es un cálculo virtual que atribuye a cada empleado un parte del conjunto de la productividad. Pero por más que Taylor escribiera: “¿De dónde proviene el progreso del mundo? Simplemente del aumento de producción de los individuos de todo el mundo” (1916: 69), la productividad nacional como tal es un mero indicador que no traslada una realidad empírica sino una estimación. Por dos razones: (i) omite la tecnificación como elemento que influye en el desempeño del empleado (Gómez, 2005; Hinojosa, 2005; Trigo, 2005; Castells, 2006; Baena, 2010) y (ii) no considera la relación necesaria de personal de soporte y personal de producción.⁸¹ Es de fácil intuición comprender que el incremento de la productividad de un empleado —o de cien o de mil—, aun manteniendo el resto la suya constante, no tiene por qué repercutir en el PIB, a menos que su actividad no tenga una repercusión directa en el resultado del proceso productivo. Además, puede ser pernicioso, puesto que el resultado del cociente se puede mejorar tanto por la vía de incrementar el numerador —PIB— como por la vía de reducir el denominador —número de empleados—, con toda la repercusión negativa que conlleva el paro para la economía nacional (Tugores, 2005; Ansa, 2008). En cualquier caso, es un indicador macroeconómico que sirve para comparar entre economías nacionales y que ayuda a detectar disfunciones económicas (Palmieri, 2005); pero esta comparación entre dos

⁸¹ Sobre la tecnificación del trabajo hay dos aspectos a los que debo hacer una mínima referencia:

1/ La robotificación del trabajo —y la globalización—expulsa a los empleados no cualificados y semicualificados de las economías democráticas que respetan los derechos de los trabajadores. Estos pasan a engrosar las listas de paro estructural y serán para siempre dependientes de la acción protectora del estado del bienestar. Pero también los más cualificados se ven constantemente obligados a reciclarse y tienen la amenaza constante de que sus conocimientos y habilidades sean superados por el vertiginoso avance de la tecnología, de modo que, como augura Judt (2011) también serán excluidos del mercado laboral.

2/ El premio Nobel de Economía, Solow (1957) estudió la inversión en nuevas tecnologías por empleado y su impacto en la productividad. Llegó a la conclusión que, tras unos años de correlación positiva, se llegaba a un punto en que el incremento de inversión en tecnología ya no tenía apenas repercusión en la productividad. Sobre estos estudios Stephen S. Roach (2003) acuñó el término de la paradoja de la productividad en las tecnologías de la información, que alude al constante gasto en tecnología informática sin constatación empírica de su efectividad. Posteriormente, se corrigió la máxima de la paradoja y estableció que el problema no está en la aportación tecnológica sino en que a menudo las Organizaciones no se adaptan y cambian su estructura y funcionamiento para maximizar los beneficios que podrían obtener.

economías nacionales, o de la misma en distintos momentos históricos, no significa que los valores de numerador y denominador se hayan planteado en términos estrictamente equiparables (Alós-Moner, 2005). Tampoco es el único indicador posible (Fandiño, 2005; Peiró, Ramos y Cortés, 2012), existen otros, como la competitividad (Krugman, 1998; Boix, 2005). Así, la productividad nacional no es un dogma, no es un fin en sí misma (Piketty, 1971; Alós-Moner, 2005), el propio Krugman calificaba de “cosas importantes —las cosas que afectan al nivel de vida de un gran número de personas—” (1998:19), a un mismo nivel, la productividad, la distribución de renta y el desempleo.

A nivel micro —el de la empresa—, alcanzar un alto grado de productividad, en Organizaciones que tienen como finalidad el beneficio económico, es un activo crucial. Aunque, cada vez más, se establece la responsabilidad social corporativa como un nuevo criterio a valorar cuando se evalúa la actividad del sector privado. “En la literatura económica el concepto de productividad media de un factor se ha utilizado frecuentemente como sinónimo de eficiencia” (Álvarez, 2001: 20), pero en propiedad no puede ser entendida como equivalente eficiencia empresarial, porque, entre otros, ignora los costes de las externalidades —salud laboral y medioambiental— que su actuación ocasiona (Alós-Moner, 2005). Lograr los objetivos de productividad de la empresa depende de cómo se invierte, de cómo se combinan los factores productivos y de cómo organiza el proceso productivo (Martín, 1974; Alós-Moner, 2005); que son, todos ellos, responsabilidad de la dirección. Sin embargo, hay quien advierte que, si se pretende obtener beneficios, para la empresa no es suficiente hacer su producto del modo más eficaz y eficiente, es imprescindible que logre venderlo. Ello lo logrará cuando genere un valor que satisfaga lo que está esperando el mercado. Bajo este prisma, ya no es sólo necesario maximizar la efectividad y eficiencia del proceso de producción —hacer las cosas bien— sino que además se requiere orientar el proceso a conseguir que el resultado satisfaga las necesidades y demandas —hacer las cosas correctas— (Kopelman, 1988; Drucker, 2003; Cuadrado y Maroto, 2012).

A nivel sectorial, cabe plantearse si el sector público debe participar de los principios de la actividad productiva que aplicamos en el sector privado. En esta arena de estudio la defensa de la productividad (Ardant, 1962; Weilhrich, 1987; Beltran, 1991) encuentra no pocos detractores (Bañón, 1996; Pastor, 2001; Pedraja, Salinas y Suárez, 2001). Vuelve a presentarse el problema terminológico que atribuimos a una concreción del concepto confusa e imprecisa. “No es extraño ver definiciones diversas de productividad en términos de eficiencia, eficacia, reducción de costes, calidad, desempeño, mejora de procesos o incluso evaluación de programas. En ocasiones, la definición de la productividad que subyace a la determinación de indicadores se centra en las actuaciones y procedimientos, mientras que en otras hace un planteamiento más restrictivo desde un enfoque económico que considera la eficiencia con que se utilizan los recursos para producir resultados” (Peiró, Ramos y Cortés, 2012:16). Sin embargo, como estos mismos autores apuntan, el fuerte incremento del gasto público de los últimos años ha reabierto el debate de la eficiencia y productividad de la

Administración. En el ardor de la porfía, se ha constatado que la motivación de la controversia es falaz, puesto que han sido escasos los proyectos reales de procurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos porque lo habitual ha sido abogar por el ahorro en los inputs por la vía de la bajada salarial y los recortes de plantilla (Baena, 2010). Hasta tal extremo que España, el 27 de septiembre de 2011, aprobó su segunda reforma constitucional en más de dos décadas, para incorporar el principio de estabilidad presupuestaria; esta reforma no garantiza la eficiencia, asegura que no se rebase un umbral de gasto. No obstante, los menos favorables a considerar la productividad no argumentan tanto cuestiones de oportunidad como de viabilidad. ¿Qué medir?

Dentro del ámbito sector público, hay subsectores de actividad que son comparables —con todas las salvedades— a actividades similares que se desarrollan en el sector privado. Me refiero a las consistentes en producir bienes —en las empresas públicas que todavía tienen actividad industrial— y servicios públicos. Entre estos últimos los hay como el transporte, la radio y televisión, etc., pero también la enseñanza o la salud. En estas actividades, los productos son similares por lo que los resultados podrían cuantificarse en los términos que se realizan para sus homólogas privadas. Sin embargo, hay aquí también una salvedad, el precio del servicio a menudo está limitado por la normativa, por lo que el valor total de lo producido es inferior en valor monetario al que sería si se aplicara la lógica empresarial. Y con un numerador artificialmente a la baja, el resultado es menor del que obtendría un homólogo privado. En cambio, el sector servicios público y privado comparte una limitación que cuestiona la validez de los cálculos de productividad que consideran el factor trabajo (Santana, 2005). La prestación de determinados servicios requiere la presencia del empleado aun cuando no se está prestando efectivamente una tarea, pero que debe estar ahí por si se le requiere (Rivero, 2005).⁸² Cuando la exigencia es garantizar unos servicios de calidad y al alcance de todos aquellos que los necesitan, no resulta pacífico defender apriorísticamente el criterio de eficiencia. La productividad aplicada a lo público deberá tener más envidia. Aplicar los postulados de la economía productiva al sector público supone abrazar un paradigma distinto sobre la razón de ser de la Administración Pública. Este paradigma es el que fundamenta la productividad de lo público en la efectividad de su actuación; efectividad que he definido como lograr los objetivos operativos bajo el óptimo ideal de actuación, aquella que es económica, eficaz y eficiente.

A la vista de estas dificultades de medida, sus detractores también argumentan que, una vez realizada la medición, quizás no nos aportara nada, porque “podría ocurrir

⁸² Como el mismo autor sugiere, a veces el requerimiento de la presencia puede ser más debido a la costumbre que a una verdadera necesidad. Existe algún municipio que decidió cerrar las oficinas municipales los sábados. Era una opción polémica en teoría porque significaba menos disponibilidad horaria para atender a los ciudadanos. Pero en la práctica habían constatado que la atención presencial en sábado era nula o poco más que testimonial. Se daba por sentado, por costumbre, que el Ayuntamiento debía permanecer abierto los sábados por la mañana.

que la sociedad valorara más la producción de más servicios o la mejora de la calidad de los mismos que el simple ahorro de costes o la máxima eficiencia en su prestación” (Peiró, Ramos y Cortés, 2012: 16). Este mismo argumento me sirve para justificar mi propuesta de definición de productividad. Porque a diferencia del sector privado en el que la empresa puede ir adaptando su estrategia productiva en función de las demandas o de la proyección de necesidades, en el sector público el resultado está acotado por el Plan de Gobierno. La ciudadanía escoge si prefiere un sector público extenso —por tanto, costoso— y que preste unos buenos servicios públicos universales y equitativos o, en el otro lado del gradiente, un sector público mínimo que preste unos servicios correctos y rentables. Esa preferencia la expresará en las urnas, apoyando a un u otro programa electoral. Pero lo que es seguro que ningún ciudadano reclamará es la actuación antieconómica: obtener los recursos a precios inflados, contratar servicios innecesarios, no optar —a igualdad de resultado— por la opción más eficiente, ..., ni tampoco —y esto es menos obvio— que se sea muy eficiente en proyectos que contribuyen al compromiso que el Gobierno plasmó en su Plan de Gobierno.⁸³ Por tanto, sea cual sea la preferencia del ciudadano, la productividad del sector público se medirá según el grado de efectividad en la consecución de los objetivos operativos del Plan de Gobierno.

Pero sin duda, el subsector más peculiar, el que tiene unas características propias difícilmente comparables con ninguna actividad privada, es el subsector administrativo. Su actividad no tiene homólogo en el sector privado; son una manifestación de las potestades del Estado y vienen inferidas del ejercicio de autoridad. Sus empleados comparten las principales características del trabajador del conocimiento de Drucker (1999): (i) realizan su actividad centrándose en la tarea, (ii) para lo que dispone de cierta autonomía, (iii) aporta el conocimiento personal especializado, en constante revisión, y (iv) sus resultados son valorados por la aportación de calidad que realiza. El resultado de la actuación tiene carácter inmaterial, por lo que no se puede inventariar y cuantificar, y el principal recurso que requiere es la mano de obra, cuya imputación al proceso administrativo es difícil de valorar (Blanco, 1984). En general, la productividad difícilmente puede considerarse como el agregado de la productividad individual de sus empleados. Principalmente, porque además de la actividad de los empleados que intervienen directamente en la producción, la Organización requiere de la participación de empleados en tareas de orden, administración y autoconservación (Mayntz, 1963). De hecho, para Fayol, “si se consideran todos los factores contingentes, es imposible evaluar la mayor o menor participación de capacidad o habilidad de los trabajadores en el resultado final (...), y además es bastante insignificante” (1916: 99). Tampoco es sencillo imputar, entre las diferentes unidades, los gastos comunes y los generales. Aún más complicado sería establecer cuáles son los

⁸³ Al referirme a ‘ningún ciudadano’ entiéndase con el grado de relatividad necesario cuando se trata con la condición humana. Determinados individuos, en determinados momentos, pueden tener actuaciones irracionales, pero a nivel global, la opción racional —y la racionalidad económica lo es— debería ser la que aunara el mayor número de apoyos.

costes marginales, aquellos sobrecostes que implica incrementar el número de producto entregado. Este tratamiento de la productividad como el resultado óptimo de un proceso productivo debe poder garantizar que el resultado —productividad— depende de la actuación del trabajador, que no está condicionada por una falta de demanda del producto o una limitación de los recursos disponibles.

Por otro lado, tal y como suscribí Martínez y Jané (2011: 22-27) se suele incidir mucho en la organización de la Administración como clave de la mejora del rendimiento; pero a menudo se olvida que antes de la reforma estructural hay que determinar los procesos a acometer, los métodos y actores con los que se trabajará en la gestión de estos procesos.⁸⁴ Igualmente sería erróneo creer que el simple traspaso al sector público de los métodos que han dotado de mayor eficacia al sector privado es la solución. Para Ardant (1962), (i) la división del trabajo, (ii) la tecnificación, (iii) la producción en serie, (iv) la organización metódica y (v) la innovación científica son los métodos que hicieron crecer la productividad de las empresas privadas. En su opinión, gran cantidad de esfuerzos dedicados a negar la posibilidad de crecimiento de la productividad en el sector público nacen de la ignorancia y de los perjuicios. El incremento de la productividad en la Administración pública pasa, en su opinión, por tres cambios: (i) una reforma de los métodos de trabajo, (ii) la reforma de estructuras organizativas y (iii) una reforma del estatuto de los funcionarios. Respecto a los métodos, el más fácil podría ser creerse que consiste en trasladar al sector público los ya testados exitosamente al sector privado. Sin embargo, no siempre es posible importar los métodos del sector privado de incremento de la productividad en la esfera pública. De hecho, la división del trabajo, a pesar de que dota al trabajador cada vez más de mayor habilidad y explotan sus principales aptitudes, no contempla que la división administrativa es, habitualmente, geográfica y no técnica. No obstante, sigue pesando más en la gestión pública la posible pérdida de coherencia final si una excesiva especialización hace perder la coordinación entre unidades.

Tampoco parece que la sustitución del trabajador por la máquina, la tecnificación, sea fácilmente trasladable. De hecho, se ha visto como la administración electrónica genera, en demasiadas ocasiones, una administración en paralelo a la gestionada por personal. Más que un mecanismo con el que reducir personal se está articulando como una facilidad más para el administrado. Pero es que, además, cuando los salarios son elevados —caso del sector privado— y la máquina implica reducción de personal, se amortiza rápido. En cambio, tecnificar en el sector público resulta más costoso de amortizar por el menor importe, comparativamente, de los salarios. Esto sin considerar que la estabilidad del empleo público dificulta, no poco, la reducción de personal. Tampoco resulta fácil a la Administración coordinar y agrupar unidades,

⁸⁴ Esta consecución de párrafos es la traducción literal de lo escrito en el informe que escribí junto a Rafa Martínez (2011) de cuyo contenido no me retracto en nada por lo que no parece necesario forzar una nueva redacción.

requisito casi obligado para optimizar la implementación de la tecnificación y también de la producción en serie.

La organización metódica del trabajo del que nos habla Ardant (1962: 60 y ss.) —lo que hoy se conoce como organización por procesos— requiere prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.⁸⁵ Este nuevo diseño transversal del funcionamiento revela dos necesidades: (i) la de disponer de especialistas en organización dentro de las administraciones y (ii) la de disponer de organismos de inspección y control que jugarán un rol crucial. Pero, además, y es la mayor dificultad para trasladar esta exitosa dinámica de trabajo privada en el ámbito público, habría que realizar cambios en la normativa que determina cómo se articulan muchos de los procesos administrativos. Es decir, las rigideces normativas de muchos procesos administrativos dificultan enormemente la idea de organización metódica. No obstante, sí que, asumiendo el espíritu del funcionamiento por procesos, hay que trabajar en proponer la eliminación de trámites superfluos o inútiles respetando los que significan las condiciones esenciales del funcionamiento del servicio.

Por último, respecto de la innovación científica, motor de crecimiento del sector privado, Ardant (1962) hace una única advertencia sobre la necesidad, para el sector público, de pensar de modo global a la hora de aplicar la ciencia, dado que la mejora científica en un hecho aislado puede provocar prejuicios en otro ámbito público, y eso se debe evitar. Con esta cautela de necesidad de miras más globales, algo que a la ciencia, no sólo es bienvenida, sino que es más que necesaria.

La dificultad de trasladar los exitosos métodos de la empresa privada en el mundo público seguramente nace de las servidumbres del sector público, que mencionamos a continuación:

- a/ Defensa del interés general. La acción pública buscando el equilibrio dota de coherencia a la acción pública y lo que está mal arbitrado, a la larga, encarece.
- b/ Imparcialidad. Es esencial que el funcionario lo sea. Para garantizar la establecen órganos colegiados, plazos de resolución, recursos y otras figuras administrativas que la garantizan al tiempo que incrementan el costo.
- c/ Reglamentos. Junto a la fuerza que supone tener una norma que iguala el tratamiento para todos está el entorpecimiento que la meticulosidad normativa puede implicar.
- d/ Beneficio. No se puede buscar como la esfera privada, pero tampoco renunciar a él. Por ello, deben incrementarse los medios con los que organizar la responsabilidad de los empleados públicos. El control con el que cuantificar la responsabilidad de los empleados públicos depende, en gran medida, de un conocimiento más exacto de los resultados de los servicios públicos, de su rendimiento. En definitiva, de un buen sistema evaluativo (Ardant, 1962: 74).

⁸⁵ Para saber más sobre los procesos y sus mapas se recomienda leer Pardo (2012).

Teniendo presentes estas limitaciones que nos dificultan la aplicabilidad de los métodos de trabajo privados en el ámbito público, pero tomándolos como referencia, podemos hablar de ocho técnicas específicas para el sector público que ayudan a hacer crecer la productividad y que, lógicamente, se perciben al desarrollar los procesos evaluativos.

- (i) Establecimiento de programas. Esto supone tres actuaciones consecutivas: (i) previsión, en función de la cual (ii) se formará un plan que puede estar articulado en etapas y que (iii) supone convergencia de esfuerzos, y por tanto, conlleva actuar en diversos campos a la vez para conseguir lo que se pretendía. De hecho, los gobiernos longevos suelen programar y los ejecutivos breves, no. Sin embargo, cuando se pregunta por qué no se programa y se piensa a largo plazo, se suele aludir al exceso de trabajo ordinario y a la falta de personal. Por otra parte, son los asuntos ordinarios —su demora— lo más sulfura al público; por tanto, la prioridad es obvia. Además, despachar asuntos ordinarios da la sensación interna y externa de eficacia. Mientras que los programas suponen decisiones difíciles, pues pretenden cambiar inercias y se plantean modificaciones. Pero son irrenunciables. "Todo jefe de unidad (...) debería estar obligado a establecer el balance de sus misiones, de sus medios, de las principales carencias y de las principales reformas a llevar a cabo" (Ardant, 1962: 855). No hacer nada es ya una decisión.
- (ii) Técnicas de confrontación. Comparar los medios de los que se dispone con los objetivos deseados es una práctica cotidiana. Lo que ya no es tan natural es hacerlo todos al unísono. Si cada fin, consejero, responsable, etc. se preocupa sólo porque lo su mejore y obtener más dotaciones se duplica recursos y se incrementa, si hay capacidad, exponencialmente el gasto. Para que estas hambres desinteresadas, pero excesivas, se pongan de acuerdo entre sí, se requiere confrontar. El medio adecuado para restringir las ambiciones de algunos es contrastarlas con las de los demás y es, al mismo tiempo, el camino del ahorro por aplicación de la simple economía de escala.
- (iii) Medida del rendimiento de los servicios. El *quid* de la cuestión es ser capaz de cifrar el gasto y la utilidad del servicio. Determinar el presupuesto funcional —gastos presupuestarios de cada unidad— es necesario, pero no suficiente, para medir el rendimiento. Hay que añadir los elementos de coste no presupuestados —por ejemplo, ocupar un espacio público para el que no se paga pero que obliga a que otros servicios estén en lugares arrendados. Incluso, debería imputarse el gasto que hay que hacer para recaudar, vía impuestos, lo necesario para asegurar el presupuesto de la unidad —por ejemplo, para combatir el fraude. Pero lo terriblemente complejo es medir la utilidad de servicios que, por definición, no obtienen beneficios —además, al medir la utilidad podemos comparar entre sí las unidades que ofrecen la misma prestación y hacer visibles las fracciones del servicio menos útiles y plantear, hasta y todo, reformas o

supresiones, dada su menor eficacia. O si nos atrevemos a ir más lejos, medir la calidad. Como ya hemos advertido previamente, asociar la productividad exclusivamente a la eficiencia es reduccionista. La productividad de una unidad viene dada por lo que produce en términos de cantidad, por lo eficiente que sea en esta producción, y por la calidad y utilidad de lo que se ha producido. Los indicadores utilizados para medir todo esto no pueden ser globales. Hay que ser capaces de idear elementos susceptibles de ser medidos en cada Administración. El análisis de la productividad, las medidas que adoptamos, no resuelven los problemas; pero ayudan a detectarlos y a proyectar las reformas necesarias.

- (iv) Codificación. Existe la tendencia a creer que las inversiones materiales son las que ayudan a mejorar la productividad, olvidando, que a menudo, dentro de la transformación de los métodos de trabajo las inversiones intelectuales son determinantes. En este sentido, la codificación es (i) completa, (ii) formal y (iii) permanente. Pero a pesar de los beneficios de formalidad y seguridad que otorga la codificación, presenta problemas. Así, por ejemplo: la dispersión normativa, la enorme dificultad de que alguien conozca el estado de la legislación, la mala adaptación de las normas a las situaciones cambiantes, el exceso de reglamentismo o la carencia de especificaciones necesarias.
- (v) Establecimiento de formalidades inútiles. El formalismo, tendencia natural porque facilita es irritante si entorpece. Hay dos tipos: (i) el natural, que es lo que simplifica y ayuda a luchar contra la arbitrariedad y (ii) el artificial, aquel que olvida que las formas son un medio y las convierte en un fin. Evidentemente, y ya se ha explicado al abordar la organización metódica, la formalidad natural, consustancial a la práctica administrativa es defendible y saludable. La que entorpece, la falta de sentido, debe ser detectada y cercenada.
- (vi) Control. Se suele denunciar el exceso de control como una de las causas de improductividad, lo que es un error, cuando no una perversión. De hecho, la instauración de un control profundo constituye una condición fundamental para el buen funcionamiento y productividad de los servicios públicos. Por otra parte, los dos controles posibles, a posteriori y preventivo, podemos suavizar el apriorístico si se incrementa la responsabilidad de los administradores. En realidad, los ministros o consejeros deberían recibir los mandos subordinados, periódicamente, informes sumarios con las observaciones más importantes y las propuestas de reforma no cumplimentadas. Pero es parte de lo que hemos dicho, la eficacia del control no depende sólo de la calidad y cantidad de los inspectores, sino también del curso suficiente que se da a los informes de éstos.

Comentaba previamente que la productividad tiene tres vías de progreso, el cambio de los métodos de trabajo, de los que he hecho un relato extenso, la modificación del estatuto de los empleados y por último las tan reclamadas reformas

organizativas. Las dos últimas técnicas que apuntaré están relacionadas con lo que tienen que buscar las reformas en estatuto de empleados y estructura organizativa. Así, entre los trabajadores de la Administración pública se debe buscar la responsabilidad, y la reforma de las estructuras ha de perseguir la coordinación.

- (vii) Coordinación. Entre las causas organizativas responsables de la improductividad cabe señalar (i) las estructuras administrativas jerarquizadas —de tipo militar— en las que se premia el orden y la autoridad por encima de la eficacia y (ii) la multiplicidad de personal no técnico surgida del incesante proceso de duplicación administrativa, a veces bajo el paraguas de la descentralización. Sacar del centro no debe forzosamente duplicar. En cambio, lo que hasta hoy se ha hecho han sido réplicas territoriales del primigenio órgano central. Esta inflación de instancias ha llevado también a la dispersión gestora, la inflación de personal y juega en contra de la economía de escala. Cuando la especialización de algunos servicios requiere de personal más cualificado o cuando las dificultades económicas exigen priorizar servicios, esta configuración administrativa ni nos aporta el personal necesario, ni nos ayuda a priorizar sin provocar un agravio territorial. Por ello, las soluciones básicas suelen ser (i) reagruparse sin alejarlas dramáticamente del ciudadano y, por encima de todo, (ii) coordinar. Pero coordinar no es sencillo, aparecerán reticencias y obstáculos de usuarios, funcionarios y responsables políticos.
- (viii) Responsabilidad. En la opinión pública la irresponsabilidad del funcionariado es, mayoritariamente, una certeza. La capacidad de sancionar a un empleado público es escasa y compleja, y no son pocos, o son muy visibles, los que parecen haber llegado a su máximo nivel de incompetencia (Peter y Hull, 2003). La norma que regule el empleo público debería mirar más hacia la productividad y menos a las garantías del empleo. Incluso, habría que revisar las condiciones de selección del personal, ya que, aunque el reclutamiento de concurso garantiza las capacidades y elimina la arbitrariedad, sigue premiando a la memoria y eso es olvidar la decisión o el discernimiento; capacidades que están mucho más cerca del incremento de la productividad.

Una cuestión más compleja es desentrañar cómo repercute la actividad del empleado público a la mayor o menor productividad del conjunto. Esto es, descartando que la productividad de la Administraciones públicas sea el agregado de las productividades individuales de los empleados públicos, ¿cómo participa éste en el resultado global? ¿Participan todos en este resultado? ¿Lo hacen con la misma intensidad? Por otro lado, ¿puede un empleado ser muy productivo individualmente sin contribuir nada en la productividad colectiva?

LA PRODUCTIVIDAD DEL EMPLEADO PÚBLICO: CARACTERÍSTICAS.

La segunda acepción de productividad que encontramos en el DRAE, “cualidad de productivo”, nos remite a ver que el significado de productivo es “que es útil o provechoso”. La tercera acepción que nos circunscribe a una interpretación económica, "relación entre lo producido y los medios empleados, tales como mano de obra, materiales, energía, etc.", determina que hay una relación, entendemos que indirecta, entre *inputs* y *outputs*. O sea, tenemos una variable —productividad— que se explica por la cantidad de producto obtenido empleando unos recursos disponibles: $\text{Productividad} = \text{Producto} / \text{Costo}$. La productividad se incrementa aumentando el producto entregado y/o reduciendo el coste. El producto obtenido debe ser, pues, medible y los recursos cuantificables, conocidos y disponibles; todo ello referido a un periodo de tiempo. Cuanto más tiempo se invierte para obtener el producto, menor productividad, y viceversa. Esto servía para el proceso de producción industrial, pero como ya he explicado en el epígrafe anterior, ni siquiera suscita consenso cuando se aplica a los sectores productivos que requieren de valor añadido. Por eso, recuperando la segunda definición del DRAE, vemos que el producto que valoramos para medir la productividad es aquel que es útil o provechoso; como argumentaré en las próximas líneas, hete aquí el quid de la cuestión.

Si se traslada la idea del quebrado resultado/costo a la actividad del empleado, lo primero que se debe analizar son los posibles denominadores. Hay tres teóricamente posibles: (i) los recursos humanos, (ii) los recursos materiales y (iii) el tiempo. Los recursos humanos no pueden entenderse por número de efectivos, porque estamos analizando una productividad individual. Por lo que deberíamos entenderlo como el coste del empleado; básicamente, nos referiríamos a su retribución. Llegaríamos a la conclusión paradójica —rallando el sarcasmo— que para incrementar su productividad el empleado debería bajarse el sueldo. Piketty (1971) apunta que, en los trabajadores con sueldos más altos, su retribución no obedece tanto al valor que aportan como a una construcción ideológica arbitraria que impide que se pueda medir su productividad. Sin embargo, en la Administración pública existen sueldos elevados, pero no tanto como para entrar en la consideración que hace Piketty.

El otro input a considerar es el consumo de recursos materiales. El precio al que se adquieren estos recursos es competencia de esferas organizativas superiores, raramente el empleado tiene potestad para comprar directamente el material que necesita. Por tanto, no se aplica el principio de economía. La eficacia en el uso de recursos tampoco entra en su ámbito de responsabilidad. Son otros quienes decidirán si para llevar a cabo sus tareas debe usar un material u otro. Cabe pues plantearse la eficiencia con que se usan. Sin embargo, y especialmente en la actividad administrativa, cuesta imaginarse una situación en la que el empleado use más material del que necesita, y de hacerlo, que esto suponga un coste significativo. Dado el caso, sería más coherente evitar el desperdicio que perseguir maximizar la eficiencia.

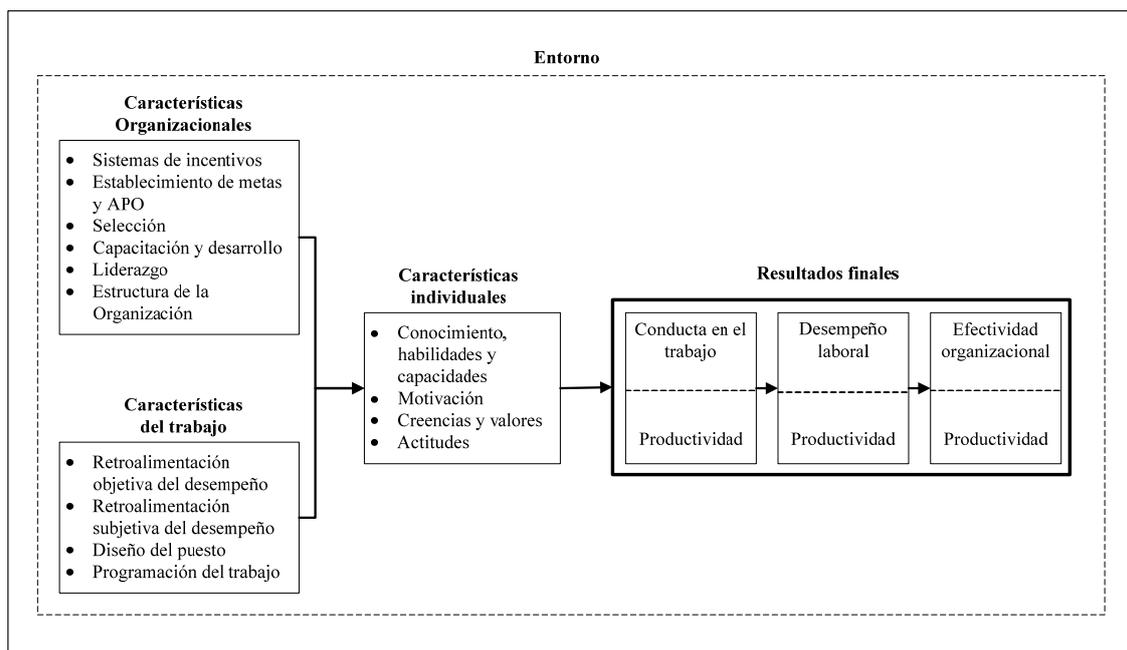
El tercer input es el tiempo. Este es el más claro. Lo que es cuestionable es qué tiempo considerar. ¿El tiempo total de la jornada de trabajo o el tiempo que dedica a desempeñar una tarea en concreto? Quienes se preocupan por el tiempo total de la jornada asumen que ese tiempo es una mayor dedicación a la Organización, y de ahí en aplicación del paradigma predominante de la productividad infieren que quienes más tiempo están en la oficina son más productivos.⁸⁶ Es una preocupación que puede derivar en el presentismo, como valor organizativo. Y que implique un interés, quizás desmesurado, en minimizar las ausencias. Por contra, quienes se preocupan por el tiempo que el empleado ocupa en el desempeño de sus tareas se centran más en los resultados que en la presencia. Pero también presuponen que existe un flujo constante de demanda de actuaciones administrativas, y que el tiempo invertido en la resolución de los expedientes es similar.

Los resultados son el numerador del cociente de productividad. Como sostengo en este trabajo, la diferencia entre hablar de rendimiento o hablar de productividad es consecuencia de haber considerado la eficiencia o la efectividad, respectivamente. La actividad de un empleado eficaz y eficiente en la consecución de sus objetivos muestra un buen rendimiento en su desempeño. Si la Organización ha definido los objetivos de modo que repercutan en los objetivos operativos de la Administración, esta actuación será productiva.

En el modelo de Kopelman (Gráfico 4) las características de la Organización, del trabajo y las individuales se combinan para producir el resultado de la actividad. Las primeras se refieren a elementos como (i) la propia estructura organizativa, (ii) el liderazgo, (iii) la orientación a objetivos, (iv) los incentivos al logro, (v) la selección de los empleados, y (vi) la capacitación y desarrollo. Por lo que respecta al trabajo, considera (i) el diseño del puesto, (ii) la programación del trabajo, (iii) el retorno objetivo que tiene el empleado de su desempeño, y (iv) el subjetivo. Y del individuo resalta: (i) los conocimientos, habilidades y capacidades, (ii) la actitud, (iii) la motivación, y (iv) las creencias y valores. Pero me interesa resaltar la distinción que hace de los resultados. Así, deslinda la conducta en el trabajo, del desempeño laboral y de la efectividad organizacional. En los términos que empleo en esta memoria, los asimilaría al desempeño contextual, el desempeño de tarea y el rendimiento, y a la productividad; respectivamente.

⁸⁶ Este argumento ha llevado en la Administración General del Estado a asumir que los puestos con una jornada superior a la habitual debían conllevar percibir el complemento de productividad (Arribas, 2012a y 2012b). Aspecto que la jurisprudencia rechaza (Castillo, 2014).

Gráfico 4.- Elementos que intervienen en la productividad de las organizaciones según Kopelman.



Fuente: *Kopelman (1988: 25-26)*.

Incorporando este modelo a mi propuesta de análisis tridimensional, asumo que las características organizacionales y las características del puesto de trabajo son dos elementos externos a la actividad del empleado. Ambos, están en el entorno de su actividad, pero no tiene potestad directa para incidir en ellos. Lo que no exime a la Administración de modificarlos si comprueba —y para ello debe evaluar— que no favorecen el desempeño del empleado. Estos elementos se deciden en el ámbito que antes hemos denominado esquema o estructura de la Organización. En el entorno está la orientación de la actividad del empleado: el logro de los objetivos operativos de las políticas públicas en las que participa. Es su propia actividad el factor sobre el que el empleado tiene un mayor o menor grado de control. Puede realizar sus tareas y hacerlo según el estándar de ejecución —referente ideal del desempeño de tarea y contextual esperado—, optando así por ser eficaz. Y también está en su mano, hacerlo invirtiendo el tiempo estrictamente necesario y sin derrochar recursos, siendo así eficiente. Si los objetivos que alcanza están relacionados con los objetivos operativos de la Organización, el empleado habrá tenido, también, un desempeño efectivo; es decir, si existe una relación directa de la actividad del empleado con el entorno organizativo se puede hablar en términos de productividad, de lo contrario se circunscribe al rendimiento. Para lo cual es clave que en el entorno se planifique la actividad de los empleados.

En resumen, y volviendo a la idea con la que he iniciado esta memoria, el empleado puede —y debiera— desempeñar las tareas asignadas con eficacia y

eficiencia. Pero que ese resultado, que cumple el óptimo ideal, sea también efectivo es responsabilidad de un diseño organizativo que vincule los logros del empleado con los objetivos planificados por la Administración con la intención de que tenga el impacto —outcome— social que legitima la ocupación pública. ¿Se puede conseguir esta vinculación para todos los puestos de trabajo? Habrá quien considere que no. Pero si se llegara a la conclusión de que ello no es posible, lo que no sería lícito es llamar productividad a otra cosa que no sea la cuantificación de la aportación del desempeño del empleado al logro de los objetivos de la Administración.

EVALUAR LA PRODUCTIVIDAD: NECESIDAD Y VIABILIDAD.

La Administración es un puntal del Estado: es el instrumento a través del cual el Gobierno, como titular del poder ejecutivo, aplica sus políticas en la sociedad. Políticas que han de dar satisfacción a las demandas de los ciudadanos; el interés público. Pero ahora, además, se le exige transparencia y rendición de cuentas. Ya no basta sólo con hacer, hacerlo bien y honestamente. Se impone la necesidad de explicar qué se pretende lograr y, luego, qué se ha conseguido y con qué coste. No es necesariamente una exigencia de abaratar los costes del sector público, es la necesidad de no derrochar —ni, por supuesto desfaltar— para garantizar su sostenibilidad. Pensar en términos de productividad no es trasladar la lógica economicista del sector privado al público. Mejorar la productividad es rendir cuentas al ciudadano. Es respetar la contribución que éste hace a sustentar las finanzas públicas. Es innovar. Es modernizar. Es poner la maquinaria burocrática al servicio del ciudadano, en los términos que exige una ciudadanía informada y responsable. Es asegurar un desempeño efectivo de sus empleados. Es, en cualquier caso, la voluntad de orientar la actividad de las Administraciones públicas a la consecución de objetivos, dar cuentas de cuánto se ha logrado y de cómo se ha conseguido. En este sentido, el concepto de productividad no dista mucho del que se emplea en el sector privado: un resultado en el que participan distintos recursos. Pero los valores con los que se interpretan los resultados son distintos: no prima el beneficio sino el bien común y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Para ello se incorporan otros principios, como el de la equidad. Este trabajo, por tanto, acepta como válida la premisa que asume que el sector público, incluido el subsector Administración pública, puede incorporar la productividad entre los criterios que evalúan su actividad. Por tanto, hablar de productividad en su seno no sólo es posible, sino que es deseable. Pero ello requiere adoptar un nuevo paradigma en la Administración —orientada al cumplimiento de sus compromisos y que rinda cuentas—; lo que, a mi juicio, contribuirá a resolver algunos de los principales retos a los que la Administración española se enfrenta en los albores del siglo XXI: (i) la legitimación de lo público a los ojos de la ciudadanía, (ii) la racionalización de su estructura, (iii) la modernización de los procesos y (iv) la puesta en valor de su personal.

El primer problema —el desprestigio de lo público— es de carácter exógeno a la actividad administrativa, pero tiene su origen en la actuación opaca y desconectada de las demandas sociales que ha caracterizado la administración del siglo XX. Al menos así es como ha sido percibida por el grueso de la población, generando el fenómeno que conocemos como “burofobia” (Del Pino, 2004). La opacidad se combate con transparencia, y la desconexión con la participación y la rendición de cuentas. Para superar ambos retos, la orientación hacia la productividad es un aliado. El ciudadano debe saber y poder comprobar, que sus impuestos sirven para lograr instrumentalizar la voluntad general mediante los compromisos del Gobierno, y no exclusivamente para el mantenimiento de una maquinaria burocrática que se alimenta del trabajo de los demás y a los que sólo les aporta trabas y sanciones. La sociedad no exige tanto la contención del gasto, como que éste sea el justo y necesario; eliminando, claro está, los costes superfluos y los beneficios personales resultado de prácticas corruptas. La mejor defensa de la Administración es demostrar que ésta puede satisfacer las demandas ciudadanas con eficacia, eficiencia, calidad y equidad. Aunque para ello se requiera un cambio en el paradigma de qué legitima su existencia y, por ende, la ocupación pública. La permanencia del sector público estará garantizada en la medida que la ciudadanía le refrende la legitimidad que ostenta como instrumento para satisfacer sus necesidades. Esta legitimación de acción se puede y debe conseguir mostrando el modo cómo se persiguen los objetivos que establece el programa del Gobierno: planificando, evaluando los resultados y aprendiendo de los errores para mejorar. Esto supone orientar la actividad de la Administración a la consecución de resultados y ser transparentes en la rendición de cuentas.

Los otros tres retos que se deben acometer son de índole intrínseca a cómo se estructura y concibe su funcionamiento. En la Administración “*qui dia passa, any empeny*”.⁸⁷ Lamentablemente, el quehacer diario tiene su fundamento en rutinas que no se recuerda qué las motivaron, y que a lo sumo se interrumpe por urgencias, que no siempre responden a lo que debiera considerarse importante. Pocas unidades planifican; menos evalúan. Es cierto que en algunas existen planes generales en el máximo nivel organizativo, con objetivos estratégicos e indicadores; pero raramente estos objetivos descienden en cascada hasta las unidades inferiores. También hay unidades que establecen objetivos a medio o corto plazo; pero en este caso no suelen estar alineados con los objetivos estratégicos de la Organización. En general, de manera mayoritaria, la actuación administrativa no está orientada al logro de objetivos. Esta organización “del desgobierno” (Nieto, 1996) repercute, a su vez, en la cultura administrativa y en la gestión de sus recursos humanos porque, paradójicamente, la productividad no se

⁸⁷ “*Qui dia passa, any empeny*” es una expresión catalana a la que se le suponen al menos dos acepciones distintas. En este contexto, le atribuyo el significado con el que siempre lo he empleado y que tendría una alta similitud con el concepto de procrastinación. Lo entiendo como aquella actitud consistente en centrarse en superar aquellos temas que puedan comportar problemas graves y dejar para más adelante aquello que, aun siendo más importante, suponga mayor grado de dificultad o penosidad o, simplemente, se intuya que no hacerlo no acarreará consecuencias graves para el ejecutor.

evalúa, sin embargo, se retribuye. Justificar la no evaluación de los empleados en el temor a un resultado desastroso no es de recibo. Como afirma Zan, en una “unidad cualquiera hay individuos que efectivamente trabajan, mientras que otros se limitan a matar el tiempo, pero, pase lo que pase, reciben todos la misma retribución y gozan de los mismos beneficios. Afortunadamente, un cierto número de personas siguen estando convencidos de que es «justo» ganarse el salario o, por lo menos, considera que, como no tiene más remedio que pasar muchas horas en una oficina, habrá que intentar hacer algo que pueda, incluso, resultar útil. Pero esto también suele ser pura casualidad” (1989:27). Sin embargo, intuitivamente, el buen desempeño será mayoritario; aunque sólo sea porque lo más probable es que siga una distribución Normal. Evaluar el desempeño de modo generalizado en las administraciones españolas sería, sin duda, rompedor. Un primer paso para lograr valorar la actividad del empleado más allá de su desempeño —producción—, aspirando a evaluar su productividad. Ello no consiste en cuestionar el trabajo de los empleados públicos, sino en orientar su actuación.

En abril de 2015, la *Society for Industrial and Organizational Psychology* (SIOP) celebró su XXX congreso anual bajo el título: “*Getting Rid of Performance Ratings: Genius or Folly?*”.⁸⁸ En el *paper* que publicó el SIOP, Elaine D. Pulakos introduce el debate. Pone sobre la mesa la insatisfacción de las Organizaciones con las prácticas de ED formales que se han llevado a cabo; les conceden poco valor a los resultados, son costosas, comportan mucho trabajo burocrático y consideran que pueden desmotivar a los empleados con un rendimiento excelente. En la línea de mi trabajo, remarca que ED y evaluación del rendimiento no son sinónimos; no obstante, están fuertemente relacionados.

Ante este escenario, una tríada de autores —Alan Colquitt, Kevin Murphy y Rob Ollander-Krane— hacen su alegato en pro de abandonar la evaluación formal. Basan su posición en los siguientes argumentos: (i) Los años de experiencia acumulada en investigación no han conseguido resolver los problemas con las escalas de evaluación —todavía poco claras y que conducen a clasificaciones poco fiables— y los sesgos atribuidos al evaluador. Lo que ha llevado a un escenario en el que se sienten decepcionados. (ii) Si se introduce una evaluación por varios evaluadores, las valoraciones sobre un mismo desempeño suelen ser distintas. (iii) Los investigadores son incapaces de desarrollar criterios adecuados para evitar los errores de halo, indulgencia y similares, y así garantizar la validez del resultado de la evaluación. (iv) Existe una relación débil entre los resultados de la evaluación y las clasificaciones

⁸⁸ Traslado los argumentos que se expusieron en este Congreso porque creo que son asimilables a las cuestiones que surgen cuando se plantea evaluar en una Administración pública española. No obstante, cuando los ponentes exponen sus dudas, lo hacen en un contexto mucho más maduro en la práctica de la evaluación y en unas sociedades —anglófonas— más proclives a la rendición de cuentas. Antes de adoptarlas en el contexto del sector público español se debe advertir que las dudas aquí surgen ante el horizonte de empezar a evaluar. No se ha generado suficiente masa crítica de experiencias en España como para plantearse abandonar la evaluación.

finales; por la influencia de factores externos al proceso —cultura organizacional, intereses directivos— que condicionan la valoración. (v) Los distintos efectos potenciales de la evaluación condicionan los resultados. Cuando, por ejemplo, el resultado de la evaluación puede tener efectos retributivos, la información recibida no permite tomar decisiones de mejora organizativa. (vi) Se evidencia que a los empleados no les gusta recibir *feed-back* sobre su desempeño. Y (vii), finalmente, no se han consolidado puentes entre la teoría y la práctica. Los gestores tienen preocupaciones prácticas y, en general, son refractarios a las aportaciones teóricas que les comportan un conflicto con sus empleados sino está muy claro que significan un beneficio tangible para la organización.

Por contra, otro trío —Seymour Adler, Michael Campion y Amy Grubb— sostienen que “la evaluación del desempeño es una parte compleja, difícil, y a menudo desagradable de la gestión, pero absolutamente esencial si una Organización quiere ser una meritocracia” (2015:17). Y refutan los argumentos del grupo anterior con los siguientes razonamientos. (i) Se centra la crítica en las escalas de valoración —los ratings—, pero la gestión del rendimiento es un campo más amplio. (ii) El rendimiento ha sido, es y será evaluado de un modo u otro. Lo que se trata es de formalizarlo. Con ello se evita la discrecionalidad y se obtienen datos con los que crear conocimiento y poder comparar para explorar vías de mejora. (iii) La dificultad no puede ser argüida por quienes pretenden practicar una ciencia. El método de ensayo y error es propio del método científico. Ante el fracaso lo único que cabe es aprender de los errores e intentarlo de nuevo. (iv) La investigación ha demostrado que las recompensas que se otorgan en función de los resultados de la evaluación —y no en función de otros criterios, como por ejemplo el índice de absentismo— contribuye al perfeccionamiento del desempeño del empleado y a la mejora organizativa. (v) Existe una corriente que apoya abandonar la evaluación porque considera que cuantificar el desempeño deshumaniza al empleado. Es cierto que la cifra, por si sola, puede ser fría, pero es labor del evaluador comunicar los resultados más allá de mostrar una simple puntuación, mostrando ese número como un punto de partida desde el que mejorar o sobre el que premiar. (vi) Las alternativas que se proponen —por ejemplo, las conversaciones entre empleado y superior jerárquico— no demuestran ser más útiles. Además, no son incompatibles con una evaluación previa. Por lo que no parece justificado eliminar el elemento objetivo sobre el que empezar el diálogo. Y, (vii) ante las dificultades y limitaciones constadas, lo que procede es ver cómo se puede mejorar

Este trabajo surge del convencimiento de la bondad de la evaluación de la actividad, por lo que huelga decir que mi posición está junto a Adler, Campion y Grubb. Suscribo uno por uno sus argumentos. Sin información de calidad no son posibles las decisiones inteligentes; a lo sumo decisiones afortunadas. La información se genera sobre datos, y estos los aporta la evaluación. En este caso, es mejor una evaluación perfectible que la no-evaluación.

Colquitt, Murphy y Ollander-Krane sostienen que los empleados no quieren ser evaluados, y que los gestores se plantean que es demasiado costoso para las soluciones que les aporta. Ante lo que Adler, Campion y Grubb se interrogan “¿Debemos abandonar las calificaciones del desempeño porque a los gerentes o empleados no les gustan y son difíciles de hacer bien? ¿Vamos a estar mejor?” (2015:30) Sobre la percepción que tienen empleados y gestores sobre su necesidad y viabilidad puedo aportar algunos datos. Por un parte, los gestores de personal de la Generalitat creen mayoritariamente (70,1%) que la productividad de los empleados públicos es necesaria y posible; porcentaje que cae poco más de tres décimas (66,7%) si sólo consideramos a aquellos que gestionan personal funcionario. Considerando sólo este último colectivo de gestores, el 86,0% avalan la necesidad y el 78,9% la viabilidad de su evaluación.

Por otra, los empleados encuestados en el Cuestionario 2 el porcentaje que sostiene que la evaluación es necesaria y posible sigue siendo mayoritario (62,4%). Además, la necesidad la corrobora otro 19,8%, aunque no creen que sea posible y un porcentaje menor (14,9%) avala la viabilidad, pero la consideran innecesaria Si sólo preguntamos por la necesidad el apoyo se incrementa hasta el 82,2%. Si nos restringimos a la viabilidad también son mayoría quienes la secundan, el 77,22%.

Existe también una fracción residual del 3,0% que no creen ni lo uno ni lo otro; es decir creen que la ED del empleado público es innecesaria e inviable. Excluido este grupo marginal en sus dimensiones, se puede distinguir variaciones entre dos conjuntos según su rol durante el proceso evaluativo: evaluadores y evaluados.

Tabla 1.- Necesidad y posibilidad de la evaluación según rol en el proceso

Necesidad y posibilidad de la evaluación	Rol				Total	
	Evaluador		No evaluador			
	n	%	n	%	n	%
Necesaria e imposible	8	15,7	12	25,5	20	20,4
Necesaria y posible	33	64,7	30	63,8	63	64,3
Innecesaria aunque posible	10	19,6	5	10,6	15	15,3
Total	51	52,0	47	48,0	98	100,0

Fuente: *Elaboración propia.*

En el análisis de estos dos grupos se observa (Tabla 1) que el porcentaje que aceptan las dos máximas —posibilidad y necesidad— es prácticamente idéntico: 64,7% en evaluadores y 63,8% en evaluados. La diferencia alcanza diez puntos en las otras dos opciones. Así, hay relativamente más evaluados (25,5%) que asumiendo la necesidad no consideran posible la evaluación, que evaluadores (15,7%). Por el contrario, el

porcentaje de quienes consideran la evaluación innecesaria, aunque posible, es superior entre evaluadores (19,6%) que entre evaluados (10,6%). En definitiva, para el 78,3% de los evaluadores la evaluación es posible y para el 80,4 % es necesaria. En cambio, para los evaluados es necesaria para el 89,4% y posible para el 74,5%. Es decir, en términos de viabilidad ambos grupos están parejos; pero, en cambio, moviéndose ambos grupos en cifras elevadas, son los evaluados los que la ven más necesaria, por encima de la media del total de los encuestados.

Así las cosas, creo que se puede sostener —sin temor a ser considerado temerario— las siguientes afirmaciones:

A/ La evaluación es necesaria. (i) Desde un punto de vista académico porque para crecer en el conocimiento se necesitan datos para generar información que aporte valor; y eso se consigue midiendo. (ii) Para los gestores porque para rendir cuentas de su actuación necesitan incrementar la posibilidad de incidir en el desempeño, rendimiento y productividad de los trabajadores. Para hacerlo reclaman herramientas para detectar aquello que no funciona y potenciar lo que sí. Para ello, el instrumento obligado es la evaluación. (iii) Los empleados la prefieren a la evaluación informal — que se presume discrecional y opaca— porque les aporta más garantías de que su remuneración y trayectoria profesional se consolidará por méritos propios.

B/ La evaluación es posible. Sin duda es complejo. Pero asumiendo que todo proceso es perfectible y que la excelencia nunca es lograda de inmediato, sino que siempre es fruto de un paulatino viaje de mejora, los especialistas han experimentado con distintos mecanismos y se ha acumulado un conocimiento suficiente como para tomar algunas vías y desechar otras. En la línea de lo que sostengo en este trabajo — Adler, Campion y Grubb (2015) también lo apuntan—, probablemente hay que desistir de buscar una evaluación omnicomprendensiva de la actividad del empleado y segmentarla según la finalidad que persigue y los efectos que comportará.

Sin contradicción con todo lo dicho, no es menos cierto que la evaluación será más útil y apreciada en un entorno que potencie sus efectos. A continuación, haré una breve mención a dos modelos organizativos —la gestión por competencias y la dirección por objetivos— que facilitan la valoración de la actividad de los empleados y dan sentido a la EP.

MODELOS ORGANIZATIVOS Y DE GESTIÓN DE LOS RRHH.

Frente a la dicotomía de modelos de RRHH en las Administraciones públicas —abierto vs cerrado (Ballart, Ramió y Salvador, 2000)—, en España se transita, en su mayoría, en un no modelo. Por un lado, formalmente tiene los rasgos de un modelo cerrado: funcionarios polivalentes —se accede al Cuerpo, no a un puesto de trabajo— y vinculación vitalicia. Para Nieto (1974) la articulación en Cuerpos de la Función pública española se justificó en la necesidad de procurar una defensa corporativa en

unos años en los que el sindicalismo funcional estaba prohibido. La cohesión que proporciona la pertenencia al Cuerpo —el *esprit de corps* al que ya me he referido— asienta la defensa de sus intereses corporativos y relega el interés general (Chevalier y Loschak, 1986). No obstante, los Cuerpos de altos funcionarios de administración acumulan el *know-how* de la Organización y dan solidez a una Administración que sufre una alta tasa de reposición de sus líderes políticos (FO: 34 y FO: 40). Sin embargo, en la práctica, el alto número de empleados que prestan servicios con un vínculo interino cuestiona que se esté ante un verdadero sistema cerrado. Si no abierto, cuanto menos se trataría de un sistema con ‘importantes agujeros’. Además, una vez en el Cuerpo, la movilidad interna se orienta a puestos concretos. En estos procesos selectivos se ha de procurar encontrar el mejor candidato para desempeñar unas tareas concretas.

Deudora en parte de la carencia de un verdadero modelo de gestión de sus RRHH, la Administración tiene verdaderos problemas para planificar su actividad y orientarse al logro de objetivos. Lo cotidiano ocupa todo el tiempo y no se plantea un cambio en su quehacer. En los últimos años se está apostando —sobre el papel— por la figura del directivo público profesional, cuyo liderazgo, veremos, es clave para implementar un modelo organizativo de DPO que oriente la actuación de la Administración al logro de sus compromisos programáticos.

La gestión eficaz y eficiente de sus recursos humanos —inputs— y la orientación de la actividad a la efectividad —cumplimiento de los objetivos operativos de la Organización— son elementos nucleares en una administración productiva. La primera se está trabajando desde la GPC y la segunda con la DPO, pero son esfuerzos que no siempre se coordinan. Por ello, y tras relatar muy sucintamente las características de ambos modelos, propongo, como síntesis, el SGIEP.

GESTIÓN POR COMPETENCIAS

La gestión por competencias (GPC) supone una gestión integral de recursos humanos orientada a la identificación, incorporación y desarrollo de las competencias consideradas clave para el correcto desempeño de cada puesto de trabajo (Fundació Factor Humà, 2004). Esta orientación condiciona la selección y provisión de puestos de trabajo, la formación y el desarrollo profesional, la promoción y los planes de carrera, y la ED (Fernandez, 2004; Salgado, 2005 y 2010; Noguer y Guzman, 2007; Carazo, 2009; Rueda, 2009).

En contraposición a los modelos centrados en los datos de los registros organizativos —ausencias, horas trabajadas, ventas, etc.—, la GPC comporta “dedicar una atención prioritaria a los elementos cualitativos de la inversión en capital humano” (Longo, 2004a: 44). El sistema se vertebra alrededor del concepto de competencia profesional. La paternidad del cual se le atribuye a McClelland (1973), pero que ha ido evolucionando (Noguer, 2009). En esta memoria la defino como el conjunto de

comportamientos observables que están causalmente relacionados con la buena ejecución de una tarea determinada y en una Organización concreta. Las actitudes —capacidades— y las aptitudes —habilidades y conocimientos— que configuran estos comportamientos deben estar siempre contextualizadas en el desempeño del puesto. En el ámbito de las actitudes, las capacidades o rasgos personales básicos están relacionadas a procesos emocionales que se consolidan en el proceso de socialización. Se consideran capacidades, por ejemplo, la asertividad, el liderazgo o el autocontrol. Dentro de las aptitudes se diferencia entre habilidades y conocimientos. Las primeras también reciben el nombre de cualidades profesionales y son destrezas que facilitan el desarrollo de la actividad. Así se considera, por ejemplo, la capacidad de trabajar en equipo, de planificar o de ser sistemático. Los conocimientos también se conocen como competencias técnicas o funcionales, y son los más susceptibles de mejorar con la formación. Algunos ejemplos: ofimática, idiomas o conocimientos de normativa.

Habitualmente, cada administración compila las competencias que entiende que son deseables y aplicables a su Organización en los diccionarios de competencias. Se establecen diversas tipologías, por ejemplo: (i) La Xunta de Galicia las califica como: *a/* transversales o genéricas, cuando son comunes a la condición de empleado público en la administración gallega, y *b/* específicas o particulares, las que se asocian a una profesión concreta (Varela, 2009). (ii) La Diputación de Barcelona entre *a/* corporativas, que relaciona con los valores de la organización, *b/* cualitativas, referidas al desempeño contextual y *c/* técnicas (Pascualena, 2006 y 2007). Es una característica común a todas las competencias que pueden ser aprendidas, aunque luego cada empleado será capaz de desarrollarlas en distinto grado (Hay Selección, 2008). Por ello, en los diccionarios para cada competencia se establecen diversos niveles de dominio (Generalitat, 2009a).

Bajo la GPC, la ED consiste valorar en qué grado el empleado aplica en el desarrollo de sus tareas las capacidades, habilidades y conocimientos que se han definido para su puesto. El resultado de la evaluación por competencias se considera que es mejor predictor del desempeño que otras técnicas, como la valoración de la alineación de los valores con los de la Organización (Ariza, Morales y Morejón, 2007). En cualquier caso, lo trascendente es que con la definición de competencias la Administración determina cómo espera que el empleado desempeñe sus tareas, a la vez que se dota de un patrón común para valorar la potencialidad —en la selección y la provisión—, las necesidades formativas y los méritos por los que se deberá gratificar.

DIRECCIÓN POR OBJETIVOS

El ideólogo del concepto fue Peter Drucker (1954) en su obra *The Practice of Management*, en la que hacía referencia al *management by objectives* y que se ha aceptado traducir como ‘dirección por objetivos’. Posteriormente, Douglas McGregor (1960) la popularizó en *The Human Side of Enterprise* y, un lustro más tarde, George

Odiorne (1965) le dio el impulso definitivo en el libro *Management by Objectives*. La DPO ha adoptado diversos nombres. El primero que introdujo una variante fue el mismo Drucker (1964) como se observa en el título de su libro *Managing for Results*. Así la encontramos como dirección, gestión o administración por resultados (Weilhrich, 1987) o gestión por objetivos (Lorenzo de Membiela, 2008). Pero siempre se ha considerado que es una técnica asociada al *management* (Hamel y Breen, 2008).⁸⁹ Por ello, considero que la denominación más apropiada es la de dirección por objetivos.

La DPO se define como “un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (Serra, 2007: 110). Lo que supone, muy sucintamente, orientar la gestión a la consecución eficiente de los resultados concretos que se han planificado con anterioridad. Consecuentemente, se vertebra sobre tres elementos: (i) la planificación, (ii) la dirección y (iii) la evaluación del rendimiento.

La planificación estratégica —con indiferencia de en qué elemento se ponga el énfasis (Weilhrich, 1987)— es siempre una previsión sobre qué medios y cómo se utilizarán para lograr unos fines. Como gestión proactiva trata de anticiparse a las demandas y necesidades que se producirán en un futuro de corto o medio plazo (Kopelman, 1988; Ramió y Salvador, 1999).⁹⁰ Aquí debo introducir un recordatorio a la peculiaridad de la Administración: el espacio de improvisación y ajuste de rumbo es limitado porque las demandas y necesidades a satisfacer que definen los Planes de Gobierno y otros programas sectoriales han sido comprometidos en los programas electorales. En su aspecto formal, la planificación estratégica exige unos objetivos estratégicos y operativos, con un sistema de indicadores para su seguimiento y una evaluación de resultados que permita reformular los objetivos.

El rol directivo en la Organización y su relevancia como líder del proceso productivo ha sido extensamente tratado en la literatura (Fayol, 1916; McGregor, 1960; Likert, 1961; Lawrence y Lorsch, 1967; Barnard, 1968; Fiedler, 1976; Harmon y Mayer, 1999; Jiménez Asensio, 2009; Villoria, 2009; Blanco, 2010; Ramírez, 2014; Cooper y Smith, s/f). Sin embargo, en la Administración pública española el espacio directivo no se ha definido bien. La *Associació Catalana de Gestió Pública* sitúa su actuación en la confluencia de la esfera política y la esfera administrativa, y le encarga

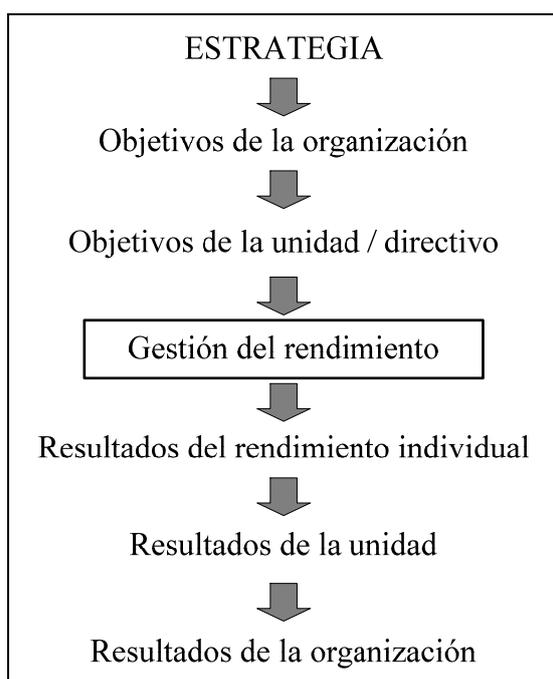
⁸⁹ Coller y Garvía (2004) traducen los términos que aparecen en este apartado: *rol*, *manager* y *managerial* y *management*, por papel social, directivo y gerencial o empresarial. Yo usaré rol porque ya está recogida en el DRAE, y en el texto que sigue a esta introducción emplearé técnicas directivas como sustituto de *management*.

⁹⁰ Como alternativa a la planificación estratégica Ramió y Salvador (1999) propusieron adaptar los postulados de la dirección estratégica —que vincula la planificación estratégica con el resto de elementos de la Organización— a la Administración pública mediante los Modelos de Orientación Estratégica, que definieron como: “modelos ideales, es decir, no reales, de desarrollo organizativo, definidos a partir de la consideración de las variables clave que ofrecen un criterio orientador tanto para la estructura como para las dinámicas de funcionamiento que puede tomar la organización” (1999:92).

“traducir el mandato político en actividades operativas, en servicios concretos, asignándole los recursos que deben hacer posible el logro de unos objetivos y haciéndole responsable de los resultados obtenidos” (2011:2). El EBEP somete al personal directivo a una “evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados”.⁹¹ Queda claro, pues, que la potestad del directivo público es gestionar y no establecer los objetivos.

La gestión del rendimiento tiene cuatro dimensiones: (i) marco conceptual de gestión organizativa focalizado al resultado, (ii) marco para responsabilizar a los directivos de los logros obtenidos, (iii) marco de referencia para coordinar todas las unidades que participan en el proceso, y (iv), especialmente para el sector público, una oportunidad de cambio de paradigma, para pasar de una cultura organizativa centralizada en los procesos y procedimientos a otra que enfatice los resultados (Serra, 2007). En cuanto a su finalidad, es simple, traducir la estrategia en resultados (ver Cuadro 1).

Cuadro 1.- *Esquema de la gestión del rendimiento*



Fuente: Longo (2004a:134)

Por ello se abandona la ‘evaluación de desempeño’ —*performance appraisal*— para adoptar la ‘evaluación del rendimiento’ —*performance management*— en la gestión del personal (Harvard, 2001; Longo, 2005). La gestión del

⁹¹ Artículo 13.3 del EBEP.

rendimiento del empleado requiere de una evaluación que aporte datos con los que nutrir los subsistemas organizativos (Longo, 2004a) y por ello es necesaria. Pero “sólo cobra pleno sentido en el marco de un sistema de gestión orientado a promoverlo y maximizarlo” (Longo, 2005a: 131).

Para el seguimiento del grado de logro de los objetivos, suele emplearse el cuadro de mando integral (en adelante, CMI) (Kaplan y Norton, 1986; Generalitat, 1998; Fundació Factor Humà, 2005a; Franco, 2012). Como ya hemos visto, esta herramienta permite trasladar los objetivos estratégicos de la Organización (Mayntz, 1963) a los objetivos operativos de la unidad y a las ‘metas’ (Galbraith, 1973; Kopelman, 1988; Daniels, 1993) concretas que debe lograr el empleado. A los objetivos que se definan se le demandan cinco atributos para considerarlos ‘inteligentes’ (sus iniciales en inglés componen la palabra *smart*), que sean:⁹²

- Específicos (*Specific*). Concretos. Orientados a un área concreta que proponemos mejorar.
- Medibles (*Mesurable*). Debe ser posible establecer indicadores que verifiquen el grado de logro o cumplimiento.
- Asignables (*Assignable*). Ha de estar claro quién lo hará. Y quien deba hacerlo tiene que estar informado y bajo la autoridad de quien establezca el objetivo.
- Realistas (*Realistic*). Con los recursos disponibles y en el tiempo establecido, debe ser posible alcanzarlos. No sólo posible, debe existir una probabilidad razonable de lograrlo.
- Temporalizados (*Time related*). Definidos para un marco temporal, se establece un plazo para su consecución.

El sistema de indicadores clave del desempeño o KPI (*Key Performance Indicators*) nutre al CMI. Los indicadores describen el estado de una o varias variables que definen el objetivo. Los buenos indicadores serán siempre: relevantes, pertinentes, unívocos, objetivos, precisos y cuya elaboración no suponga un esfuerzo excesivo. Es preferible que el valor del indicador se exprese numéricamente para poder determinar el nivel mínimo aceptable, a la vez permite cuantificar la mejora. Cuando la naturaleza del objetivo sea cualitativa se aconseja convertirla a en una escala ordinal. Los indicadores se agrupan en seis categorías, según su finalidad (Guinart, 2004): (i) De eficacia: indicar el grado de cumplimiento del objetivo. (ii) De eficiencia: indicar el grado de cumplimiento del objetivo en relación al coste que ha representado. (iii) De economía: indicar la relación entre el coste presupuestado y el coste final. (iv) De efectividad: cuantificar el impacto de una actuación sobre el medio. (v) De excelencia: cuantificar la

⁹² El acrónimo y la determinación formal de las cinco características esenciales de un objetivo relevante las propuso George T. Doran en 1981, en el artículo “There’s a S.M.A.R.T. way to write management’s goals and objectives”, publicado en *Management Review*, Vol. 70, nº 11, pp. 35-36.

satisfacción de los usuarios de un servicio. (vi) De entorno: medir las variables que pueden afectar la actividad de una entidad.

Aunque la DPO tiene una orientación claramente cuantitativa, centrada en el logro. Mediante objetivos cualitativos, midiendo la eficiencia o excelencia con que se alcance el objetivo, se añade una valoración cualitativa a los resultados.

SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL EMPLEO PÚBLICO (SGIEP).

¿Por qué planteo la necesidad de un sistema de gestión integral del empleado público? Los aportes de la GPC y de la DPO son válidos y valiosos para la Organización. En mi opinión, ambos se complementan; pero, en cambio, tienden a presentarse inconexos. Se requiere, a mi parecer, un modelo integrador que gestione tanto el desempeño de los empleados —GPC— como su rendimiento —DPO—, y se requiere hacerlo desde la visión holística que ofrece el tratamiento de toda la Organización como un sistema. En este sentido hay dos propuestas destacadas en nuestro entorno: (i) la del Nuevo Modelo de Recursos Humanos que proponen Gorriti y Toña (2005) y (ii) la del Sistema de Gestión de Recursos Humanos de Longo (2004a).

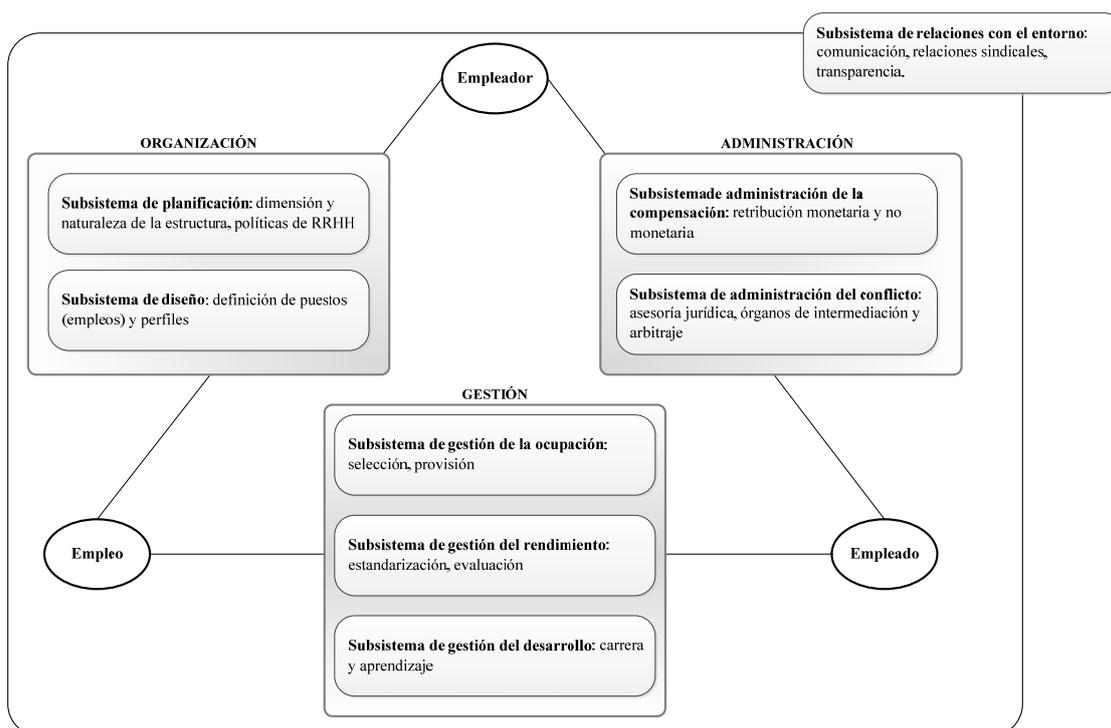
Es cierto, que —como mostraré en el capítulo III— en la práctica de la evaluación existen sistemas de evaluación de la actividad de los empleados que combinan el elemento propio de la GPC —las competencias— con el que define la DPO —los objetivos. Por lo general, estas propuestas mixtas parten de un análisis previo del puesto de trabajo para el que determinan unas competencias profesionales, y luego establecen —consensuadamente con el evaluado— los objetivos a lograr en el ejercicio de evaluación. Las competencias y logros se valoran por separado y luego se suman las puntuaciones en una fórmula que puede ponderarse según el tipo de puesto evaluado. Por ejemplo: $\alpha x + \beta y$. Donde α es la ponderación de la valoración de las competencias (x) y β la ponderación de la valoración de los objetivos logrados (y). Sin embargo, esta es una simbiosis metodológica, no de concepto. La misma evaluación tiene efectos en subsistemas organizativos —retributivo y de carrera— cuando —determinados aspectos de la actividad del empleado deberían tener determinada repercusión y no otra; cuando no es incluso contraproducente que la tenga. Además, estos sistemas de evaluación avanzan en la actuación sistémica dentro del subsistema de RRHH de la Organización, pero adolecen de una mayor visión general que lo integre en el sistema general de la actuación administrativa.

Al tratar los RRHH, la literatura (Prats, 1987; Albi, González-Páramo y López Casanovas, 1997; Ballart y Ramió, 2000; Ramió, 2015) distingue entre tres niveles de actuación —política, gestión y administración de personal— y dos consideraciones sobre los recursos humanos: (i) su condición de personal y (ii) su condición de personas. El nivel de actuación político orienta las actuaciones en materia de personal. Define un modelo de función pública. Establece las políticas de RRHH, en las que se fijan los

objetivos estratégicos en este ámbito. La gestión de RRHH ‘gestiona’ los recursos del modo más eficaz y eficiente para lograr los objetivos que el nivel político ha dispuesto. Finalmente, el nivel de administración tramita lo cotidiano. Se encarga de actividades como: pagar nóminas, controlar la asistencia, conceder permisos, etc. No aportan tanto valor añadido como las de gestión o las políticas, pero son igualmente necesarias para la supervivencia de la Organización. La distinción entre personal y personas considera que la gestión del personal se ocupa de los ámbitos que se corresponden con la política, la gestión y la administración de personal, mientras que la gestión de personas se refiere a la organización del trabajo, la comunicación y la motivación. No ahondaré en estas distinciones porque considero que el SGIEP las incorpora e integra.

Las ventajas de un análisis y gestión sistémico u holístico de la Organización tienen un gran consenso en la literatura (Katz y Kahn, 1966; Jiménez Nieto, 1978; Galindo, 2000; Barzelay, 2006; Koontz y Weihrich, 2007). La voluntad integradora del SGIEP responde al concepto de sistema entendido como la interrelación de partes que actúan coordinadamente para lograr un fin.

Gráfico 5.- *Sistema de Gestión Integral del Empleo Público.*



Fuente: *Síntesis y reinterpretación del Nuevo Modelo de Recursos Humanos de Gorriti y Toña (2005) y del Sistema de Gestión de Recursos Humanos de Longo (2004a).*

El SGIEP se articula con las relaciones que se producen entre el empleador, el empleo y el empleado, por una parte, y con el entorno, por otra (Gráfico 5).⁹³ El empleador es quien dimensiona la Organización, diseña el modelo de función pública y establece la estructura organizativa. El empleo lo configuran los puestos de trabajo; definidos con unas funciones y unas tareas que las desarrollan. Para las tareas se establecen unas competencias profesionales mínimas y/o óptimas que deben demostrar en su ejercicio los empleados públicos. El empleado es quien desempeña un empleo público; lo que se ha venido entendiendo como ocupar un puesto de trabajo. Las relaciones entre estos tres elementos —empleador, empleo y empleado— y sus relaciones con el entorno definen el SGIEP. Este sistema se compone de ocho subsistemas: (i) el de relaciones con el entorno, (ii) el de planificación, (iii) el de diseño, (iv) el de gestión de la ocupación, (v) el de gestión del rendimiento, (vi) el de gestión del desarrollo, (vii) el de administración de la compensación y (viii) el de gestión del conflicto.

El subsistema de relaciones con el entorno obtiene inputs del exterior. El más importante es la planificación estratégica y las políticas públicas a las que se compromete la Administración. Esa información será trasladada al subsistema de diseño, por si se deben repensar los puestos, y al subsistema de gestión del rendimiento, porque condicionará las metas que se fijan a los empleados. También genera outputs. Así se encarga de trasladar activamente —comunicación— y pasivamente —transparencia— al resto de la organización los logros de los empleados.⁹⁴ Y, muy vinculada en su actuación como empleadora, la Administración se relaciona con los representantes sindicales de sus empleados.

Los subsistemas de planificación y de diseño se ubican en las relaciones que surgen entre empleador y empleo. Ambos configuran un ámbito que denomino como ‘organización’ (Gorriti y Toña, 2005). El primer de estos subsistemas —planificación— responde a las funciones de ‘política de recursos humanos’. Como he ido comentando, se encarga de definir el modelo organizativo y establecer las políticas de RRHH. Estrechamente relacionado con el anterior, pero de carácter más técnico, está el subsistema de diseño. Define como han de ser los puestos —funciones y tareas— que mejor respondan a los retos a los que el sistema de planificación le somete, y cuál es el

⁹³ Gorriti y Toña (2005) se refieren a Administración, trabajador y trabajo. He optado por cambiar la terminología por la de empleador, empleado y empleo por dos razones. (i) Distinguir con nitidez las dos vertientes de la Administración, cuando actúa como garante del interés general y cuando lo hace como empresaria. Esta dualidad es muy relevante, especialmente cuando en su condición de empleadora debe negociar con los sindicatos beneficios económicos que van a cargo del erario público. (ii) Recuperar una terminología que se puede relacionar fácilmente con el EBEP. Gorriti (2012a y 2012b) usa habitualmente los términos empleo y empleado. Tampoco niego que aprecie la ventaja mnemotécnica que aporta usar tres palabras que comparten raíz.

⁹⁴ No me refiero a la actividad de difusión de los resultados de la evaluación de las políticas públicas que será responsabilidad de los directivos de línea. La comunicación y transparencia supone — convenientemente anonimizada y con las garantías exigidas por la Ley Orgánica de Protección de Datos— rendir cuentas sobre qué efectivos se han destinado a cada política, qué coste suponen, qué valores obtienen los indicadores de presencia, de rendimiento, etc.

perfil —competencial— del ocupante ideal. Lo hace revisando constantemente que el diseño se corresponde con las necesidades; para ello, requiere analizar en qué grado las funciones y tareas definidas por el puesto son eficaces en el logro de los objetivos. Esta información la obtiene del subsistema de gestión del rendimiento, tras discriminar qué grado del fracaso en el logro de los objetivos se debe al buen desempeño del empleado y cuál a un mal diseño del puesto.

La relación entre empleo y empleado configura el ámbito de la gestión. Con igual ubicación al ámbito de RRHH que Gorriti y Toña (2005) sitúan entre trabajo y trabajador, pero al que le atribuyo subsistemas distintos. El ámbito de gestión tiene como finalidad esencial asegurar la adecuación empleo-empleado. Tomando como referencia la máxima de Barnard: “Los hombres no son buenos ni malos, sino buenos o malos en ésta o aquella posición” (1968: 313) y con la base que es el empleo público lo que legitima la función pública, se trata de hacerlo posible para que el empleado logre su máximo desempeño.

En un primer nivel de actuación se encuentra el subsistema de gestión de la ocupación. Es el encargado de seleccionar al mejor empleado entre los disponibles para desarrollar un puesto de trabajo.⁹⁵ También le conciernen los procesos de provisión. La provisión de puestos de mando debe entenderse dentro de este subsistema, jamás en el sistema de desarrollo, puesto que ocupar un cargo —con mando sobre un equipo— siempre conlleva liderazgo y responsabilidad. El cargo no es un premio ni un escalafón en la carrera, es un puesto especializado trascendental en la Organización, tanto en las jerárquicas como en las más horizontales. Por esta razón debe recaer en empleados que tengan las competencias profesionales imprescindibles para el liderazgo de equipos.

El subsistema de gestión del rendimiento —que ocupa la centralidad en el modelo de Longo (2015)— es esencial, porque aporta conocimiento a los demás subsistemas y es fuente de motivación para los empleados, pero en buena lógica sistémica es tan necesario como los demás. Chequea que el empleado logre lo que se espera del desempeño de su empleo, para lo que previamente ha fijado los estándares de ejecución que hacen referencia a “tres aspectos de cada tarea crítica: la ley, las condiciones y los indicadores” (Gorriti, 2005: 11). Estándares que en última instancia muestran cómo el empleador entiende que ha de ser el nivel óptimo de desempeño de tarea, contextual y de rendimiento del empleado.

⁹⁵ Esta función, en los procesos de selección, la desarrollará con mayor éxito en un modelo de función pública centrada en el empleo que en una ordenada en Cuerpos. Este es un escollo para la adopción del SGIEP por parte de Administraciones con un modelo muy cerrado. Sin embargo, si se cree oportuno, el nivel político de la gestión de los RRHH puede sortearlo instaurando un nuevo modelo.

También es cuestionable el modelo en sí del concurso-oposición. En este sentido hago mías las palabras de Zan: “El resultado que tiene este mecanismo de selección para una unidad organizativa es que, al cabo de varios años de haberse producido la necesidad, se le asignará a una persona con una preparación puramente teórica e inespecífica, que habrá de ser socializada y formada *on the job*, confiando en que, por mera casualidad, posea aptitudes y motivaciones que, por lo menos, la induzcan a adoptar una actitud colaboradora” (1989:654).

El tercer subsistema es el de gestión del desarrollo, que se encarga de la carrera y aprendizaje. Carrera que debe ser entendida como reflejo de los niveles de buen desempeño mostrado, lo que está estrechamente relacionado con la carrera horizontal. La carrera profesional es un derecho de los empleados, pero también es una necesidad de la Organización, para retener a los buenos empleados y tener a los mejores en los puestos que más exigencia y responsabilidad conlleven. La formación debe entenderse como la necesidad de cubrir las deficiencias en las competencias profesionales necesarias para desarrollar un puesto de trabajo. Es el subsistema de gestión del rendimiento el que detecta el gap entre desempeño esperado y desempeño observado, y cuando se atribuye a falta de formación traslada ese input al subsistema de gestión del desarrollo.

El tercer ámbito es el de ‘administración’ —donde Gorriti y Toña (2005) la gestión del personal— que reúne los subsistemas de administración de la compensación y de administración del conflicto. El subsistema de administración de la compensación asume la retribución del empleado. Pero no se restringe a pagar una nómina, debe estudiar como retribuir justamente al empleado, y ello significa también, a igualdad de puestos, retribuir mejor al que muestra un desempeño mejor. El segundo subsistema de este ámbito es el de gestión de conflicto. Se ocupa de buscar soluciones pactadas y, si estas fracasan, disciplinarias, en situaciones en las que el empleado vulnera las condiciones que le vinculan al empleador.

Recuperando la mención a la gestión de personas —en contraposición a la gestión de personal— considero que el SGIEP está pensado para ser respetuoso con las personas y motivador para los empleados.⁹⁶ Un buen sistema debe integrar en sí —sin necesidad de crear comisiones, figuras de responsable u otro tipo de institucionalización— valores como la motivación del trabajo, la calidad, la protección de datos personales, la ética la igualdad, etc.

⁹⁶ El profesor Joan Mauri, durante su docencia en la diplomatura de Gestión y Administración Pública en la Universidad de Barcelona, interrumpió una de sus lecciones magistrales para decirnos algo así como: «No se equivoquen. La Administración pública tiene una labor social proporcionando un sueldo a personas que de otro modo estarían engrosando las listas del paro. Por otro lado, ¡imagínense a algunos de los funcionarios que conocen desempeñando su verdadera profesión!». Pido disculpas por anticipado si no he respetado la literalidad de sus palabras, pero con frecuencia los compañeros de pupitre lo hemos recordado así. Sin duda hay quien lo ha percibido de este modo durante muchos años, pero ahora ‘los tiempos están cambiando’ y por encima del derecho de las personas a recibir un sueldo está el de los empleados que se esfuerzan en su desempeño profesional.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO DE LA EVALUACIÓN.

La evaluación es un concepto genérico que supone siempre una valoración. De un modo u otro, todos valoramos a las personas de nuestro entorno (Salvador, 2010). Cuando se hacen en base a criterios objetivos, se está emitiendo un juicio; en otro caso hablaríamos de un prejuicio. Ese es un tipo de evaluación informal, porque aun haciéndose la valoración sobre unos criterios objetivos —la objetividad siempre es relativa cuando quien realiza la valoración es una persona (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992)— no existe un procedimiento conocido por los evaluados.

En el contexto organizativo, la evaluación informal puede ser suficiente hasta que se alcanza un determinado número de empleados a los que valorar (Bazinet, 1984; Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992).⁹⁷ En administraciones modernas, en las que se han profesionalizado la gestión de los RRHH, la evaluación formal de la actividad de los empleados es una exigencia. El carácter formal ofrece seguridad jurídica, es garantía de no discrecionalidad y favorece la transparencia. En esta memoria hablo siempre de evaluación formal. Aquella que sigue un procedimiento (i) sistemático —con etapas que se suceden correlativamente—, (ii) continuo —no es un trámite puntual—, (iii) transparente —se sabe qué se valora, bajo qué criterios, cual es el resultado y qué efectos conllevará—, y (iv) que aporta un resultado que permite discriminar.⁹⁸

A la evaluación formal se le reconocen bondades. Para la Organización es una buena fuente de datos con la que generar información que le permita detectar disfunciones y espacios de mejora. A los evaluadores les facilita un mecanismo estructurado y pautado con el que justificar su valoración. A los empleados, (i) la transparencia le da garantías de no discrecionalidad y, (ii) a quienes se motivan con el desempeño de sus tareas, les proporciona un factor de reconocimiento organizativo que refuerza el contrato psicológico (Alles, 2007).

Pero también tiene riesgos. Para la Organización, el principal riesgo es que “la importancia atribuida al procedimiento y a los formularios llegue a convertirse en la preocupación fundamental, relegando a un segundo plano las necesidades y objetivos primarios de la evaluación” (Bazinet, 1984:38). Para el evaluador, es asumir un potencial conflicto con el evaluado, que altere el clima laboral del equipo. Y para el empleado es asumir que su percepción de su desempeño no se corresponde con lo que su jefe observa, que no está capacitado para el puesto al que aspira o que debe mantenerse constantemente actualizado en su capacitación profesional.

⁹⁷ Determinar el umbral de efectivos en plantilla que aconseja un sistema profesionalizado de gestión de recursos humanos y, por ende, de evaluación formal del desempeño, es un reto que no se afrontará en el presente estudio.

⁹⁸ En el caso específico de la evaluación del desempeño, el artículo 20 del EBEP obliga a respetar los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación.

Como advierte Gorriti (2007:372-373), asumir los riesgos significa que la Administración no teme afrontar: (i) Que el evaluador deberá decirle a un miembro de su equipo —que puede ser amigo suyo (FO: 30)— que no está haciendo bien su trabajo y que ello le traerá consecuencias que no serán de su agrado. (ii) Que deberá planificar la actuación y establecer unas metas. (iii) Que debe retribuir más a quien más aporta. (iv) Que los programas de formación deben servir para que los empleados adquieran las capacidades y los conocimientos para desarrollar sus tareas según la Administración espera de ellos. (v) Que debe comprobar que lo que ha aprendido el empleado ha servido efectivamente para realizar mejor sus tareas (transferencia). (vi) Que seleccionará al mejor candidato para cada puesto, aun a riesgo de que se consideren vulnerados los derechos adquiridos asociados a la antigüedad. (vii) Que la jefatura comporta liderazgo y responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos. (viii) Que debe asumir que su existencia se legitima en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, y para ello debe preocuparse de conocer sus demandas.

No obstante, los riesgos pueden ser asumibles siempre y cuando se logre la finalidad que persigue. Porque la evaluación en sí misma carece de significado. La evaluación siempre tiene carácter instrumental. Se hace con una finalidad. Y según la finalidad se define el sistema evaluativo que mejor pueda satisfacerla. La finalidad condiciona todo el sistema evaluativo; pero muy especialmente el qué se debe evaluar y qué efectos debe producir. Una vez determinado por qué, qué y para qué, los otros interrogantes —quién y cómo— serán factores que contribuirán a que la experiencia de la evaluación se consolide e institucionalice o, que, por el contrario, fracase y pase a ser una experiencia frustrada que lastre las siguientes iniciativas. La literatura sobre la evaluación es muy extensa (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992; Murphy y Cleveland, 1995; Madureira, 2001; Gorriti, 2007; Cortés, 2009; Cuenca, 2010; Álvarez, 2011; Deloitte, 2013). En este capítulo considero las principales referencias que aporta la literatura sobre evaluación o apreciación de la actividad del empleado; independientemente de cómo sea haya considerado por los autores: actuación desempeño, rendimiento, resultados o productividad.

2.1.- FINALIDAD: ¿POR QUÉ EVALUAR?

No es baladí preguntarse por la razón que motiva a una Organización a implementar un mecanismo formal de evaluación de la actividad de sus empleados. Máxime cuando es previsible que tendrá un coste económico y de tiempo, y que puede generar conflicto en el seno de la organización. Sin embargo, es la pregunta más importante que debemos hacernos (FO: 10) porque su respuesta condiciona el modo cómo afrontaremos las restantes cuestiones.

Quijano (1997), desde la perspectiva de la gestión de personal, reconoce dos posibles finalidades: (i) el control y (ii) el desarrollo y la motivación. Desarrollo y

motivación no las considero excluyentes, pero se puede procurar la motivación de los empleados sin tener posibilidades de proporcionar desarrollo. Por ello, la finalidad de motivación se puede considerar independiente de la finalidad de desarrollo. Salvador, establece como utilidades de la evaluación del rendimiento “mejorar la eficacia y la eficiencia organizativas, mejorar el reclutamiento y la retención de los buenos profesionales, incrementar la motivación y desarrollar habilidades y competencias” (Dubin y Salvador, 2008b: 29). Con esta contribución se constata que a las tres primeras se debe incorporar una cuarta —que es consustancial a la tesis de este trabajo— y que responde a una visión general de la Organización: la de optimizar el rendimiento del conjunto. La literatura, a la que me he referido, aporta diversidad de motivaciones, ventajas o finalidades de la evaluación, tanto si se centra en la ED como si incide en el rendimiento.⁹⁹ Vistas las aportaciones concluyo que son cuatro las finalidades básicas: (i) controlar la actividad de los empleados, (ii) reconocer la actividad de los empleados para que se sientan motivados, (iii) tener datos objetivos para la gestión de los recursos humanos, y (iv) optimizar el rendimiento del conjunto de la Organización.¹⁰⁰ Son cuatro tipos no excluyentes sin relación jerárquica entre ellos. No hay una finalidad mejor que otra, depende de la necesidad de la Organización. Ahora bien, avanzándome a las conclusiones —y puesto que ya publiqué con GRAPA en ese sentido (Martínez y Jané, 2011; 2012)— unas responden mejor que otras a la que entendemos como EP del empleado.

La finalidad de control persigue fiscalizar la actividad de los empleados. Observar qué hacen y qué no hacen. Heredera de una visión descontextualizada del taylorismo (Drucker, 2003), asume que el cumplimiento de lo formal —la presencia, el desarrollo de la tarea, el seguimiento de los procesos— conllevará lograr el objetivo. Se centra en datos objetivos, fáciles de obtener, como la presencia; aunque existen métodos más sofisticados, como programas informáticos especiales, que monitorizan toda la actividad que realiza el empleado. Generalmente, no incide en las políticas de recursos humanos, ni en las estrategias organizativas. Su principal interés es controlar las actitudes negativas en las que incurren los trabajadores. Dado lo poco proclive que es la Administración a recurrir a los expedientes disciplinarios, los incumplimientos se

⁹⁹ En el punto 47 del Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (CEBEP) titulado La evaluación del desempeño. En éste, empieza hablando de ‘evaluación del desempeño’ para en el penúltimo párrafo cambiar a “evaluación del rendimiento” y concluir pidiendo “hacer hincapié en la obligación de todas las Administraciones públicas de introducir sistemas de evaluación del rendimiento de sus empleados” (2005:109). Ello me induce a pensar que la Comisión trata desempeño y rendimiento como sinónimos, cuando para mí no lo son.

¹⁰⁰ En un anterior estudio de GRAPA (Martínez y Jané, 2011) afirmábamos que las finalidades posibles en la evaluación de la productividad eran: (i) el control, (ii) la racionalización, (iii) la motivación y (iii) la retribución. A su vez, en el temario que elaboré para el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, afirmaba que las posibles finalidades para evaluar el desempeño eran: (i) optimizar el rendimiento de la organización, (ii) gestionar los recursos humanos, (iii) motivar a los empleados o (iv) cumplir con la norma. Todo ello no contradice lo que expongo ahora. El presente análisis extiende su ámbito a la evaluación de la actividad del empleado; en general. En este trabajo defiende que la productividad o el desempeño son sólo dos de las posibles dimensiones de análisis de la actividad de los empleados.

acaban penalizando condicionando el pago de pluses retributivos asociados al resultado de esta evaluación.

Cuando tiene como finalidad la motivación, la evaluación persigue incrementar la implicación del empleado con la organización. Lo consigue, principalmente, reconociendo la contribución del empleado. Ser reconocido por el desempeño realizado es un factor de motivación. Especialmente en grandes organizaciones, en las que el riesgo de anonimizar al empleado es alto. Con la evaluación, la organización manifiesta conocer la actividad que realiza cada empleado en su puesto y le valora según éste. Se centra en la entrevista de evaluación. Con ella se fomenta el diálogo entre los empleados y sus mandos. Que el empleado reflexione sobre cómo hace su trabajo, que el mando asuma el rol de líder de equipo, y que ambos compartan su visión sobre cómo se podría conseguir mejores resultados del desempeño del primero. Si el empleado es consciente de lo que la organización espera de él y en qué medida contribuye, puede sentirse alentado a mejorar su aportación. La motivación se puede incrementar asociando el resultado de la evaluación a premios. Así como la finalidad de control centra su atención en los empleados incumplidores, la finalidad de motivación busca la mejora de aquellos que cumplen y destaca a los que son excelentes.

La finalidad de gestión de los recursos humanos pretende dotar a la Administración de un criterio válido para alimentar los subsistemas de gestión de recursos humanos. Ya se ha visto lo que ello implicaría en el SGIEP. En la práctica, las Administraciones que han avanzado y apostado por la GPC ya utilizan el resultado para la promoción, la carrera y la distribución de las retribuciones asociadas al rendimiento. La utilidad es doble. Por parte de la Administración, tiene un criterio objetivo para promocionar a los mejores, evitar el abandono de los más talentosos y potenciar el valor administrativo de la meritocracia. Por otra, espanta el fantasma del ‘amiguismo’ y reafirma el contrato psicológico. Sin ser su finalidad principal, que el empleado sepa que se le promociona por su mérito puede ser también un potente incentivo.

Finalmente, la finalidad de optimizar el rendimiento de la Organización aspira a detectar los puntos de mejora en la estructura organizativa, la organización del trabajo y el desempeño de los trabajadores. Pero sobre todo se orienta a lograr los objetivos que se ha fijado. Toda la Organización tiene carácter instrumental. Al ser la evaluación un proceso sistemático y continuado, la comparación con los resultados del siguiente período evaluado nos permitirá conocer la eficacia de las medidas adoptadas. Esto responde a la lógica de los sistemas de mejora continua, el más conocido de los cuales es el ciclo de Deming o ciclo PDCA (acrónimo de las siglas en inglés: *Plan, Do, Check, Act*).¹⁰¹ El PDCA consiste en planificar (*Plan*) estableciendo los objetivos que se quieren lograr, desarrollar la actividad necesaria para conseguirlos (*Do*), evaluar el

¹⁰¹ Este ciclo se le atribuye a William Edwards Deming, porque fue quien lo difundió en los años cincuenta. Aunque en su obra *The New Economics for Industry, Government and Education* (1994) se refiere al ciclo Shewhart para el aprendizaje y la mejora, porque entiende que Walter Andrew Shewhart ya lo proponía en los años treinta.

grado de logro (*Check*) y estudiar los puntos de mejora y la medidas correctoras que se establecerán en la nueva planificación (*Act*); y el ciclo empieza de nuevo. En este proceso constante, la ED y la EP cumplen un papel crucial tanto para saber qué nivel de éxito se ha tenido en la consecución de los objetivos fijados, como en el diagnóstico de los puntos débiles sobre los que se debe incidir para conseguir un mejor rendimiento.

2.2.- SISTEMA EVALUATIVO:

Entendiendo sistema como un conjunto de elementos que se relacionan para lograr un objetivo común, el proceso de evaluación reúne las características necesarias para ser considerado como tal. Estos elementos se corresponden con las otras cuatro variables de la evaluación; las que responden a las preguntas: ¿Qué evaluar? ¿Para qué? ¿Quién? y ¿Cómo?¹⁰²

2.2.1.- OBJETO: ¿QUÉ EVALUAR?

Villoria y Del Pino (2009) exponen que los componentes del rendimiento son el ejecutor, las acciones que realiza y los resultados. Por lo que entienden que son objeto de evaluación: (i) la persona, (ii) las acciones, (iii) los resultados o (iv) una mezcla de los anteriores. Esta interpretación puede llevar a error. Cuando los autores se refieren a los factores que se pueden valorar en la persona en su condición de ejecutor —rasgos de personalidad, actitudes y habilidades básicas (sic)— cabe suponer que para apreciarlos deben analizar la ejecución. Porque de tratarse de rasgos del ejecutor sin asociarlo a la ejecución, sería un enfoque poco fiable y válido (Quijano, 1997) y “no recomendable su aplicación en nuestro entorno público” (Cortés, 2009:20). Pretender que una persona, por el hecho de ser introvertida no podrá realizar las tareas que requieran un cierto grado de extroversión es muy arriesgado. Juzgar una persona antes de que realice un acto es prejuzgar. Se acepta la proyección en procesos de selección de las acciones pasadas como predictor de las conductas futuras, pero en también en este caso lo que se valora es como realizó las tareas, qué actitudes y qué aptitudes empleó para

¹⁰² En el citado estudio de Martínez y Jané (2011) consideramos que los sistemas que definían cualquier sistema operativo eran ocho: (i) la finalidad, (ii) los efectos, (iii) el objeto de valoración, (iv) el evaluador, (v) el grado de segmentación, (vi) las fuentes, (vii) la periodicidad y (viii) el grado de satisfacción. Nuestro conocimiento ha evolucionado y creemos que siendo todas importantes, cinco son las que definen el sistema: *a/* finalidad, *b/* objeto, *c/* efectos, *d/* evaluador y *e/* mecanismo. En el mecanismo ya se define las fuentes y la periodicidad. El grado de segmentación consideramos que es una variable a considerar cuando se analiza si una Administración ha optado por la disparidad de sistemas o por uno único, pero que no sirve para diferenciar un sistema de otro. Finalmente, el grado de satisfacción es útil —cuando se obtiene— para deducir qué factores pueden predecir la institucionalización del sistema, pero no entendemos ya que sea un hecho definitorio del mismo. Las variables que hemos descartado no son nuevas en la literatura. Por ejemplo, Cortés, al referirse al procedimiento de la evaluación del desempeño, establece como característica que deberá ser “universal, pero no necesariamente universalizado” (2009:11); lo que es atribuir un valor a la variable ‘grado de segmentación’ que propusimos inicialmente.

desarrollarlas.¹⁰³ Algo similar sucede con los conocimientos, salvo en aquellos casos en los que las titulaciones y certificaciones sean habilitantes para ocupar un puesto, lo importante no es que un empleado tenga un cúmulo de saber, sino que aplique los conocimientos necesarios en su labor para que el resultado se eficaz, eficiente y de calidad (Galofré, 2012). Sobra decir que algunos aspectos de la persona —por ejemplo, aspecto físico o minusvalías— sólo podrían considerarse cuando, motivadamente, se entiende que son imprescindibles para el buen desempeño del puesto. Y que otras — ideología, creencias o género— no se valoraran en ningún caso.

La literatura —a la que ya me he referido y especialmente Murphy y Cleveland (1995); Quijano (1997), Cortés (2009) y Cuenca (2010)— al referirse al desempeño, plantea el dilema de conductas o resultados, o una combinación de ambos. Eso es coherente con mi planteamiento, pero al hacer extensiva la evaluación a toda la actividad del empleado, requiere de una salvedad y de una condición. La salvedad es que, aun cuando con GRAPA (Martínez y Jané, 2013, 2014a y 2014b) he insistido en que el absentismo no es el principal problema de las Administraciones públicas, sino que el problema es la desorganización (Nieto, 1996), también es cierto que en determinados puestos de trabajo la presencia es una parte sustancial del desempeño.¹⁰⁴

En definitiva, se evalúa la actividad del empleado público. Y según la dimensión de la actividad que nos interese el objeto de evaluación podrá ser: (i) lo que hace, (ii) cómo lo hace o (iii) lo que consigue. Para evaluar qué hace el empleado, qué tareas está llevando a cabo se puede observar qué cargas de trabajo tiene, de qué medios dispone, que finalidad tiene su labor... Excepto cuando se constate que el empleado no está haciendo nada o está haciendo unas tareas distintas a las asignadas, esta perspectiva analítica aporta información al ámbito de organización, especialmente al subsistema de diseño. Podría objetarse la necesidad de afrontar esta dimensión por parecer demasiado básica, sin embargo, la práctica en nuestras Administraciones se empecina en mostrar cuán numerosos son los empleados con cargas de trabajo inasumibles, con medios inadecuados, con unas tareas asignadas —al menos formalmente— de imposible utilidad o, simplemente, a quien nadie les ha asignado ninguna tarea.¹⁰⁵ Para corregir

¹⁰³ En este sentido, en la Generalitat se está trabajando para pasar de las entrevistas de selección basadas en el currículum a las entrevistas que valoran las competencias profesionales.

¹⁰⁴ Esta afirmación tiene algunos detractores. Así, por ejemplo, FO: 14 y FO: 15 sostienen que poco tiene de utilidad la presencia de policías en la calle cuando éstos hacen la ronda hablando entre sí y sin prestar atención activa a cuanto sucede a su alrededor. O que de poco sirven los vigías en las torretas de los centros penitenciarios si su mirada está fija en los apuntes para la oposición que se están preparando. No obstante, entiendo que sus objeciones se enmarcan dentro del análisis de cómo lo hacen; evidentemente no superarían una evaluación del desempeño. Sin embargo, la presencia es necesaria, y si no acuden es obligado que la Administración gestione la cobertura de su puesto. Es por tanto una conducta contraproducente susceptible de ser objeto de evaluación, aun cuando no a efectos de desempeño o productividad en los términos que defino en este trabajo.

¹⁰⁵ En GRAPA hemos conocidos desde un ‘vigilante de piscina’ trabajando en un edificio sin una mísera pileta, hasta un especialista informático en programación Cobol cuando hacía años que no se utilizaba ese lenguaje. Sin ir más lejos, en mi primer día de funcionario me incorporé a la unidad en la fecha y hora en la que se me citó. Tardó cuatro horas en recibirme alguien con cargo. Una semana la persona que tenía el cargo que le confería autoridad sobre mí. Y llevaba algo más de un año en la unidad a la que me

estas patologías se necesita analizar la actividad del empleado desde la dimensión de las tareas que realiza.

El cómo lo hace comprendía tanto las conductas contra-productivas como el desempeño. No ha lugar a realizar una evaluación para comprobar si el empleado sustrae material, ofende a los compañeros, ..., ni tampoco para ver si no viene a trabajar. Estos son hechos que se constatan por denuncia o mediante los controles de puntualidad o presencia. Además, debe actuarse en cuanto se detectan, dilatarlo es ineficaz y hasta podría ser injusto. Lo que verdaderamente merece ser evaluado son las conductas y el resultado. Cierto. Pero las conductas que se observan en el desarrollo de las tareas y el resultado tanto a nivel de su eficacia —se consigue lo previsto, en cantidad y calidad— como de su eficiencia —rendimiento. Otro debate es si evaluar todo cuanto hace o sólo de las tareas que la Organización ha determinado críticas para su puesto (Gorriti, 2007; Galofré, 2012; Moreu et al., 2012).¹⁰⁶ En la evaluación se valora lo que se observa —no se hace una estimación del potencial del empleado— y se compara con lo que se espera, con aquel ideal o estándar de ejecución que la Organización define para cada tarea.

Finalmente, si se pretende evaluar lo que se consigue existen dos vías. La vía más consistente es la que asigna objetivos al desempeño del empleado que están vinculados a los objetivos operativos de la Administración para el período en que se evalúa. De este modo, un desempeño eficaz y eficiente es también un desempeño efectivo, y por tanto productivo. Existe, no obstante, otra vía, un atajo. Omitiendo la ED se pueden establecer objetivos a la actividad del empleado. Si estos objetivos están vinculados a los de la Organización su logro contribuirá a la productividad. Esta vía rápida prescinde de evaluar cómo hace su trabajo el empleado, sólo se fija si alcanza las metas que se le establecen.

2.2.2.- EFECTOS: ¿PARA QUÉ EVALUAR?

Desde la publicación del EBEP, la literatura en nuestro ámbito territorial (Galindo, 2007 y 2009; Palomar, 2007, 2008 y 2009; Perona, 2007; Solana, 2007; Castillo, 2008; Férez, 2008; Galofré, 2008; Jiménez Asensio, 2008; Monereo y Fernández, 2008; Padilla, 2008; Valls, 2008; Vida, 2008; Ferrán, 2009; Cortés y Jiménez, 2009; Fuentetaja, 2009; Magán, 2009; Pajuelo, 2009; Acosta, 2010; Arroyo, 2012; Cea, 2012; Moreu et al., 2012), ha emitido profusión de publicaciones, mayoritariamente desde una perspectiva jurídica, sobre los efectos que debiera

asignaron cuando mi superior inmediato —jefatura de negociado— se disculpó por no poder encontrar un hueco para explicarme cuales iban a ser mis tareas. Yo cobré la nómina desde el primer día.

¹⁰⁶ Es habitual que los empleados demanden ser evaluados por todo cuanto hacen. Les corresponda o no hacerlo. Porque entienden que hacer más cosas de las que les corresponde significa que son más productivos y esperan ser recompensados por ello. En mi opinión eso sólo podría tener sentido en una evaluación sobre las tareas que realiza, en la medida que ese exceso de trabajo ayudara a detectar una mala distribución de las tareas o de las cargas de trabajo. Pero el desempeño debe ir ligado a la tarea. Y no es operativo evaluar todas las tareas que puede llegar a realizar un empleado.

comportar el resultado de la ED. Sin embargo, para definir el marco teórico de este estudio amplió la evaluación a toda la actividad del empleado. Por otro lado, si entendemos el proceso de evaluación como una política pública se entiende que ha de producir unos efectos —outputs— para lograr el impacto deseado —*outcomes*. Dicho de otra manera, el resultado de la evaluación debe tener consecuencias que contribuyan a lograr la finalidad perseguida. Una evaluación sin efectos sólo puede considerarse temporalmente, en el plazo limitado de un plan piloto. Con la finalidad de acostumbrar al personal o de testar el mecanismo. Pero el hecho de que el resultado de la evaluación no produzca efectos varía la valoración del evaluador, lo que desvirtúa el resultado. En general le hará ser más benevolente, porque no le compensa un posible conflicto con el evaluado si no va a comportar nada positivo o negativo para ninguno de los dos.¹⁰⁷

Quijano (1997:61) considera que la evaluación puede “centrar y/o priorizar” sus efectos sobre las personas y los sistemas organizativos. Aun cuando utiliza la conjunción copulativa, los verbos que utiliza —centrar, priorizar— sugieren que las personas y los sistemas organizativos son cosas diferenciadas. Esta distinción entre organización y personas es válida y se utiliza con normalidad. Sin embargo, me parece más útil situar los posibles efectos, no excluyentes, en los tres ejes que he propuesto en el SGIEP:

A/ Sobre el eje de gestión de los RRHH —empleado-empleo— la evaluación tiene potencial para impactar en los subsistemas de gestión de la ocupación y subsistema gestión del desarrollo. El subsistema de la ocupación, *grosso modo*, se encarga de la selección de empleados públicos. La evaluación no sirve para los procesos de acceso a la función pública, porque no hay el resultado de un anterior desempeño que valorar.¹⁰⁸ Pero sí que es eficaz para procurar encontrar el candidato más válido en los procesos de cobertura de vacantes internas a las que optan quienes ya tienen la condición de empleado público. Nos cuenta Gorriti (2011a) que básicamente hay dos aproximaciones para predecir el desempeño que tendrá una persona en un nuevo puesto de trabajo: el deductivo y el de generalización. El primero parte de la premisa de que quien tiene determinados rasgos de conducta, tendrá un determinado desempeño. El segundo, se basa en la premisa que quien ha demostrado un determinado desempeño es probable que lo repita; o en palabras de Gorriti: “Porque ha hecho bien, muchas veces, y hace poco, es muy probable que lo vuelva a hacer” (2011a: 150). Al resultado de la

¹⁰⁷ También, sería posible el argumento contrario. Que el evaluador ante la falta de impacto negativo de su decisión sea más estricto en la valoración, porque sabe que no causa ningún perjuicio. Por la experiencia acumulada en el análisis de Administraciones que han contado con planes piloto, me inclino por la opción que redacto en el cuerpo de la memoria

¹⁰⁸ No obstante, las Administraciones que han desarrollado sus sistemas evaluativos sobre un análisis del puesto de trabajo (Gorriti, 2007; Gorriti y López Bastera, 2009, han identificado el criterio de desempeño que hay que buscar en los candidatos.

evaluación se le concede carácter predictivo cuando el candidato ha demostrado un buen desempeño en puestos con un perfil competencial similar al que se quiere cubrir.¹⁰⁹

En el subsistema de gestión del desarrollo, el resultado de la evaluación tiene efectos en la carrera profesional y en la formación. De las distintas modalidades de carrera ninguna tiene una relación tan clara con un buen desempeño como la carrera horizontal. Este tipo de carrera consiste en el reconocimiento de un mayor grado de perfeccionamiento en el desarrollo de las tareas asociadas a un puesto de trabajo. Como he definido el desempeño como el grado de eficacia, eficiencia y calidad con el que el empleado desarrolla las tareas que la organización ha establecido como críticas para un determinado puesto; o, en palabras de Gorriti y López Basterra, “la manifestación efectiva en la ejecución real de lo que para cada Administración es hacer bien las cosas” (2014:21). Alcanzar un mayor grado de desempeño debería corresponderse con tener derecho a que, dentro de la graduación que se haya fijado para la carrera horizontal, se sitúe al empleado en un estrato superior. Y, al igual que el EBEP condiciona la permanencia en los puestos de trabajo obtenidos en concurso al resultado de la ED, se debe prever la posibilidad de descender en esta graduación a consecuencia de una o varias evaluaciones insatisfactorias (Galofré, 2012).¹¹⁰

La formación es necesaria para garantizar unos funcionarios especializados, que es uno de los fundamentos del sistema burocrático (Sánchez-Saus y Silva, 2011; Yerga, 2011). El EBEP la contempla como uno de los efectos posibles de la ED. Hay quien considera una formación de calidad como uno de los posibles incentivos con los que premiar un buen desempeño (FO: 5; FO: 39). Sin embargo, el verdadero potencial de la evaluación en este ámbito es la detección de necesidades formativas. Esta necesidad es lo que el empleado necesita aprender para el desempeño eficaz de las tareas del puesto de trabajo que desempeña, o al que opta (Gorriti, 2005; Galofré, 2012). La formación ofrecida por la Administración a sus trabajadores debe asegurar que los conocimientos y habilidades transmitidas serán aplicables al puesto de trabajo. Y deberá evaluar, pasado un tiempo prudencial tras la formación, si realmente se ha producido la transferencia del saber (Pineda, 2011; Fundació Factor Humà, 2012); es decir, si el empleado efectivamente ha corregido la falta o limitación de conocimiento específico que detectó la evaluación.

B/ Sobre el eje de organización —empleo-empleador— la evaluación aporta *inputs* a los subsistemas de planificación y el de diseño. Al subsistema de planificación lo primero que le aportan las distintas evaluaciones es información. Información que en la medida que aporta valor estratégico estará recogida en el CMI. Éste es una herramienta de gestión que aporta información periódica sobre el grado de

¹⁰⁹ Basoredo y López Basterra, en su propuesta de *Bases de un modelo de evaluación de méritos profesionales en la Administración pública, centrado en el desempeño*, reconocen que la principal limitación de su estudio “es la carencia de medidas del desempeño” (2013:16). Pese a lo cual argumentan con nitidez la necesidad de vincular desempeño con la provisión de puestos.

¹¹⁰ Como comentaré en el próximo capítulo, la evaluación que ha proyectado del Ayuntamiento de Barcelona prevé perder un escalafón si se concatenan tres evaluaciones negativas.

cumplimiento de los objetivos establecidos; el cual se mide según el valor que alcanzan los indicadores que se hayan considerado relevantes. Las metas fijadas a la actividad del empleado tendrían que tener reflejo en alguno de los indicadores del CMI. Por otra parte, el resultado de la evaluación puede también ser un input que le conduzca a revisar las estructuras organizativas. Aunque el desempeño es individual, el rendimiento del individuo puede verse afectado por situaciones ambientales, tales como la actividad de los compañeros, el estilo de liderazgo del jefe de equipo, los espacios de trabajo, los procedimientos establecidos o la organización del trabajo —mayor o menor grado de responsabilidad del empleado o *empowerment*, trabajo en equipo, etc. La evaluación permite intuir aspectos conflictivos cuya revisión puede contribuir a un mejor rendimiento de la unidad.

En el subsistema de diseño, la evaluación afecta al diseño de los puestos de trabajo. Cuando se constata que el correcto desempeño de un puesto de trabajo no contribuye al logro de los objetivos que se han establecido, la organización debe analizar si las tareas asignadas cumplen con eficacia la función y si las competencias asociadas a su ocupante son las que mejor desempeño proporcionan. Si se aprecia margen de mejora, el puesto debe redefinirse.

C/ Sobre el eje de administración de los RRHH —empleador-empleado— ambos subsistemas —el de administración de la compensación y el de administración del conflicto— reciben *inputs* de la evaluación. El primero de ellos, es el que más relevancia ha tenido hasta ahora en nuestras Administraciones, el que asocia la evaluación a efectos retributivos. Probablemente, porque como afirma Peters, en “muchos sentidos constituye el medio más barato de motivación, sobre todo en las organizaciones administrativas” (1999: 177). El artículo 24 del EBEP posibilita establecer retribuciones complementarias, entre otros factores, según “el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos”. En este punto tres son los debates posibles: (i) optar por una retribución variable o por un plus puntual, (ii) retribuir sólo el rendimiento individual o la participación en los resultados colectivos, y (iii) cómo penalizar el absentismo. La práctica se ha inclinado por un plus de productividad anual. Generalmente, por su reducida cuantía no ha tenido un verdadero efecto motivador (FO: 31). Y en la mayoría de ocasiones ha retribuido aspectos poco o nada relacionados con la productividad, ni cómo se propone en este trabajo —nuevo paradigma— ni como venía siendo entendida hasta ahora (Castillo, 2014). Existen experiencias —Inspección de Trabajo, por ejemplo— en las que la retribución de la productividad sí que tiene visos de retribución variable. Este tipo retributivo es una apuesta de las organizaciones para motivar a sus empleados y transmitirles cuáles son las prioridades, (Maella, 2012; Fundació Factor Humà, 2014).¹¹¹ La ventaja de la retribución variable sobre el plus es la

¹¹¹ Los términos de la retribución variable los establece unilateralmente la organización. En contraposición, en el sector privado, se está empezando a hablar a retribución flexible, en la que el empleador ofrece complementar la nómina con servicios, como por ejemplo, vales guardería, tickets

inmediatez, es decir hay menos tiempo entre la conducta positiva y la compensación, lo que debería mantener la ‘tensión’ en el desempeño. Pero no carecen de riesgos, los más relevantes son los “comportamientos oportunistas [el empleado centra sus esfuerzos en las tareas críticas porque sabe que son las que le valoraran y desatiende otras tareas necesarias pero que no son valoradas] y desplazamiento de la motivación intrínseca” (Domenech Pascual, 2008:19).

La segunda disyuntiva se genera al plantear si se puede retribuir sólo lo que corresponde al esfuerzo individual o permitir beneficiarse del esfuerzo del equipo, aun cuando no se participe directamente. En este aspecto quiero posicionarme. Para ello insisto en las dimensiones de análisis de la actividad. Si la retribución se asocia a aspectos como cargas de trabajo —en positivo— o absentismo —en negativo— no tiene sentido que los efectos de la evaluación recaigan en otra persona que no sea quien ha hecho un esfuerzo superior o que ha sido incumplidor, respectivamente. Sería injusto. Y en el caso de repercutir los incumplimientos de un individuo al conjunto del equipo, además sería impropio, porque parecería ir destinado a delegar el control que compete ejercer la organización y su representante, el jefe de equipo, en los compañeros. Cuando lo que se retribuye es la eficacia o la eficiencia en el desempeño sólo debe ser premiado aquel que se ha mostrado más competente y ha tenido un mayor rendimiento. Sin embargo, cuando lo que se persigue es la efectividad puede tener sentido repercutir los resultados del equipo a la nómina de todos los componentes; con el bien entendido que se trata de un efecto que no se consolida. Cierto es que esto es más factible cuanto más se avance en una organización del trabajo que de un cierto grado de autonomía al empleado y, sobre todo, que apueste por el trabajo en equipo. En estos entornos “los incentivos colectivos suelen dar los mejores resultados globales. En efecto, el esfuerzo colectivo genera más mejoras globales que el esfuerzo individual” (Shell, s/f: 34.44).

El tercer dilema —la relación entre absentismo y retribuciones— no debería serlo. Así me he posicionado con GRAPA (Martínez y Jané, 2011 y 2012). Para combatir el absentismo hay otras estrategias más eficaces que las retributivas (Martínez y Jané, 2013; EGARSAT, 2016) y que, en resumen, suponen replantear la actual gestión de los recursos humanos en la Función pública. Pero si se quiere que tenga un impacto retributivo debo hacer dos consideraciones. En primer lugar, los complementos ‘de presencia’ o ‘de puntualidad’ pueden ser eficaces, pero no son defendibles desde una ética administrativa que vela por la buena gestión de los recursos públicos (FO: 29; FO: 30; FO: 33; FO: 39). Cuando se establece una relación laboral, si la asistencia al trabajo es un requisito, el acto de asistir queda retribuido por el salario. Por esta misma razón, y por el principio de sinalagmaticidad contractual, el EBEP contempla que “sin perjuicio de la sanción disciplinaria que pueda corresponder, la parte de jornada no realizada dará

restaurante o seguros médicos. Un paso más dentro de las retribuciones variables es el ‘salario a la carta’. En esta modalidad, es el empleado el que se configura el paquete retributivo con las distintas opciones —tangibles e intangibles— que le ofrece el empleador. De este modo cada empleado adapta las retribuciones a sus necesidades reales (Fundació Factor Humà, 2008a). Estos supuestos no están contemplados en el EBEP.

lugar a la deducción proporcional de haberes, que no tendrá carácter sancionador”¹¹². En segundo lugar, a menudo se ha condicionado la percepción del plus de productividad a no acumular un cierto número de ausencias, o se ha minorado el importe en función del número de estas. Es la solución fácil a la que han recurrido los gestores de la mayoría de Administraciones públicas. Pero pervierte la finalidad del complemento de productividad.

Dentro del subsistema de gestión del conflicto, tiene dos impactos. El más duro es el que proporciona argumentos para iniciar un expediente disciplinario. La consecuencia lógica de una conducta contra-productiva es la sanción. Sin embargo, cualquier persona que haya vivido un período largo en un servicio de Personal convendrá que los expedientes sancionadores son escasos. A mi entender, esto es así básicamente por dos razones: (i) la dificultad de incoar y tramitar un procedimiento excesivamente garantista y (ii) los pocos incentivos que tiene la unidad para intensificar el conflicto que tiene con un empleado. El escollo procedimental se explica porque el régimen disciplinario hereda principios y reglas de los procedimientos sancionadores regulados en el Derecho Administrativo, en su corpus más cercano al Derecho penal (Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005; Cuenca, 2010). Esto comporta que los procesos sean demasiado largos y costosos como para ser funcionales en la dinámica de gestión de RRHH de cualquier Administración. Por otro lado, a menos que no sea un hecho especialmente grave en términos absolutos —periodos largos de ausencias sin justificar, agresiones a compañeros o ciudadanos, y poco más— no está claro el beneficio que obtiene el mando de la unidad si se decide a denunciar la conducta del empleado. Salvo, claro está, el tema de la ética profesional. Cuando un empleado adopta una posición de confrontación con la organización lo habitual es que se exploren las vías *soft* —diálogo, advertencias— pero ante la credibilidad de iniciar una acción punitiva, lo más probable es que no cause efectos. Pero si al final la organización abre la vía disciplinaria, de momento tiene un empleado todavía más hostil distorsionando la dinámica del grupo. Si consigue finalizar el procedimiento con sanción, en un caso grave, podríamos estar hablando de un año de separación del servicio. De acuerdo, pero al año vuelve. Y, con contadas excepciones, tendrá de nuevo un problema; que acabará enquistándose. El régimen disciplinario, como muy bien advertía la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, CEBEP), debería ser revisado a fondo para hacerlo más ágil. Además, en mi opinión, la pérdida de la condición de funcionario —aunque se requiera el procedimiento más garantista posible— debería entrar en el debate cuando se plantee la revisión.

El otro impacto en el subsistema de gestión del conflicto, es el diálogo. Este elemento lo sitúo en este eje por el potencial que tiene para evitar el conflicto; sin embargo, su naturaleza es muy transversal. En las primeras reuniones internas de GRAPA nos resistíamos a considerar el diálogo —*feedback*— como un efecto en sí,

¹¹² Art. 30.1 del EBEP.

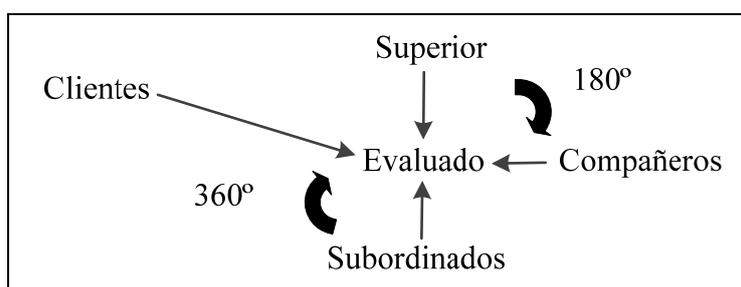
porque considerábamos que era un elemento básico en cualquier relación entre personas, sea en el ámbito personal, social o laboral. Sin embargo, en cuanto pasamos el Cuestionario 1 observamos que tenía mucha importancia para los gestores públicos en Cataluña. Luego vimos que esa impresión era generalizable para el resto de organizaciones públicas o privadas, españolas o extranjeras. Hasta el punto que Quintanilla, Sánchez-Mangas y Susaeta, en un estudio comparativo entre empresas privadas multinacionales, concluyen que el elemento sustancial de la evaluación es “proporcionar al empleado *feedback* en orden a mejorar su desempeño” (2010: 44). Este *feedback* o retroalimentación no se contempla en el EBEP. Sin embargo, es una de las principales consecuencias de los sistemas que buscan la motivación de los empleados y fomentan el diálogo entre estos y sus superiores. El *feedback* de la Organización sobre cómo se percibe su desempeño se recibe mediante los evaluadores. Pero un mal retorno —agresivo, poco asertivo o sin fundamentar— puede ser nocivo. Para que la retroalimentación sea motivadora y contribuya a la mejora del rendimiento es necesario que éste (i) se centre en las conductas que se pueden mejorar, (ii) sea concreto en la recomendación y (iii) se oriente a lograr metas a corto plazo que el evaluado también pueda percibir como mejoras de su desempeño.

Recupero en este punto la idea de separar la ED y la evaluación del rendimiento, asociando el primero a la carrera y el segundo a la retribución. Esta idea, aunque no se recogió en las conclusiones sí que se intuía en el redactado de la CEBEP: “El Estatuto Básico debería prever, pues, que la aplicación efectiva de innovaciones tan importantes como los incentivos al rendimiento o las carreras horizontales vinculadas a la evaluación del desempeño pudiera ser gradual, dependiendo de la capacidad de cada organización para evaluar el desempeño y las competencias de sus empleados” (2005:109). Porque como Quijano apunta, “el mismo análisis de los resultados revela que éstos (...) son consecuencia tanto de lo bien que el trabajador realiza sus tareas, como de otras variables del entorno sobre las que aquél no tiene ningún control. Ello significa que unos resultados pobres pueden darse en trabajadores eficientes y competentes, por razones ajenas a ellos mismos y/o al modo como realizan sus tareas. Y al revés (sic) unos resultados excelentes pueden deberse no tanto al óptimo desempeño de los ocupantes de un puesto, cuanto a variables del entorno favorables e independientes de su voluntad” (1997:78). Sin embargo —como sostengo en esta memoria— la productividad es lo que es y no es otra cosa. Condicionar cualquier efecto a que no confluyan circunstancias ajenas a la voluntad del empleado sería tan irreal como si se extrapola ese planteamiento a cualquier otro ámbito de la vida. No obstante, sí parece razonable limitar los efectos *hard* —los que definen al empleado, los de carrera— para aquellas evaluaciones en las que el empleado tenga mayor control, y las *soft* —las retributivas, cuando el importe es un plus periódico o una parte variable del sueldo en alguna mensualidad— para las que comporten más incertidumbre. Así, como dejar las más duras de todas —las disciplinarias— a evaluaciones que valoren datos objetivos o subjetivos muy contrastados, y con las garantías procesales necesarias.

2.2.3.- EVALUADOR. ¿QUIÉN EVALÚA?

Existen distintas posibilidades para el rol de evaluador. Cabe una primera distinción según la relación que mantienen con el evaluado. Así distingo entre (i) evaluadores directos y (ii) evaluadores indirectos. Los primeros conocen, en el sentido literal, al evaluado. Adriana y Simón (2008) consideran como posibles evaluadores: *a/* el propio evaluado, *b/* el superior jerárquico, *c/* los compañeros, *d/* los subordinados, y *e/* los clientes (ver Gráfico 6).

Gráfico 6.- Posibles evaluadores directos.



Fuente: Adriana y Simón (2008:20).

Estos potenciales evaluadores directos definen siete tipos de evaluaciones:

A/ Autoevaluación. Se la considera así cuando el propio evaluado emite un juicio sobre su actividad. Existe más como tipo teórico que como opción diferenciada en la práctica. Habitualmente es sólo una fase en un proceso de evaluación mixta. Pretende provocar la reflexión del empleado que luego se contrasta con la del superior jerárquico, el cual revisa o valida la valoración del empleado.

B/ Evaluación jerárquica (180°).¹¹³ Que sea el superior jerárquico —orgánico y/o funcional—, en su rol de jefe de unidad, es la opción habitual y parece que lógica (Longo, 2005; Galofré, 2012) porque son los que “conocen el puesto, y, en muchos casos, tienen la oportunidad de observar la conducta de los subordinados y sus resultados” (Quijano, 1997:96). Como garantía adicional, algunos sistemas prevén la posibilidad de una posterior revisión y validación de la valoración emitida por el jefe del empleado por parte del titular de la unidad.¹¹⁴

¹¹³ Esta es una interpretación de la evaluación 180° distinta a la que propone Cuenca, que considera que “tiene en cuenta al superior, los pares o colaboradores (modalidad ascendente o descendente)” (2010: 44).

¹¹⁴ Con independencia de si la organización le otorga el rol de evaluador, le encomienda redactar una propuesta de valoración o le omite en la evaluación, la responsabilidad natural de trasladar el *feedback* de su actividad al empleado es del superior jerárquico en su condición de líder del equipo; no hacerlo supondría menoscabar su autoridad (Galofré, 2012).

C/ Evaluación inter-pares. Consiste en que sean los compañeros del empleado quienes valoren su desempeño. Si bien es un tipo con un sólido respaldo teórico (Quijano, 1997) es poco habitual.

D/ Evaluación circular (360°). En este tipo de evaluación se consideran tanto las evaluaciones de los superiores como la de los subordinados y los compañeros; incluso, la de los ‘clientes’. Es un tipo que diversos autores (Quijano, 2006; Cortés, 2009; Galofré, 2012) advierten que no ha demostrado que aumente la calidad de la valoración, aunque hay quienes abogamos por ellas (Fundació Factor Humà, 2005b y 2009; Alles, 2007; Martínez y Jané, 2011).

Los segundos, los evaluadores indirectos, permiten diferenciar entre evaluaciones internas o externas.

E/ Evaluación interna. Corresponde a las unidades especializadas en evaluación, usualmente las de RRHH. Cuando la evaluación se restringe a controlar las conductas contra-productivas son estos evaluadores quienes tienen la información — registros organizacionales o denuncias de las unidades de línea— y la potestad para actuar. Pero también tienen competencia para evaluar el desempeño y la productividad. No obstante, así como para los evaluadores directos se aconseja la formación específica en evaluación —y en gestión de equipos—, para las unidades internas se exige profesionalización. Derivar la evaluación a una unidad especializada dentro de la organización permite profesionalizar la función; pero aleja al trabajador del proceso y no genera la complicidad necesaria con el mecanismo.

*F/ Evaluación externa.*¹¹⁵ Una empresa ajena a la organización que realice la evaluación es otra opción que tiene sentido en servicios o unidades con atención al público en las que es necesario cotejar los datos con la satisfacción del usuario. En el resto de los casos son más los inconvenientes que genera esta dinámica que las ventajas.

Los seis tipos anteriores obedecen a quien ejerce el rol principal de evaluador —único o colectivo— pero a menudo, el evaluador principal tiene la colaboración de otros evaluadores que revisan o validan su valoración. Esta constatación obliga a reconocer la existencia de *G/ Evaluaciones mixtas.* En este tipo de evaluación se combinan distintas evaluaciones. Incluso, como en el estudio de caso que propongo, se permitía distintos itinerarios. Se podía empezar con una auto-evaluación, pero el empleado tenía derecho a renunciar a ella. Luego había la revisión de la auto-evaluación por parte del superior jerárquico —no siempre era el inmediato superior— o la evaluación 180° si el empleado había renunciado a evaluarse. Y finalmente, lo validaba el titular de la unidad orgánica. En otro ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona, la auto-evaluación del empleado era revisada por el superior jerárquico, y la unidad de RRHH

¹¹⁵ La norma UNE-ISO 101667 “Prestación de servicios de evaluación. Procedimientos y métodos para la evaluación de personas en entornos laborales y organizacionales” regula en su parte 1 los ‘deberes del cliente’ y en la parte 2 los ‘deberes del proveedor de servicios’.

controlaba los casos en los que la discrepancia entre ambas evaluaciones fuera muy significativa.¹¹⁶

Esta distinción —en cierto grado artificial porque las figuras mixtas la atraviesan— es interesante para argumentar las posibilidades de la evaluación de la actividad del empleado desde el punto de vista amplio. Y nos lleva a concluir que sea el evaluador directo o indirecto, interno o externo, es en última instancia una persona o grupo de personas. La evaluación siempre tiene un grado de subjetividad. Tanto en el momento de establecer las condiciones de la evaluación como en el momento de realizarla. La subjetividad no es negativa *per se*. De hecho, todos los datos objetivos requieren de un sujeto y su visión subjetiva para ser interpretados. Lo que se ha de evitar es la discrecionalidad y la parcialidad. La discrecionalidad, entendida como la actuación no sujeta a procedimiento, se evita con el rigor del evaluador en la aplicación de las pautas que se han fijado y comunicado antes de iniciar la evaluación formal. La parcialidad se combate apelando a la ética profesional del evaluador.¹¹⁷ A ambos riesgos se anticipa la organización con la transparencia en el proceso y formando a los evaluadores en la emisión de juicios fiables y válidos (Quijano, 2006; Cortés, 2009).¹¹⁸

La formación debe centrarse en la práctica; mostrarles la responsabilidad de su rol y hacerles partícipes de la necesidad y bondad de la evaluación Galán, 1997. Y debe servir para corregir los sesgos en los que puede incidir el evaluador. La literatura recoge (Quijano, 2006; Gorriti, 2007; Cortés, 2009; Gorriti y López Basterra, 2009) distintas limitaciones a la validez de la ED o del rendimiento atribuibles al evaluador. Los más destacables son:

- Sesgo por efecto halo. Se produce cuando por un aspecto de la valoración se generaliza al conjunto. Por ejemplo: consideramos que un empleado que está en atención al público es muy atento y por ello inferimos que siempre da una atención correcta, sin entrar a valorar en otros aspectos de su desempeño, como podría ser que la información sea la más adecuada o que dedique el tiempo correcto en atender cada consulta. Tiene su versión opuesta en el sesgo por efecto *born*, en el cual un atributo que se aprecia como negativo en el desempeño del empleado impulsa a creer que todo el desempeño será insatisfactorio.
- Sesgo por efecto halo sucesivo. En este caso no se evalúa al empleado objetivamente, sino que se condiciona la valoración al compararlos con otros empleados que han participado en el proceso.

¹¹⁶ Ambos casos se abordarán en los siguientes capítulos de este trabajo.

¹¹⁷ Parcialidad entendida como la define el DRAE: “Designio anticipado o prevención en favor o en contra de alguien o algo, que da como resultado la falta de neutralidad o insegura rectitud en el modo de juzgar o de proceder”.

¹¹⁸ Los principios que debe satisfacer el sistema de evaluación ya se han visto. Las características requeridas al mecanismo se verán en el epígrafe siguiente.

- Sesgo por efecto recencia. Es cuando se da más valor al desempeño cuanto más próximo está al momento de la evaluación. Puede ser debido tanto a un factor de memoria, como a considerar la progresión que ha desarrollado el evaluado.
- Sesgo de tendencia central. Se refiere a cuando el evaluador elude realizar una valoración crítica y honesta para evitar el conflicto con el evaluado, por ello tiende a dar siempre valoraciones medias. Hay dos variantes de este sesgo: (i) la benevolencia, cuando atribuye a todos los empleados puntuaciones altas, y (ii) la severidad, cuando valora a todos en la parte baja de la escala.

2.2.4.- EL MECANISMO: ¿CÓMO EVALUAR?

Madureira (2001:156-158), citando un estudio de Wood y Marshall (OCDE, 1993), se refiere a las cuatro grandes escuelas de evaluación del rendimiento. (i) La primera es la escuela de la Medición. Esta corriente hace una apuesta por el perfeccionamiento en los instrumentos de medición de resultados. Menosprecia los riesgos asociados a la motivación o capacitación del evaluador, a las características del empleado o al entorno organizativo. Los instrumentos a los que recurren son los cuadros de anotación basados en comportamiento o BARS (*Behaviourally Anchored Rating Scales*), los cuadros de normas mixtas o MSS (*Mixed Standarts Scales*) y los cuadros de observación del comportamiento o BOS (*Behavioural Observation Scales*). La segunda corriente es la escuela de la Entrevista de Evaluación, que se centra en la entrevista como instrumento para fomentar la comunicación como vía de resolución de los problemas. Focaliza la atención en el evaluador, que debe ser formado para realizar una conducción que genere un clima de confianza para lograr la implicación del empleado. La tercera es la escuela de los Procesos Cognitivos, la cual incide en el evaluador “como un decisor responsable de la interpretación de todos los signos sociales recibidos a lo largo del proceso de evaluación/valoración” (Madureira, 2001: 157). Consecuentemente se preocupa por los sesgos que se le puedan atribuir en la valoración. Finalmente, la escuela de Gestión del Rendimiento, adopta una visión más integradora y considera que las mediciones y las entrevistas son instrumentos usados en el proceso de evaluación, pero que no son un fin en sí mismas. La evaluación, defienden, debe entenderse en el entorno de la Organización. Lo prioritario no es el rendimiento individual, sino que la unidad logre sus objetivos.

Independientemente de la apuesta de cada escuela, existe un conjunto de técnicas e instrumentos que se pueden emplear solos o combinados en la evaluación. Quijano (1997: 123-202) las agrupa en dos grandes bloques: (i) las técnicas directamente relacionadas con la producción, (ii) y las técnicas no relacionadas directamente con la producción. En el primero se contemplan aquellas que aprecian los valores que alcanzan determinados indicadores que se obtienen de registros organizacionales: ventas, quejas, ausencias, etc. El segundo bloque reúne una mayor

variedad de técnicas. Todas ellas se caracterizan por valorar la percepción que tiene el evaluador de algún aspecto de la actividad realizada por el empleado. El autor las diferencia en tres categorías.

a/ Las técnicas de comparación o de jerarquización el mérito individual, utilizan un baremo común para el grupo al que pertenece el evaluado y con los miembros del cual se compara; es decir se busca una valoración relativa, un ranking dentro del grupo. Hay tres técnicas que responden con exactitud a este criterio. (i) La Jerarquización única o múltiple, en la que el evaluador ordena de mejor a peor los empleados. (ii) La Jerarquización alternada y (iii) la Comparación por pares, son esencialmente como la anterior, haciendo los rankings por grupos homogéneos y otros criterios de segmentación. Otras dos, aunque se asemejan a las técnicas escalares por introducir un criterio externo, también se aceptan en esta categoría: (iv) La Jerarquización por grupos libres no distribuye a los empleados en una escala ordinal sino que los valora según una agrupación —por ejemplo: malo, normal, bueno, superior— que establece la organización, y (v) la Distribución forzada, en la que existe una instrucción por parte de la organización para que el evaluador sólo conceda una determinada valoración a un número o porcentaje concreto de los evaluadores —en el ejemplo anterior: 10% malo, 50% normal, 30% bueno, 10% superior.

b/ Para las Técnicas escalares, indistintamente si se centra en rasgos o conductas, o en una mezcla de ambas, existen cinco instrumentos básicos: (i) Las Listas de verificación y escalas de diferencial semántico, en la que el evaluador debe decidir qué atributos de los que se le proponen adjetivan mejor al empleado. (ii) Las Escalas gráficas y/o numéricas (GRS, *Graphic Rating Scales*) consisten en valorar los ítems que se han considerado relevante dentro de una escala. (iii) Las Escalas de elección forzada obligan al evaluador a valorar algunos rasgos y conductas del empleado sin que sepa *a priori* la apreciación que hace tendrá consecuencias positivas o negativas. (iv) Las Escalas de conductas observadas (BOS, *Behavior Observation Scales*; Incidentes críticos; Conductas rutinarias) sobre la estructura de las escalas tipo Lickert, se muestra el grado de acuerdo o desacuerdo con los ítems descriptivos de alguna conducta definitoria del desempeño. Y (v) las Escalas de conductas esperadas (BES, *Behavior Expectation Scales*; Escalas de conductas “Ancladas” o “Ancoradas”, BARS, *Behaviorally Anchored Rating Scales*) en la que se trata de situar la valoración que se hace del empleado dentro de una escala en la que se han ‘anclado’ ejemplos de conductas deseable en diferentes niveles de intensidad.

c/ Finalmente, hay un conjunto de Técnicas basadas en la entrevista. (i) El *Free-form Essay* no suele ser el instrumento principal, sino que complementa otras técnicas. Consiste en dar la oportunidad al evaluador de escribir, sin un formato preestablecido, aquellas valoraciones sobre el empleado que considera que no han quedado reflejadas con los otros instrumentos. (ii) La Entrevista libre en la que el evaluador evalúa al empleado. Y (iii) la Entrevista basada en objetivos que, con una estructura preestablecida, pretende detectar qué dificultades que el empleado alcance los

objetivos o metas que tenía establecidos. Mención aparte merece la entrevista de *feedback*, que, sin ser una técnica valorativa, sí que participa en el proceso de la evaluación y puede contribuir a su éxito o fracaso (Quijano, 1997; Vázquez, 2007).

Desde otra perspectiva, en cualquiera de las técnicas citadas se puede hacer una valoración de la actividad en un momento concreto, en un período de tiempo o en cómputo general de lo que aporta a la organización; lo que Gorriti (2007) define como criterio inmediato, criterio intermedio y criterio último, respectivamente.

La necesidad de aportar un juicio crítico implica que el mecanismo que se implante ha de lograr un resultado: (i) Claro; no puede ser ambiguo. Se debe saber con claridad si se ha logrado el desempeño esperado o no. (ii) Justo; distintas personas con un desempeño igual, en circunstancias iguales, deben obtener el mismo resultado. Y (iii) Que permita diferenciar; no es suficiente saber si el desempeño o rendimiento del empleado llega al nivel fijado, es necesario, además, determinar en una misma escala en qué situación se encuentra un empleado respecto a otras evaluaciones y respecto al resto de empleados en la misma evaluación.

En cuanto al mecanismo, la literatura (Gorriti, 2007, Cortés, 2009) le atribuye distintas limitaciones: (i) La validez. El grado en que conseguimos medir aquello que se quería medir, y sólo eso. Su ausencia, cuando mide aspectos irrelevantes, se denomina ‘deficiencia’. (ii) La fiabilidad. El grado de confianza que tenemos en que la medición está bien hecha. (iii) La sensibilidad. El grado de finura en la medición que nos permite situar bien a cada empleado dentro de la escala de valoración. (iv) La utilidad. La medida en que esa valoración contribuye a valorar el desempeño. (v) La funcionalidad. El mecanismo no es un fin en sí mismo, por lo que no debe entorpecer el funcionamiento de la unidad. Será más funcional cuanto más fácil sea de entender por parte de evaluados y evaluadores, y mejor se integre en la actividad de estos. (vi) La aceptabilidad. El nivel de aceptación que recibe por los agentes involucrados en la evaluación. Y (vii) los sesgos atribuidos a la subjetividad del evaluador.

a/ Periodicidad

En Martínez y Jané (2011) definimos ocho variables, entre ellas estaba la de la temporalidad. Variable que también recogen otros autores (Murphy y Cleveland, 1995; Vázquez, 2007; Cortés, 2009; Cuenca, 2010). Es una variable que responde a la pregunta ¿Cuándo? O quizás mejor, ¿Cada cuánto? En este trabajo, he optado por no considerarla una variable en sí. No porque no tenga importancia. Sino porque considero que no define el sistema, sino que viene dada por la finalidad que se persigue y los efectos que ha de producir.

La periodicidad será pues distinta en función de los efectos que deba causar. Así, cuando es el dato objetivo sobre el que se merita un complemento retributivo anual, la evaluación debería proporcionar datos, como mínimo, con la misma frecuencia. Si

fuera para condicionar la carrera administrativa esta evaluación podría producirse según se fueran convocando los procesos de promoción, pero en este caso se debería evitar que el espacio entre evaluaciones ahondara en el riesgo de sesgo por recencia y que la acabara convirtiendo en una simple acreditación de méritos curriculares” (Galofré, 2012). En ningún caso la periodicidad establecida impide que se puedan realizar reuniones previas para advertir —cuando se está controlando—, apoyar —si se quiere motivar—, o revisar cómo se avanza en los compromisos adquiridos, lo que Anderson llama “recordatorio” (1994: 131). Además, se debe tener presente que, si bien dilatar mucho el período entre evaluaciones favorece el sesgo por recencia, hacerlas con demasiada frecuencia podría incrementar la sensación de que la evaluación es un sobreesfuerzo para evaluadores y evaluados. Cada Administración deberá ver la madurez de su organización, y en función de lo que motive la evaluación establecer la frecuencia más adecuada.

b/ Mecanismos de revisión y conciliación

Como advierte la CEBEP, al hablar de la ED o del rendimiento, cualquier medida que se adopte con efectos retributivos o de carrera, previsiblemente comportará cierto nivel de conflictividad: vía actividad sindical o con recursos contencioso administrativos. Por eso, aparte de reforzar las áreas jurídicas, es positivo que la organización se dote de un sistema de garantías que evite que, en la medida de lo posible, los conflictos se judicialicen. Este sistema puede prever:

(i) Mecanismos de debate y revisión. Con la finalidad de valorar cómo prospera el sistema evaluativo se debería prever la meta-evaluación (Salvador, 1997; Dubin y Salvador, 2008a). Dentro de un ciclo de mejora continua, la participación de todos los actores involucrados en la evaluación en grupos que hagan el seguimiento de las incidencias que se producen en el proceso e incorpore las propuestas de reforma, no sólo contribuye a mejorar el sistema, sino que además refuerza el compromiso y la implicación de los componentes.

(ii) Mecanismos de mediación y arbitraje. Por más que se haya trabajado en la solidez del mecanismo y formado a los evaluadores para evitar el sesgo, no se puede ignorar la posibilidad de errar en alguna valoración. Por ello, y puesto que es interés compartido entre el empleado y la organización lograr una evaluación justa, son aconsejables las instancias de conciliación previas a la vía contenciosa. Esta previsión de la CEBEP no ha sido recogida en el EBEP, lo que a juicio de Noguera (2008) es una oportunidad perdida.

Ambas funciones, la de revisión y la de conciliación, podrían ser encargadas a un órgano como el propuesto por Cortés (2009: 28) y Pastora (2011: 12), el Comité de Garantías y Derechos de Evaluación. Que se erigiría como garante de la transparencia de la evaluación.

2.3.- FACTORES DE ÉXITO.

Es difícil valorar el éxito o fracaso de un sistema evaluativo. Aprender como la evaluación ha contribuido a la finalidad que persigue —diferenciar los que no quieren cumplir de los que no pueden, en qué grado ha motivado a los empleados, cuán útil ha sido para gestionar los recursos humanos o mejorar el rendimiento de una unidad— es complejo. A la dificultad de la valoración del resultado en sí, hay que añadirle la inexistencia de un contra-factual consistente. Es decir, no sabemos cómo habría evolucionado el rendimiento, por ejemplo, si no se hubiera hecho nada. Aunque intuimos que la evaluación ayuda en las finalidades propuestas, no podemos cuantificar la mejora. Por eso, se considera una muestra de éxito de un sistema evaluativo su permanencia en el tiempo. Aunque ello no nos hable de su bondad. Esta continuidad temporal favorece el proceso de ‘institucionalización’ del mecanismo; entendido como la integración de éste en la cultura administrativa de la organización. Para lograrlo, Dubin y Salvador (2008a) resaltan la importancia de que el sistema obtenga: (i) La aceptación de los agentes implicados. Ello requiere la participación e implicación de los actores políticos, directivos, mandos intermedios y del conjunto de los empleados. (ii) Su estabilidad y persistencia. Lo que se logra cuando la evaluación llega a ser vista como parte de las normas y procesos de la Organización.

Álvarez propone un decálogo de once factores: “(i) un clima favorable y una cultura participativa, (ii) el apoyo de la dirección, (iii) unos fines y objetivos conocidos por todos, (iv) la participación de evaluados y evaluadores, (v) la implicación de los responsables, (vi) un alto grado de consenso en el sistema de ED elegido, (vii) una estructura de tareas claramente definidas, (viii) comunicación de qué y cómo se debe evaluar, (ix) comunicación de los resultados de la evaluación y de sus efectos, (x) asegurar el rigor en la recogida de la evaluación, control por parte de expertos externos independientes, y (xi) formación intensiva de los formadores de los evaluadores y evaluados” (2011: 101-102). Estos factores comportan un alto grado de exigencia. Lo que es coherente con la ED. Seguramente, en actividades de evaluación que recurran a elementos más objetivos —como registros organizacionales o indicadores de resultados— no se requerirá la confluencia de todos ellos. No obstante, en una propuesta de máximos —coherente con una EP desde el desempeño individual— es bueno contemplarlos.

Parto, pues, de la premisa que la propuesta de sistema evaluativo es buena —aunque siempre perfectible— y que cuanto más tiempo esté vigente más contribuirá a lograr la finalidad para la que se ha diseñado. Nada garantizará el éxito, pero sí que hay algunos factores que lo facilitarán.¹¹⁹ Ordenadas según el tempo o secuencia que desde

¹¹⁹ Cuanto aquí expongo se extrae de las conclusiones del informe que GRAPA realizó, para el Instituto Nacional de Administración Pública, titulado *Factores de éxito en la implementación de la evaluación del desempeño La experiencia de evaluados y evaluadores* (Martínez y Jané, 2015). Fue un documento de consumo interno que no ha sido publicado. Aunque la autoría del informe es compartida, lo sostengo en su integridad y demostraré su validez en el estudio de caso.

GRAPA consideramos apropiada para una implementación efectiva, agrupo las variables que favorecen el éxito en tres dimensiones básicas: entorno, actores y organización. También consideramos la evaluación como un sistema porque comporta unos actores, una organización y un entorno. La relación entre estas tres dimensiones son las que le confieren más o menos posibilidades de éxito.

2.3.1.- ENTORNO: ECONÓMICO, POLÍTICOS Y SOCIAL.

Esta dimensión recoge tres variables: (i) el escenario político, (ii) el contexto económico y (iii) el entorno social.

El escenario político. Para el impulso inicial —que seguro que deberá sortear escollos internos y externos—, pero también para mantener la iniciativa y prolongarla durante el período necesario para que se consolide y se produzca el cambio deseado, se requiere cierta estabilidad en el escenario político. Con un gobierno sostenido por una mayoría monocolor o por una coalición con mayoría absoluta hay mayor posibilidad de que la iniciativa prospere.

Tabla 2.- *Mejor momento económico para evaluar según el rol en el proceso evaluador*

Mejor momento para iniciar la evaluación	Rol					
	Evaluador		No evaluador		Total	
	n	%	n	%	n	%
Bonanza económica	29	58,0	20	42,6	49	50,5
Crisis económica	21	42,0	27	57,4	48	49,5

Fuente: *Elaboración propia.*

El contexto económico. Existe el dilema sobre en qué momento es mejor iniciar una evaluación económica; si aprovechando etapas de bonanza económica o en períodos de crisis. Si bien es cierto, que tradicionalmente se ha considerado que un contexto de bonanza económica favorece las innovaciones —más cuando, como en el caso que nos ocupa, pueden comportar efectos retributivos—, cuando preguntamos a los participantes del estudio del Cuestionario 2 las respuestas dividieron la población en dos mitades casi exactas (ver Tabla 2). Desde GRAPA sostenemos que cuando no existe preocupación por el coste de las estructuras y los servicios se tiende a lógicas incrementalistas que ninguna preocupación tienen por la eficacia y eficiencia de los recursos invertidos. Es, por contra, en momentos de crisis económica cuando se incrementa la consciencia sobre la necesidad de optimizar el capital de la organización.

No hablamos de recortes, ni siquiera de austeridad; nos referimos a la gestión eficiente, a la vez que eficaz y de calidad de lo público, para que pueda ser efectiva en el cumplimiento de sus compromisos. En este sentido, la OCDE (2005) junto a otros argumentos —la motivación, la captación y retención de los empleados competentes y dinámicos, la facilitación de los cambios de gestión y visibilizar la rendición de cuentas— que pueden motivar a los Gobiernos a introducir retribuciones asociadas a la evaluación del rendimiento se pregunta si también puede ser un modo de controlar la masa salarial. Lo que plantea como interrogante es en realidad un razonamiento a favor de aprovechar las negociaciones de futuros incrementos retributivos para introducir las mejoras como parte variable del sueldo condicionada al resultado de la actividad del empleado; con ello, además se evitan las tendencias inflacionistas de crecimiento del capítulo I del presupuesto público.

El entorno social. La sociedad actual mira con lupa la actuación de sus funcionarios y les exige eficacia a un coste justo —sin despilfarros— y con transparencia —esperan que rindan cuentas de qué hacen y a qué coste. En la medida que esta exigencia cale en el entramado sindical y empiecen a mostrar mayor flexibilidad en iniciativas que pueden afectar a las condiciones laborales de los empleados (retribuciones y carrera) se generará un entorno social favorable a la implementación de sistemas de ED.

2.3.2.- ACTORES: IMPLICACIÓN Y ACEPTACIÓN.

Tras ponderar la influencia de las tres variables del entorno y decidir implementar una iniciativa evaluativa, las expectativas de éxito se trasladan a una segunda dimensión: los actores. El Ministerio para las Administraciones Públicas (1992) identifica como actores que participan en la evaluación: el evaluador, el evaluado, el superior del área, el comité de revisión y el coordinador del proceso. Álvarez (2011) incorpora a la Organización y a los expertos independientes. Sin desdeñar el rol de los otros participantes en la evaluación, considero determinante la aportación de cuatro actores: (i) el político, (ii) el directivo, (iii) el mando intermedio y (iv) el empleado.

Sobre el actor político recae la decisión de iniciar la evaluación. Es un acto importante pero no suficiente. Se requiere su determinación y constancia para que la experiencia perdure. La evaluación es un proceso que se perfecciona con la experiencia que cada administración acumula en su implementación, y que previsiblemente los resultados no serán inmediatos. Además, sabemos que un cambio tan potente como éste provocará resistencias internas. Para un actor como el político, con un período de permanencia en la institución, por lo general, corto —con célebres excepciones, y más en el mundo local— sufrir las reticencias internas —que seguro que alimentan los

reproches de la oposición— para apoyar un proyecto que difícilmente le producirá réditos, requiere mucho coraje y una gran ética del servicio público.¹²⁰

Del actor directivo se espera su implicación. Especialmente en un marco de DPO, algunas de las cualidades que se le atribuyen a la figura del directivo público profesional son deseables para cualquier persona que ocupe un puesto con responsabilidad directiva, especialmente la orientación al logro. Eso no supone que sea imperativa la figura del directivo público profesional para implementar un sistema de ED. Con formación específica o una selección orientada a perfiles con habilidades gerenciales, cualquier administración puede contar con personal directivo capaz de dirigir un sistema evaluativo. Además, el directivo puede transmitir seguridad y confianza en el sistema implementado que refuerce el ánimo del político en los momentos de duda.

Como sostengo con GRAPA (Martínez y Jané, 2011) si el político es el elemento clave para implementar y mantener la evaluación, el mando intermedio lo es para el éxito de su resultado. Es el eslabón que puede transformar la maquinaria burocrática. Su implicación en la evaluación de sus subordinados, que no se refugie en valoraciones sin compromiso para evitar el conflicto, es un elemento clave para garantizar el éxito del proceso. Ello requiere, además de formación sobre cómo evaluar, ser conscientes de que están al mando de la unidad y que ello comporta una responsabilidad sobre el rendimiento y el bienestar de su equipo. En nuestras administraciones, tradicionalmente, se alcanzan las jefaturas, en el mejor de los casos, como reconocimiento a los méritos profesionales en el desempeño de las funciones técnicas —en el peor de los casos con arreglo a la antigüedad únicamente—, pero no se considera la capacidad de dirigir equipos de personas, que es el valor añadido que debería comportar el mando.

Finalmente, está el empleado público. Como he comentado, se sobreentiende que los recursos humanos, el personal de las Administraciones, son personas. Obvio. Además, en las Administraciones las tareas del personal burocrático responden bastante bien al perfil del trabajador del conocimiento de Drucker (1999), esto es, dependen más de su desempeño efectivo que no de los medios que aporta la Organización. Por lo que es imprescindible contar con su compromiso y participación para que las Administraciones sean efectivas en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, para que el empleado perciba que la evaluación es justa (Osca, 2006), la Organización debe trabajar la comunicación interna, la formación y la participación. Logrando la implicación del empleado se conseguirá crear una cultura organizativa de la evaluación que conducirá al éxito. No olvidemos que el EBEP lo ha definido como uno de sus derechos.

¹²⁰ Cuando Quijano se refiere a la “voluntad clara y decidida por parte de la dirección” (1997:43), al trasladarlo a la Administración pública, debe entenderse que se está refiriendo al actor político, no al directivo. En el mismo sentido debe entenderse cuando Gómez-Pomar y Allard se refieren a la “importancia de la implicación de la alta dirección” (2008:29).

2.3.3.- ORGANIZACIÓN: ESTRUCTURA Y CULTURA.

Cuando el entorno es proclive y los actores están por la labor, indagamos sobre si la Organización está preparada para el reto. Esta tercera dimensión recopila cuatro variables:

A/ La estructura. No son pocas las Organizaciones que antes de empezar una iniciativa de evaluación aprovechan para revisar a fondo su estructura (administración autonómica vasca o el Ayuntamiento de Barcelona, por ejemplo). En general, las administraciones han experimentado un crecimiento orgánico no planificado, se han adaptado a las nuevas competencias y a los retos que han ido surgiendo. El proceso de revisión ayuda a clarificar las funciones de los puestos, los requisitos de sus ocupantes y la relación entre los objetivos individuales y los generales.

B/ La incardinación del subsistema evaluador en el SGIEP. Esta variable responde a la necesidad de que el proceso evaluativo responda a una o más finalidades relacionadas con el sistema. La evaluación no es un proceso estanco; no se justifica per se. Evaluamos para alguna finalidad y la evaluación debe producir efectos. Y en la medida de lo posible debería ser una relación entre subsistemas recíproca. Por ejemplo, la evaluación detecta necesidades formativas; o sea, el subsistema de gestión del rendimiento nutre al subsistema de gestión del desarrollo. Pero a su vez, la formación debe incrementar el desempeño observado en la siguiente evaluación; por lo que, el subsistema de gestión del desarrollo actúa para mejorar los resultados en el subsistema de evaluación.

C/ El mecanismo evaluativo. A veces se comete el error de obsesionarse con el mecanismo. Ciertamente éste es una variable del éxito, pero no la única. La pretensión es tener el mecanismo perfecto: riguroso y objetivo, común a todos los puestos y unidades, que produzca efectos, aunque sin saber exactamente qué efecto se pretende. No existe una fórmula magistral que nos pueda dotar de un mecanismo universal.

D/ La cultura organizativa (Schein, 1985; Quijano, 1997). La existencia de experiencias anteriores frustradas, la cohesión en colectivos profesionales muy sindicalizados —docentes, sanitarios, policías...—, la distancia física de los centros de innovación, no haber experimentado nunca una dirección orientada a objetivos, entre otros, son aspectos que confieren a un colectivo una cultura organizativa propia que puede ser más o menos proclive al cambio. Pero, por otro lado, al tratarse del “producto de un proceso dinámico” (Ramió, 2014: 28) es susceptible de ser modificada con la institucionalización de la evaluación. Se requiere para ello abordarla como el cambio profundo que es y realizar una buena gestión del cambio (Gomez-Pomar y Allard, 2008; Cuadrado, 2010). Insistiendo en la relevancia de la comunicación (Simon, 1947b) porque cuando se intuye un cambio y no se tiene información por los canales formales

empiezan a circular los rumores, que siempre se sitúan en el peor escenario posible (Fundació Factor Humà, 2008b).¹²¹

¹²¹ Para saber más sobre modelos de cambio se recomienda *Modelos interpretativos del proceso de cambio de las organizaciones públicas y su posible aplicación a las Administraciones autonómicas. El caso de la Generalidad de Cataluña* (Ramió, 1994).

CAPÍTULO III. LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA: ANÁLISIS COMPARADO.

Las Administraciones públicas españolas comparten un marco normativo y una cultura administrativa centrada en el paradigma predominante de la productividad. Aun con ello, se observa que han ido desarrollando experiencias diferenciadas en el campo de la evaluación e interpretaciones sobre el concepto de productividad que introducen matices que afectan a su naturaleza. Lo cual configura un entramado de situaciones dispares en el seno de cada Administración e, incluso, dentro de una misma unidad según el colectivo afectado.

En este capítulo, primero expongo el relato contextualizado de diversas experiencias, concretando los casos que considero interesante analizar. He optado por minimizar las limitaciones en la selección. Partiendo de que he estudiado cualquier evaluación formal de la actividad del empleado en administraciones territoriales españolas sobre la que he tenido conocimiento, la única restricción ha sido que la documentación a la que he accedido sea suficiente como para responder a las variables que planteo.¹²² Por otra parte, la extensión de los casos es también desigual porque de alguno de ellos he conseguido mucha información y, dado que tiene poca difusión en la literatura, he considerado que era interesante documentarlo en detalle. También he expuesto algún caso que quedaba excluido de la comparación pero que presenta detalles que me ayudan a subrayar el hilo argumental de mis hipótesis. Todo ello ha comportado que el primer epígrafe sea muy dilatado, no obstante, entiendo que era necesario mostrar con claridad cuáles han sido mis argumentos para atribuir los valores a cada una de las variables.

A continuación, concluyo con un análisis realizado bajo el esquema de las siete variables, pero centrándolo en la finalidad, el objeto y los efectos. El esquema analítico merece tres consideraciones:

(i) *Restricción de las variables utilizadas.* Me centro en finalidad, objeto y efectos porque son los que me han de permitir constatar que dentro de una cultura común se percibe de un modo distinto la evaluación que tiene como meta el incremento del rendimiento organizativo por la vía de la productividad del empleado —o de la unidad—, de aquella que persigue un mejor desempeño individual que se confía repercute en un servicio prestado de mayor calidad. No obstante, hago alguna alusión a las otras variables del marco teórico en aquellos casos escasamente documentados y

¹²² Apostar por un estudio sobre un alto número de casos —aunque reducido si consideramos el universo potencial de administraciones que podrían estar evaluando— supone exhibir las posibles carencias en el proceso de recopilación de información. Una posible restricción habría sido limitarme a aquellas experiencias que afirman evaluar la productividad, pero como parte de mi estudio es demostrar que cuando algunas Administración se refieren a productividad realmente aluden a otro concepto, lo he descartado. Entiendo que debo asumir el riesgo de dejar de estudiar casos relevantes porque no he sabido de ellos, desde el convencimiento que no puedo aplicar ningún otro criterio de selección si quiero encontrar una relación entre finalidad, objeto y efectos.

cuya aportación me parece enriquecedora para aumentar el *corpus* del conocimiento en este ámbito.

(ii) *Variable coyuntural para este estudio*. Incorporo una nueva variable —la posterioridad o no a la publicación del primer EBEP— para ver en qué medida las diferencias están condicionadas por el nuevo marco jurídico.

(iii) *Los valores de las variables*. En los documentos estudiados, pocas veces se encuentra una finalidad clara en el redactado y, en aquellos casos en los que no se omite se declara perseguir todo lo perseguible, como muestra de la bondad de su propuesta. En estos casos, consideramos que más allá de esta finalidad declarada existe una finalidad observada, en función de cómo se han previsto las otras variables.

Las finalidades son acumulativas. Van desde un grado mínimo, ‘cumplir con la norma’, hasta el máximo de ‘optimización organizativa’. Cierto es que hay vías que llegan a esta optimización con menor incidencia sobre la gestión de RRHH que otras; entre las primeras, las que bajan la planificación operativa hasta el nivel del puesto de trabajo, entre las segundas, las que se centran en objetivos coyunturales. Como también que hay casos en los que con una muy buena gestión de los RRHH lograran la optimización del impacto sobre la ciudadanía por la vía de mejorar el rendimiento del empleado, pero será casual —o por un buen quehacer de sus profesionales con mayor conocimiento de la demanda— no fruto —como debiera ser— de una actuación planificada y dirigida al logro de objetivos; características ambas que asociaríamos con una actividad inteligente.

Respecto al objeto de evaluación, el marco teórico persigue, con voluntad omnicomprensiva, abarcar los valores observables de la actividad del empleado en los términos con que la acoto: desempeño, rendimiento y productividad. Sin embargo, para el estudio comparado se impone la necesidad de incorporar algunas variables a este marco, que si bien no se adecuan a ninguna perspectiva de la actividad del empleado sí consta que se han utilizado. Ello puede ser por dos razones. La primera, legítima, es que la ED sea un componente más en la evaluación destinada a retribuir la productividad o en el proceso de carrera horizontal. La segunda responde al uso de variables ajenas a la naturaleza de la productividad, que ya han sido denunciadas por autores como Arribas (2012) y Castillo (2014); constituyen lo que entendemos como patologías (retribuir lo que ya retribuyen otros complementos o ser una ‘bufanda’ encubierta, por ejemplo).

A la luz de esta evidencia, para el análisis que realizo en este Capítulo debo considerar también otras variables que no definen propiamente la actividad del empleado: (i) la contra-productividad, que será básicamente el absentismo y las faltas de puntualidad, pero también hay casos en los que catalogaré como tal la existencia de expedientes disciplinarios; (ii) la presencia, cuando no esté persiguiendo las ausencias justificadas sino que el empleado recurra lo menos posibles a los permisos a los que tiene derecho; (iii) la antigüedad, tanto absoluta —servicios prestados en la Organización— como relativa —permanencia en un determinado estrato de la carrera

horizontal—; (iv) méritos curriculares; y (v) bajo la denominación genérica de ‘otros’ contemplo aquellas situaciones en las que se valora aspectos que deberían retribuir otros complementos retributivos, y también, por su carácter excepcional, el buen estado físico y mental que se exige en Cuerpos relacionados con la seguridad o las emergencias.

Por otra parte, dentro de las variables que propias de la actividad, consideraré que se evalúa la productividad cuando los objetivos que se establezcan estén vinculados a los objetivos de la Organización, sino es así, independientemente de si se tratan de objetivos desvinculados como si son meras metas individuales, lo calificaré como rendimiento, es decir, eficiencia sin necesariamente efectividad. Por lo que respecta a la variable ‘efectos’ reconoceré los que ya se han visto en el marco teórico. En esta variable, como en la variable ‘objeto’, los valores que adopta la variable pueden ser múltiples, no se excluyen entre sí. Finalmente, la variable posterioridad al EBEP es dicotómica. Adoptará el valor ‘sí’ cuando la propuesta sea posterior al 2007 y ‘no’ si es anterior; de ser en 2007, en cada caso se valorará si se entiende anterior o posterior.

Así las cosas, en este Capítulo aplico un esquema analítico de cuatro variables y 22 valores (ver cuadro 2).

Cuadro 2.- *Valores de las variables en la comparación de casos.*

VARIABLE	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
VALORES	Optimizar Gestionar Motivar Cumplir	Productividad		
		Rendimiento	Revisión de estructuras	
		Desempeño	Redefinición de puestos	
		Trabajo Efectivo	Retributivos	No
		Contra-productividad	Carrera horizontal	Sí
		Presencia	Provisión	
		Antigüedad	Formación	
		Méritos curriculares	Diálogo	
		Otros		

Fuente: *Elaboración propia.*

SELECCIÓN DE CASOS ¹²³

Dentro de los tres grandes ámbitos territoriales, empiezo con el nivel estatal, para proseguir con el autonómico y finaliza con el local.

- **Administración General del Estado**

En la Administración General del Estado (en adelante, AGE) conviven distintos sistemas de evaluación de la actividad de sus empleados; cuasi en su totalidad orientados a justificar la retribución del complemento de productividad.¹²⁴ En este trabajo expondré, primero, algunos de los sistemas que han adoptado Cuerpos o unidades concretos. Para, luego, analizar el cambio que supone la propuesta del Plan Inicial de Difusión y de Fomento Experimental de la Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado (en adelante, Plan piloto) y ver cómo algunas unidades lo han desarrollado.

Con carácter general, la AGE ha adoptado la definición de productividad que estableció la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y que se corresponde con lo que he denominado el paradigma predominante: “el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo”.¹²⁵ La Ley de Presupuestos Generales del Estado (en adelante,

¹²³ La descripción de alguna experiencia contiene algún fragmento que es una traducción al castellano del informe que GRAPA realizó en catalán para la EAPC (Martínez y Jané, 2011); cuando así sea lo indicaré. Variar la redacción no aportaría nada sustancial a la memoria. El análisis que se realizará en el siguiente apartado de este Capítulo, cuando se definan y analicen los casos de estudio, es original y se centra en otras variables.

¹²⁴ El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015) publicó el *Modelo de Evaluación del Desempeño en el Marco de la Planificación de Objetivos y Estratégica en las Administraciones Públicas*. Es una propuesta, no vinculante, que se centra en cinco niveles de evaluación: (i) el primero considera los resultados de la unidad administrativa superior, para lo que requiere una planificación previa con objetivos e indicadores; (ii) el segundo atiende a los resultados de la unidad en la que se integra el sujeto evaluado, como medio para potenciar sinergias grupales, y porque reconoce que es infrecuente la asignación de tareas a nivel de puesto de trabajo; (iii) el tercero se corresponde con el control horario del empleado, (iv) el cuarto, lo asigna a la aptitud entendida como la valoración subjetiva de la idoneidad de la persona para un puesto de trabajo, y, finalmente, (v) el quinto, lo reserva para la actitud, que define como la disposición de la persona en relación a su aportación a la Organización. Entiende que los tres primeros sería siempre aplicables a todo el personal, especialmente, cuando el efecto perseguido se la distribución del complemento de productividad. Los dos últimos, sólo se prevé para aquellos empleados que tengan que participar en procesos de provisión de puestos de trabajo. Sin menoscabo del trabajo y las dificultades que supone elaborar un documento de síntesis de distintas tendencias, no puedo negar que este modelo me parece claramente insatisfactorio. En primer lugar, porque vuelve a mezclar el logro de objetivos —en este caso, grupales— con el absentismo. En segundo lugar, porque ante la incapacidad de implementar definitivamente la carrera horizontal, asume que la provisión de puestos de trabajo se seguirá haciendo en base a criterios subjetivos con el mínimo nivel de concreción. Como aspecto positivo, excluye la valoración de las conductas del devengo de la productividad, reconociendo que no puede haber tal sin la valoración de unos indicadores que midan el logro conseguido respecto a una previa planificación de la Organización.

No entro a valorar este caso porque no lo puedo asociar a ninguna Administración en concreto.

¹²⁵ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, artículo 23.3 c).

LPGE) para 2016 concreta que el objeto de evaluación del complemento de productividad es “el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo”.¹²⁶ La única diferencia es que en la Ley presupuestaria se añade la dedicación. Esta incorporación cobra sentido cuando se conoce que el uso más habitual ha sido complementar retributivamente determinados puestos que realizan una jornada superior a la normal.¹²⁷ No obstante, esta formulación se introdujo en la LPGE de 2006, en las anteriores el enunciado incorporaba un condicional que justificaba la verdadera naturaleza —según mi hipótesis— de la productividad, su orientación a mejorar la efectividad organizativa. Así lo definía: “El complemento de productividad, que retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias, y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo, **siempre que redunden en mejorar sus resultados**” (la negrita es mía).¹²⁸ El condicional es lo que expresa la finalidad. Esto es, el rendimiento es productivo cuando es efectivo. La actividad, el interés y la iniciativa son productivas si comportan un mejor resultado. Por tanto, y como se entiende que los resultados deben ser los esperados —como ideal, planificados—, el complemento de productividad debiera premiar los desempeños que contribuyen a alcanzar los objetivos de la Organización.

Arribas, dentro de la ‘versatilidad’ que atribuye al complemento reconoce que se utiliza con distintas finalidades, además de la citada, como: retribuir el logro de objetivos, luchar contra el absentismo, compensar las guardias de colectivos específicos, premiar la calidad de los servicios e, incluso, en alguna ocasión otorgar “alguna «bufanda» que otra” (2010a:18). Esta visión no difiere de la que expusimos con GRAPA (Martínez y Jané, 2011). Cuando se nos dijo que el complemento se concedía discrecionalmente —previa propuesta por parte de la jefatura de la unidad— para retribuir situaciones excepcionales, como pueden ser la acumulación de tareas o haber asumido puntas de trabajo (FO: 12). Además, se nos comentó que se procuraba que el receptor del complemento no repitiera en ejercicios sucesivos, para que el empleado no lo interpretara como un complemento consolidable.

¹²⁶ Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. Artículo 23. Retribuciones de los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en los términos de la Disposición final cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Punto uno, letra E).

¹²⁷ La jornada normal en la AGE son 37,5 horas semanales. Hay determinados puestos, que por la naturaleza de sus funciones, se considera que deben realizar una jornada de 40 horas; éstos son los que se denominan ‘de especial dedicación’.

¹²⁸ Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, artículo 25. Retribuciones de los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Punto uno, letra E).

– *Personal laboral*

El personal laboral de la AGE tiene su estructura salarial regulada por el III Convenio colectivo.¹²⁹ Dentro de los complementos salariales se recogen los complementos por cantidad o calidad de trabajo.¹³⁰ Los define como los que se “perciben en función de la realización circunstancial de una mayor jornada de trabajo, del rendimiento, del desempeño de los puestos de trabajo y de la consecución de determinados objetivos o resultados”. Una de las modalidades previstas es la ‘productividad o incentivos de producción’, que deben retribuir “el especial rendimiento en el desempeño de los puestos de trabajo o la consecución de ciertos objetivos o resultados a determinar por los respectivos Departamentos u Organismos.”¹³¹ Establece que integra tanto los complementos ya existentes bajo estas denominaciones — productividad o incentivos de producción—, como los nuevos que se puedan crear; siempre con el visto bueno de la Comisión de interpretación, vigilancia, estudio y aplicación del Convenio.

En 2011, la Administración redactó una propuesta de desarrollo de este complemento en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda.¹³² En ella se reconoce a este complemento utilidad como incentivador para el empleado y para que la Organización mejore la calidad de sus servicios. Y se propone un nuevo acuerdo porque se reconoce que en los anteriores se detectaron deficiencias y con la voluntad de mejorar la objetividad y eficacia en la distribución del complemento. Se reafirma en la

¹²⁹ Resolución de 3 de noviembre de 2009, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el III Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado.

Artículo 1. Ámbito de aplicación.

1. El presente Convenio será de aplicación general al personal laboral de la Administración General del Estado y de sus organismos autónomos, al que presta servicios en la Administración de Justicia, al de la Administración de la Seguridad Social, incluido, en el caso del Instituto de Gestión Sanitaria (INGESA), al personal laboral que presta servicios en las dependencias de los Servicios Centrales y de las Direcciones Territoriales y/o Provinciales de la entidad y percibe sus retribuciones con cargo a los créditos presupuestarios asignados a dichos centros para esta finalidad.

También será de aplicación al personal laboral del Consejo de Seguridad Nuclear al de la Agencia de Protección de Datos.

2. **Quedan excluidos** del ámbito de aplicación del presente Convenio:

[...]

2.º Personal incluido en el ámbito de aplicación de los Convenios del Boletín Oficial del Estado, **Agencia Estatal de Administración Tributaria**, Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Buque Cornide Saavedra, Buque García del Cid, Buque Esperanza del Mar, Buque Juan de la Cosa, Instituto Astrofísico de Canarias, el personal local que presta servicios a las Fuerzas de los Estados Unidos, y el de los **Institutos** de Gestión Sanitaria (INGESA) y **Social de la Marina**, respecto del personal de los mismos que presta servicios en sus Instituciones Sanitarias. (*La negrita es mía*)

[...]

¹³⁰ Artículo 70, D) 2, *Ibidem*.

¹³¹ Artículo, 73.6.2, *Ibidem*.

¹³² El documento puede consultarse en la web de Comisiones Obreras: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016)

http://www.ccoomeh.org/ccoomeh/ccoomeh/general/MEH/Ppsta_acuerdoproductlabmeh_admon.pdf

dicotomía del objeto de la productividad: (i) “el especial rendimiento en el desempeño” o “la consecución de objetivos o resultados”. Para lo que establece cuatro criterios: *a/* un aumento circunstancial de la carga de trabajo, *b/* la calidad y eficacia del desempeño, *c/* el ‘rango de la dependencia’ (sic) o *d/* la participación en proyectos de mejora.¹³³ La propuesta no concreta una metodología. Se limita a establecer las cuantías máximas a percibir según el colectivo, autorizando a percibir hasta dos modalidades de productividad en un mismo ejercicio. Habilitan dos períodos evaluativos; uno por semestre. Y se establece una limitación en el derecho a su percepción ligada a la presencia; se excluye a aquellos empleados con un número de ausencias superior a quince días en el semestre evaluado.

Al colectivo de personal laboral de la AGE que está en el ámbito subjetivo de la propuesta citada lo considero como caso 01 (Cuadro 3). Careciendo de mayor conocimiento y puesto que no existe mención clara a su contribución al resultado global, más allá de una referencia genérica a la calidad de los servicios., la utilidad declarada sugiere que se implanta con la finalidad de dotarse de un instrumento de gestión de RRHH. Centrándome en el segundo entiendo que valorará el desempeño; lo corrobora el cuarto criterio, que interpreto como una muestra de compromiso con la Organización, lo que se debe considerar como desempeño contextual. Por otra parte, se penalizan todas las ausencias, salvo las causadas por vacaciones o las licencias por asuntos propios, por lo que entiendo que la Organización cae en la tentación de combatir el absentismo —en su acepción más amplia, la que incluye las ausencias justificadas— con un instrumento que debería servir para incrementar los resultados, no la presencia. Los efectos son netamente retributivos. La fecha en la que se firmó es posterior al EBEP, pero el espíritu del Estatuto no se traslada al Acuerdo pues se elude condicionar el devengo del complemento a una evaluación formal. Finalmente apuntar que se trata de una regulación en la que existe un alto riesgo de caer en la arbitrariedad en la concesión; aunque esta posibilidad sería atenuada por la información que se facilita a la parte social.

Cuadro 3.- *Parametrización estudio personal laboral de la AGE*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
01	Gestionar	Rendimiento Contra-productividad	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

¹³³ No puedo valorar el criterio ‘rango de dependencia’ porque no lo entiendo. Ninguno de los sentidos posibles me sugiere algún tipo de vinculación con la productividad.

- **Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)**¹³⁴

El Convenio colectivo del personal laboral de la Agencia, dentro de los complementos cantidad-calidad, establece un complemento de productividad.¹³⁵ La finalidad declarada es “incentivar el rendimiento, la eficiencia y la calidad en el desempeño del puesto y promover un mayor aporte individual a los objetivos de gestión” de las unidades. Se prevén tres conceptos a retribuir, dotados con fondos independientes. Cada concepto se asocia a un determinado colectivo, de modo un mismo empleado sólo puede participar en uno de ellos. (i) El fondo de campañas de presentación de autoliquidaciones de impuestos. Restringido a los empleados, con vinculación fija, que desempeñan tareas en éste ámbito y que ven su carga de trabajo aumentada notablemente en el período de campaña de declaración, hasta el punto de suponerles una modificación del horario habitual. (ii) El fondo de productividad para el personal que realiza tareas recaudatorias. Para este personal, sujeto a evaluación del rendimiento, el complemento retribuye el grado de logro de los objetivos de la unidad. Y, (iii) para los empleados laborales que no pueden participar de los anteriores, se dota el fondo de productividad por cumplimiento de objetivos. El establecimiento de los objetivos se desarrollará por medio de Instrucciones de la Dirección General de la Agencia Tributaria. El pago del complemento será mensual, revisada la cuantía trimestralmente.

Por otra parte, la AEAT elaboró en 2014 un Plan Especial de Intensificación de Actuaciones (PEIA) con la finalidad de incrementar la recaudación y luchar contra el fraude fiscal. En él se defiende que la mejora de los resultados se logra incrementando la exigencia de la Organización, revisando los métodos de trabajo y con la implicación de los empleados. Para lograr esta implicación, dentro la dotación ordinaria para la productividad, se reservó crédito para retribuir el adicional esfuerzo y dedicación de los empleados que contribuyeran, voluntariamente, a alcanzar el objetivo del PEIA que delimitaba el Indicador 3 del Plan de Objetivos de la AEAT: “los resultados de prevención y control del fraude tributario y aduanero”.¹³⁶ Este nuevo fondo se ha denominado Productividad Extraordinaria por Resultados destinada al impulso del Plan

¹³⁴ Se sabe que la administración tributaria lleva años desarrollando incentivos del rendimiento vinculados al logro de objetivos. Desde GRAPA intentamos obtener más información, pero el recelo de los gestores de la Agencia a exponer ante la opinión pública un sistema de incentivos que pudiera interpretarse que fomenta la presión inspectora por interés recaudatorio les aconsejó no facilitarnos documentación. Dado que el objeto de este estudio no es analizar en profundidad los mecanismos de evaluación sino entender qué se viene considerando como productividad, he considerado oportuno comentar aquella información a la que he podido acceder vía normativa o vía notas sindicales.

¹³⁵ Resolución de 23 de junio de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del IV Convenio colectivo del personal laboral de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (BOE 164, de 11 de julio de 2006), artículo 69.

¹³⁶ En el primer año de implementación de la Productividad PEIA, según se informó a los sindicatos, la participación fue de cerca del 80 %. Así se recoge en la nota informativa del sindicato SIAT que puede consultarse en su web: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016) http://sindicatosiat.com/images/2015-01-21_HI_Comisin_de_Seguimiento_PIA.pdf

Especial de Intensificación de Actuaciones (en adelante, Productividad PEIA).¹³⁷ En un principio se restringe la participación al personal funcionario de cualquier área, pero se contempla la inclusión del personal laboral. Se establecen dos componentes. (i) El primero es fijo y se percibe en dos pagos a cuenta, a tanto alzado, no reintegrables. A los empleados de las unidades que participan directamente en el logro del objetivo medido por el indicador 3, se les requiere “el compromiso de incremento significativo de su esfuerzo y dedicación”, que debe traducirse en un incremento de horas trabajadas.¹³⁸ Se parte del supuesto que “todos los funcionarios que cumplan los requisitos de incremento de presencia voluntaria exigidos están en condiciones de realizar una aportación significativa a la mejora de resultados que se persigue”. Si se constata que no es así se podría denegar el pago de este primer componente. El hecho de haber sido excluido del pago de este primer componente no significa que no se pueda percibir el segundo, si se cumplen las condiciones para su devengo. Para el resto de empleados se distingue entre (i) quienes están adscritos a las áreas de jefatura de las que dependen los empleados del grupo anterior, a los que se les aplica el mismo régimen de pago (ii). Y los adscritos a las áreas de apoyo, a los que se les exige un 75 % de las horas de dedicación extraordinaria, y se les retribuye con un 75 % del importe.

El segundo componente es variable. El importe a distribuir está sujeto al crédito final disponible en el fondo de productividad para PEIA. En cualquier caso, si el indicador 3 alcanza un valor determinado (9.600 millones de euros entre enero y noviembre de 2014) los empleados que hayan recibido los dos pagos del componente fijo recibirán un tercer pago por un valor no inferior a la suma de los dos anticipos. Si se consigue un incremento del 2% en el indicador (200 millones de euros) la cuantía de este tercer pago no será inferior al doble de la suma de los otros dos. La distribución individual se condicionada a los resultados obtenidos en el PEIA. Se distribuye teniendo en consideración el colectivo, área y unidad de adscripción del funcionario. Se contempla, entre otros criterios de ponderación, las horas acumuladas entre enero y noviembre que superan la jornada establecida para su puesto de trabajo.

Finalmente, en el Acuerdo se prevé la constitución de una Comisión de seguimiento conjunta con los sindicatos, que debe reunirse bimestralmente.

¹³⁷ Acuerdo entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las organizaciones sindicales sobre los criterios de distribución de la Productividad Extraordinaria por Resultados destinada al impulso del Plan Especial de Intensificación de Actuaciones para 2014, firmado el 13 de marzo de 2014. Los sindicatos que participaron en el Acuerdo fueron SIAT-USO, CC.OO., GESTHA y UGT. No lo hicieron CSIF, CIG y ELA. Puede consultarse en la web del GESTHA: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016)

http://www.gestha.es/archivos/informacion/mesasnegociadoras/2014/ACUERDO_AEAT-SINDICATOS_13-03-14_PLAN_ESPECIAL.pdf

¹³⁸ No se trata de un incremento de la jornada semanal, sino de haber realizado como mínimo cuatro horas más en el período marzo-abril, para devengar el primer pago, y ocho horas de mayo a septiembre para el segundo.

En 2015, la AEAT entregó a los sindicatos una propuesta de Acuerdo con los criterios de distribución de la Productividad PEIA para ese año.¹³⁹ Proponía algunas novedades. En primer lugar, extender el alcance de la evaluación a todo el personal funcionario de la Agencia, sin porcentajes de participación según el rol en la inspección y recaudación. Y la ampliación de la evaluación al valor alcanzado en el indicador 4.1: los “ingresos procedentes de autoliquidaciones extemporáneas inducidas”. Incrementaba a dos los períodos de evaluación; establecía uno a 30 de junio y otro a 30 de noviembre. Se incrementaban las horas mínimas adicionales de permanencia; quedando en 6 horas para el período marzo-abril y para julio-septiembre, pero en el segundo período debe suponer, además, un incremento neto de 13 horas en el cómputo enero-septiembre. Los importes crecían, pudiendo —según el importe final logrado en los indicadores 3 y 4.1 y el número de horas realizadas por encima de la jornada— quintuplicar lo percibido como anticipo en el período evaluado. Finalmente, se incluía una garantía de proporcionalidad en el reparto entre los subgrupos de clasificación profesional.

Ante la falta de apoyo sindical mayoritario para firmar el Acuerdo, la AEAT emitió una Resolución estableciendo los criterios de modo unilateral.¹⁴⁰ Se volvió a segmentar los participantes, como en 2014, según su rol en la inspección y recaudación; con la misma limitación del 75 % para el personal de apoyo. Se eliminó la posibilidad de inclusión del personal laboral. Los valores de la parte variable se redujeron, a la vez que se requerían más horas para devengar su cobro. No se recogió la garantía de proporcionalidad. Y se prescindió de constituir una comisión de seguimiento con los sindicatos, dejando la habilitación e interpretación de los criterios a la dirección del Departamento de RRHH de la AEAT.

En 2016, se ha propuesto un nuevo Acuerdo.¹⁴¹ En este texto se recuperan los postulados del redactado de 2015, con la salvedad de la cuantía de la parte variable que como máximo llega a cuadruplicar lo percibido en el anticipo.

¹³⁹ El documento, con el título “Acuerdo entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las organizaciones sindicales sobre los criterios de distribución de la Productividad Extraordinaria por Resultados destinada al impulso del Plan Especial de Intensificación de Actuaciones para 2015”, fechado en marzo de 2015, está disponible en la web del SIAT: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016)

http://www.sindicatosiat.com/images/acuerdos/2015-03-11_Propuesta_de_Acuerdo_PIA_2015_logo.pdf

¹⁴⁰ La Dirección General de la AEAT envió a los agentes sociales un borrador de la Resolución en la que se establecían las “instrucciones sobre los criterios de distribución de la productividad extraordinaria por resultados, destinada al impulso del Plan Especial de Intensificación de Actuaciones para 2015”. Este documento está disponible en la web del SIAT: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016)

http://www.sindicatosiat.com/images/acuerdos/2015-03-11_Resolucion_AEAT_instrucciones_PIA_logo.pdf

¹⁴¹ El documento, con el título “Acuerdo entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las organizaciones sindicales sobre los criterios de distribución de la Productividad Extraordinaria por Resultados destinada al impulso del Plan Especial de Intensificación de Actuaciones para 2015”, fechado en marzo de 2015, está disponible en la web del GESTHA: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016)

http://www.gestha.es/archivos/informacion/mesasnegociadoras/2016/Acuerdo_PEIA_2016_03-02-2016_%281%29.pdf

Al margen de los Acuerdos sobre productividad, la AEAT firmó un Acuerdo con los sindicatos para desarrollar la carrera profesional de sus empleados.¹⁴² En este Acuerdo se liga el ascenso en los sucesivos tramos de la carrera horizontal (i) a un determinado tiempo de permanencia en el tramo inferior, (ii) al resultado de la ED y (iii) a la realización de formación obligatoria. La progresión significa el reconocimiento de una mayor experiencia y conocimientos profesionales. Se entiende que este incremento de competencia profesional debe suponer desempeñar tareas de mayor responsabilidad y complejidad, por lo que se modifica el puesto del trabajo incrementando el complemento de destino y/o el complemento específico. Según el redactado del Acuerdo, se presume que este nuevo sistema de carrera “aumentará la motivación y satisfacción profesional de los trabajadores, lo que mejorará su implicación y el ejercicio de su actividad, redundando en una mayor eficacia de la Agencia Tributaria en el desarrollo” de sus competencias.

A efectos de este trabajo, cinco son los puntos a destacar. Primero, la pluralidad de situaciones que son retribuidas con el complemento de productividad. La versatilidad que Arribas (2012a) le atribuye en la AGE es palmaria en la AEAT. Así se reconoce en el redactado de los Acuerdos para 2015 y 2016, donde se puede leer que la Productividad PEIA no incide “en otras modalidades de productividad que funcionan con sus propias reglas”. Esto lo denuncian los sindicatos, que reclaman una unificación de los sistemas —de las distintas ‘productividades’— y homogenización en cuanto a los criterios a valorar.¹⁴³ Sin embargo, a mi entender —sin menoscabo de que una mala praxis pueda desnaturalizar el concepto—, la diversidad de objetivos que retribuye el complemento refuerza su carácter instrumental. Debe existir una relación clara entre causa y efecto; en este caso, entre logro y compensación. Las Administraciones son complejas, con diversidad de intereses a satisfacer. Aquí se ve, por ejemplo, que la AEAT debe cumplir unos objetivos en recaudación, pero también debe garantizar un servicio durante las campañas de autoliquidación de determinados impuestos. En estos objetivos pueden participar distintos empleados, por lo que es razonable que se les incentive en función de aquello en lo que pueden contribuir.

Segundo, la distinción entre productividad y desempeño. En los Acuerdos para la Productividad PEIA se establece que “la participación individual en la productividad estará en función del grado de contribución efectiva de cada funcionario al logro de

¹⁴² Acuerdo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (Agencia Tributaria) y las organizaciones sindicales CC.OO., SIAT-USO, UGT, CSI-CSIF, CIG y ELA sobre el desarrollo de la carrera profesional y administrativa de su personal, firmado en noviembre de 2007. Este Acuerdo compromete al personal funcionario. Para el personal laboral, los firmantes trasladan a la Comisión Negociadora del IV Convenio la necesidad de tratar las opciones de carrera y la reordenación y simplificación de las categorías profesionales.

¹⁴³ En esta línea se manifiesta, por ejemplo, el sindicato CSI-CSIF, en una nota informativa que puede consultarse en su web: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016) http://www.csi-f.es/archivos_migracion_estructura/aeat/modules/Portada/documentos/A%20PROPUESTA%20PRODUCTIVIDAD%20CON%20NIVEL%2016.pdf

resultados alcanzados por el conjunto de la organización”. No habla de desempeño; ni de eficacia, ni de eficiencia, ni de calidad. Relaciona directamente la productividad con el resultado, con la efectividad de su actividad. Y, aunque obligan a incrementar —ligeramente— la jornada —por tanto, la presencia— advierten que la relación entre el incremento de presencia voluntaria exigida y una aportación significativa a la mejora de los resultados perseguidos es una presunción que puede ser refutada. Con lo que ponen de nuevo el foco en el logro de los resultados planificados. Por contra, al proyectar la carrera profesional sí que se condiciona al resultado de una ED; y en este caso, se omiten los resultados.¹⁴⁴

Tercero, la finalidad de la productividad declarada y observada. Se ha visto que para el personal laboral la finalidad declarada no se limita a un mejor desempeño —“incentivar el rendimiento, la eficiencia y la calidad en el desempeño del puesto— sino que también debe repercutir en la consecución de “los objetivos de gestión” de la Organización. Más patente es todavía en la Productividad PEIA, que se motiva como instrumento para incentivar al empleado para que la Organización tenga éxito en el Plan de objetivos que se establece en el PEIA. Y además no es una vinculación genérica. En absoluto. Se monitoriza con dos indicadores concretos del Plan. Así, la finalidad declarada es claramente lograr una mayor eficacia organizacional por la vía de la efectividad en la actuación individual.

No obstante, según la crítica sindical, se esconde una finalidad no declarada: incrementar la retribución de la cúpula de un colectivo determinado. Esta denuncia se ve reforzada por la opacidad en la distribución de las ‘otras productividades’. A mi entender, no es tanto una finalidad observada que difiera de la que se declara, como un efecto del sistema que, si bien no distorsiona la finalidad, puesto que en se entiende que son la dirección y los niveles superiores los que inciden en la recaudación, sí que puede ser contraindicado para conseguir una actuación solidaria por parte de los empleados que tienen un rol de soporte. En qué medida es relevante el papel de los órganos transversales y de soporte es subjetivo. Yo creo que es importante.

Cuarto, qué se mide. En la productividad PEIA, se empieza por planificar qué quiere conseguir la Organización, definiéndose el PEIA. Se concreta en un Plan de objetivos con sus correspondientes indicadores. Y, luego, se plantea cómo valorar la contribución del empleado. Esto es intrínseco a la evaluación que asocio con la finalidad de incrementar el rendimiento de la Organización. Primero se planifica dónde se quiere llegar, y luego se incentiva la contribución. En contraposición al desempeño, en el que

¹⁴⁴ Esta distinción observada entre productividad y desempeño —que secunda mi hipótesis— se considera una patología de la evaluación en la AEAT y como tal es criticada por el sindicato GESTHA. En este sentido, el sindicato afirma: “Desde su creación, la AEAT ha utilizado un sistema de valoración del rendimiento dirigido hacia los resultados, en contraste con aquellos que también valoran el desempeño, es decir, la forma en que estos resultados se obtienen”. Ante lo cual propone generalizar la evaluación del desempeño y que la productividad sea, junto a la carrera profesional, uno de sus efectos. Entiende, además, que sólo así cumplirá con su papel como elemento incentivador. Este documento puede consultarse en su web: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016) <http://www.gestha.es/archivos/informacion/monograficos/2012/propuesta-gestha-evaluac-desemp-.pdf>

partimos de una evaluación y luego nos planteamos qué efectos debe tener para que se cumpla la finalidad que la ha motivado.¹⁴⁵

Quinto, la diferencia entre el reconocimiento de una productividad individual y la retribución de la productividad que percibe el individuo. La productividad, como actividad efectiva que repercute en los objetivos de la Organización, puede entenderse limitada a aquellos empleados que realizan tareas directamente vinculadas con el proceso que conduce al resultado. En este caso, el complemento de productividad retribuye la productividad individual. No obstante, para los empleos en puestos de soporte o transversales la vinculación con el resultado de la unidad es más difusa y controvertida. Si se llega a la conclusión que para estos puestos no es correcto evaluar en términos de productividad en los términos que establezco, no por ello tiene porque renunciarse a incentivarlos, permitiéndoles percibir el complemento de productividad según los resultados obtenidos por su unidad. Ello refuerza el sentimiento de equipo y potencia las dinámicas de solidaridad grupal. En este sentido se actúa en la Productividad PEIA; con más intensidad cuando se negocia con los sindicatos, que cuando se deja a la decisión unilateral de la Administración.

Así las cosas, selecciono la productividad PEIA según se aprobó para 2015 como caso 02, y el Acuerdo para desarrollar la carrera profesional como caso 03 (Cuadro 4). En el primero la finalidad declarada es clara, se quiere orientar los esfuerzos de los empleados a contribuir en los compromisos de la Organización recogidos en el PEIA. Por tanto, se busca incrementar el rendimiento organizativo. Para ello, se evalúa directamente el resultado de la actividad de los empleados mediante los indicadores que incorpora el Plan. Todo ello conlleva unos efectos retributivos, que también se ven afectados por los valores que alcanza el indicador para el conjunto de la Organización.

Por su parte, en el caso 03 la finalidad que declara es motivar a los empleados con la esperanza que ello suponga incrementar su implicación y repercute en una mayor eficacia del conjunto. Esta finalidad pretende conseguirla con la carrera; con una carrera que premia a quien acredita un mejor desempeño. Así, el resultado de la evaluación supone dotarse de un argumento objetivo con el que gestionar la plantilla. No el único. Porque también se valorará la permanencia en el puesto —antigüedad— y una determinada formación obligatoria. La antigüedad no sabemos si será ‘razonable’ como para que de facto no se convierta en el argumento principal, pero debemos entender que es un elemento más. En cuanto a la formación, según como se regule puede ser un requisito curricular o como el interés por formarse, y en esta segunda lectura lo

¹⁴⁵ Sobre el cómo no tengo documentación oficial. Ni siquiera los sindicatos tienen información veraz sobre cómo se distribuye individualmente el complemento. GESTHA, en un documento interno, comenta el modo cómo se realiza esta distribución en algunas subdirecciones. Puede consultarse en su web: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016)
http://www.gestha.es/archivos/informacion/monograficos/2016/Estudio_productividad_2014_y__2015.pdf

podremos considerar como desempeño contextual. El efecto principal es la carrera horizontal.

Cuadro 4.- *Parametrización estudio AEAT.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
02	Optimizar	Productividad	Retributivos	Sí
03	Gestionar	Desempeño Antigüedad	Carrera horizontal	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Consejo de Estado**

El Consejo de Estado lo integran el Presidente, los Consejeros permanentes, los Consejeros natos, los Consejeros electivos y el Secretario general; más los funcionarios adscritos.¹⁴⁶ La retribución del Presidente responde sólo al concepto de sueldo y viene determinada por la LPGE. En la misma Ley se fijan las retribuciones de los Consejeros Permanentes y Natos y del Secretario general. En este caso, los conceptos retributivos son los mismos que para los funcionarios públicos: sueldo, complemento de destino, específico y de productividad, trienios, y paga extraordinaria. Corresponde al Presidente asignarlo, en los mismos términos que la LPGE establecía para la AGE.¹⁴⁷ Y según se puede ver en la web del Consejo de Estado, perciben efectivamente el complemento de productividad.¹⁴⁸

Por otra parte, en el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado se prevé un complemento de productividad para los miembros de los grupos de trabajo.¹⁴⁹ Estos

¹⁴⁶ Ley Orgánica 1/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

¹⁴⁷ Ley de Presupuestos Generales del Estado 2016, artículo 21.5.2, Retribuciones de los Altos Cargos del Gobierno de la Nación, de sus Órganos consultivos, de la Administración General del Estado y otro personal directivo. Cabe remarcar que en este punto se hace mención a los Consejeros Permanentes y al Secretario General, pero no a los Consejeros natos.

¹⁴⁸ El importe de las retribuciones de los altos cargos del Consejo de Estado pueden consultarse en la sección de transparencia de su web: (validez del enlace comprobada por última vez el 5/07/2016) <http://www.consejo-estado.es/transparencia/view.php?id=168>

¹⁴⁹ Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, artículo 119.6:

«Los miembros de los grupos de trabajo podrán percibir las dietas, gratificaciones o complemento de productividad que fije el Presidente del Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 15 del artículo 19 de este reglamento.»

El artículo 19, determina que es competencia del Consejo, previo informe de la Comisión, la fijación de “las dietas, gratificaciones y complemento de productividad que hayan de percibir los miembros del Consejo de Estado y el personal a su servicio”.

grupos se constituyen para desarrollar las tareas encargadas a la Comisión de Estudios.¹⁵⁰

La finalidad del complemento de productividad en los puestos de Consejero es cuestionable, por lo que no lo consideraré como caso de estudio. Cuesta argumentar que unos puestos de tal prestigio y responsabilidad requieran ser incentivados. Tampoco parece razonable sujetar a los Consejeros a una ED que revise la calidad de sus dictámenes. Es, según mi opinión, un caso claro de desnaturalización de la finalidad y objeto de este complemento, o una vía subrepticia mediante la cual incrementar sueldos.

- **Abogacía del Estado**

La Abogacía General del Estado dictó la Instrucción 4/1998, de 11 de septiembre, sobre el Complemento de Productividad Adicional por Objetivos. Nótese que se considera adicional, por lo que no se excluye la percepción de ‘otro’ complemento de productividad. Con lo que parte de lo percibido como productividad queda condicionada al logro de resultados que cumplan con los objetivos establecidos. Ello supone que (i) se valoran los datos sobre el desempeño de los abogados, como contenciosos finalizados —entre los cuales se distinguen tres tipos, según su complejidad— y cuáles de estos han sido ganados, o los ingresos generados por el concepto de honorarios. Y (ii) que existe una planificación sobre qué porcentaje deben finalizarse y ganarse en el período evaluado. La finalidad declarada es conseguir una mejora retributiva para amortiguar la diferencia de emolumentos que les separa de quienes ejercen a alto nivel en el sector privado. Se conoce que es habitual en este colectivo pedir la excedencia para ejercer en un bufete o empresa de prestigio —lo que se conoce con el nombre de ‘puertas giratorias’ porque la excedencia les permite reingresar en la AP—, básicamente por razones económicas.¹⁵¹ De lo que se infiere que la verdadera finalidad es retener a los empleados más talentosos. La retención de talento es una opción limitada, pero legítima, de la gestión de RRHH; que obviamente no goza de las ventajas de un sistema integral, pero que por contra, requiere de mucha menos implicación de la Organización y su unidad de RRHH. Como caso 04 (Cuadro 5) valoro que con la finalidad de gestionar la plantilla valora la productividad de sus empleados para retribuir quienes alcanzan los umbrales planificados.

¹⁵⁰ Artículo 13, *Ibidem*.

¹⁵¹ El 8 de marzo de 2016, Antonio M. Vélez firmaba un artículo en el periódico digital [eldiario.es](http://www.eldiario.es/economia/abogados-trabaja-empresas-Ibex_0_492401764.html) titulado “Uno de cada diez abogados del Estado acaba una empresa del Ibex 35”.

Cuadro 5.- *Parametrización estudio Abogacía del Estado.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
04	Gestionar	Productividad	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Patrimonio Nacional**

En el Convenio colectivo para el personal laboral del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, dentro de la estructura retributiva, se contemplan los complementos por cantidad o calidad del trabajo.¹⁵² Son los que deben retribuir la “realización de una mayor jornada de trabajo o del rendimiento circunstancial para la consecución de determinados objetivos o resultados”.¹⁵³ Y se distinguen tres modalidades: (i) el complemento de mayor dedicación, que retribuye la jornada de cuarenta horas; (ii) las horas extraordinarias, y (iii) el complemento por asignación de funciones adicionales, que compensa “la asignación de tareas que, por circunstancias sobrevenidas, hayan de llevarse a cabo por un período de tiempo determinado que exija un rendimiento extraordinario, trabajo en domingos o cualquier otra tarea no inherente al puesto que precise una especial disponibilidad, y cuya naturaleza no requiera la creación de un nuevo puesto de trabajo”.

Por otro lado, en la disposición adicional primera, se prevé un Plan que debe incluir una ED como fundamento de la carrera y promoción profesional de los empleados, de acuerdo con los postulados del EBEP.

En suma, existe una retribución de una mayor jornada o carga de trabajo que se asimila, erróneamente, con productividad. Y por otro lado se piensa en evaluar el desempeño para asociarlo a la carrera profesional. Se separan pues las dos vías: la productividad y el desempeño. Esta dualidad ratifica mi hipótesis, pero no tengo suficientes datos para integrarlo como casos. Por otra parte, aunque considero que un complemento que se refiere a cantidad o calidad del trabajo debe hacer referencia forzosamente al rendimiento o productividad, dado que no se recoge con esa denominación opto por excluirlo como caso de estudio a efectos de su posterior análisis comparado.

¹⁵² Resolución de 14 de julio de 2010, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el texto del Convenio colectivo para el personal laboral del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

¹⁵³ Artículo 79 D) f), *Ibidem*.

- **Administración de Justicia**

La Ley orgánica 19/2003 define el complemento de productividad para los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.¹⁵⁴ Además de la fórmula ya citada —el paradigma predominante— incorpora al concepto la participación del empleado en “programas concretos de actuación y la consecución de los objetivos que se determinen” por quien compete.¹⁵⁵

En un Acuerdo de 2006 entre el Ministerio y la UGT se propone retribuir el complemento de productividad mediante “Planes Concretos de Actuación” (sic) con la finalidad de que la ciudadanía observe una mejora efectiva del servicio prestado.¹⁵⁶ Estos Planes deberían afectar al mayor número posible de funcionarios, pero no son universales. Por otra parte, en el punto 4 del apartado c del anexo II de dicho Acuerdo, se recoge una “productividad variable en cuantía suficiente que compense íntegramente a efectos económicos la realización de sustituciones en puestos de Cuerpo superior al de origen, alcanzando de esta forma el 100% de las retribuciones”. Por otro lado, el Acuerdo de la mesa sectorial de retribuciones y empleo de Justicia de 18 de noviembre de 2005, concluye estableciendo un programa de productividad encaminado a disminuir el absentismo.¹⁵⁷ Vemos, pues, en tres páginas del mismo BOE tres ejemplos que corroboran la versatilidad de la que nos advertía Arribas (2010a).

En 2009 se firma un Acuerdo para crear un complemento de productividad para el personal laboral de la Administración de Justicia.¹⁵⁸ Como finalidad se establece “retribuir la mejora del rendimiento, la eficacia y la calidad en el desempeño de los puestos de trabajo, y a lograr una mayor aportación al cumplimiento de los objetivos de diferentes unidades, así como una mejora en el nivel de absentismo”. Esta finalidad declarada contrasta con los criterios previstos para valorar la productividad: (i) la realización de tareas o funciones que exijan prestaciones de especial calidad o que excedan de lo habitual, (ii) la dificultad y carga de trabajo, (iii) el índice de absentismo, y (iv) el horario. Estos cuatro ítems poco o nada nos indican de la productividad —ni siquiera como incentivos de producción— y, a excepción del absentismo, todos pueden

¹⁵⁴ Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, artículo 516 A) 2º a).

¹⁵⁵ Este tipo de objetivos se corresponden con los objetivos coyunturales a los que nos referíamos en Martínez y Jané (2011).

¹⁵⁶ Resolución de 11 de mayo de 2006, de la Secretaría de Estado de Justicia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Justicia y la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores en el ámbito de la Administración de Justicia (BOE 145, de 19 de junio de 2006).

¹⁵⁷ Resolución de 12 de mayo de 2006, de la Secretaría de Estado de Justicia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Justicia y las Organizaciones Sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de Justicia (BOE 145, de 19 de junio de 2006).

¹⁵⁸ Acuerdo, de 22 de octubre de 2009, de la Subcomisión Delegada de la Administración de Justicia, sobre creación de un complemento de productividad para el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia.

ser retribuidos por el complemento específico del puesto.¹⁵⁹ Como ejemplo, reclama incluir a los empleados que realizan informes cuyo plazo de emisión esté regulado normativamente y que suponen gran responsabilidad por tener incidencia en los procesos judiciales.¹⁶⁰ No se refiere a aquellos empleados que cumplan con los plazos y que emitan informes de calidad, sino de los ocupantes de unos puestos con unos requerimientos determinados; por tanto, eso debería retribuirlo el complemento específico. Tampoco serían supuestos de productividad los otros dos colectivos que incluye expresamente este Acuerdo: los empleados que deben participar en juicios orales y aquellos que atienden al público. Aunque se incide en que las cantidades percibidas no generan derechos individuales en periodos sucesivos, al retribuir el puesto y no la labor del ocupante nada parece excluir que el empleado lo siga cobrando mientras permanezca en el puesto.

Centrándome en este último Acuerdo de 2009 como caso 05 (Cuadro 6), de la finalidad declarada sólo reconozco como elemento lícito en la evaluación de la actividad el empleado: la lucha contra el absentismo. En este punto y remarcando que la productividad no debería servir ni para remunerar lo que corresponde a otros conceptos retributivos ni para incrementar la presencia, la finalidad observada se restringe al ámbito de la gestión —sería más correcto aquí hablar de administración— de RRHH. En cuanto al objeto, principalmente considera la mera ocupación de determinados puestos —que este estudio califica con el objeto genérico ‘otros’—y, en menor medida, la lucha contra el absentismo, o lo que aquí entendemos como desempeño contra-productivo. Los efectos, retributivos.

Cuadro 6.- *Parametrización estudio Administración de Justicia.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
05	Gestionar	Contra-productividad Otros	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

¹⁵⁹ El artículo 6.2 del II Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado (Resolución, de 10 de octubre de 2006, publicada en el BOE 17997) iguala productividad a incentivos de producción. Para ambos establece que retribuyen “el especial rendimiento en el desempeño de los puestos de trabajo o la consecución de ciertos objetivos o resultados a determinar por los respectivos Departamentos u Organismos”.

¹⁶⁰ La evaluación, precedida por un proceso de análisis de puestos, es útil en casos como el que se intuye en este ejemplo. Puesto que si lo extraordinario es emitir un informe en un plazo determinado y que éste tenga relevancia en el proceso judicial, se puede deducir que lo ordinario es que no haya plazo y que las conclusiones sean irrelevantes. Estas son las situaciones que requieren de un rediseño de procesos y, si es necesario, de puestos de trabajo.

– Secretarios judiciales

La Ley orgánica 19/2003, en su artículo 447.3 c), también establece para el Cuerpo de secretarios judiciales idéntica fórmula ampliada de productividad. Que se replica en su Reglamento Orgánico.¹⁶¹ Sin embargo, este Cuerpo ya tenía un marco retributivo propio, el Real Decreto 1130/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el régimen retributivo del Cuerpo de Secretarios Judiciales. En él se definían unas retribuciones variables. Con una parte fija, en función de la antigüedad en el Cuerpo y de las características del puesto ocupado. La variable remuneraba su rendimiento individual en el desempeño de las funciones. Como contenido de la parte variable sólo se reconoció el complemento de productividad. Este complemento se sigue entendiendo como dual. Por una parte, el redactado que he definido como paradigma predominante y, por otra, el logro de los objetivos fijados en los programas de actuación que estableciera la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. Un empleado no podía percibir el complemento asociado a más de un programa simultáneamente.

Se dictaron resoluciones para concretar la regulación del complemento. Así, en para el período 2005-2006, se establecía que la finalidad era “retribuir específicamente el rendimiento individual acreditado por cada Secretario Judicial bien retribuyendo la asistencia a las vistas en los casos en que hayan de realizar sustituciones” o a aquellos “que alcancen un rendimiento individual especialmente notable en la tramitación diligente en la cuenta de consignaciones y depósitos judiciales, así como en las inscripciones en Registros y por la responsabilidad del uso de aplicación de Recursos humanos y nómina, en virtud del principio de colaboración administrativa, con carácter transitorio”.¹⁶² En su primer punto, la Instrucción establecía los objetivos que perseguía la organización para el período. Eran objetivos coyunturales, de índole organizativa no estratégica. Antes de considerar cómo se valorarían las sustituciones y el especial rendimiento, se estableció que el hecho de desarrollar y controlar estos objetivos ya supone un esfuerzo de los mandos que se debe recompensar mediante el ‘complemento de productividad de los Secretarios responsables’; en cuantías que van desde los 90€ a los 200 € mensuales. A continuación, se fijaba el ‘complemento de productividad por asistencia a vistas’. El principal objetivo era asegurar que las vistas no suspendían por falta de presencia de un Secretario judicial, y que cuando no pudiera ir fuera en su lugar otro Secretario judicial y no lo hiciera un sustituto no profesional. En el enunciado no queda claro qué supone para el Secretario hacer esta sustitución. No se intuye que comporte un desempeño más eficiente en su labor que le permita personarse en más

¹⁶¹ Artículo 94.3 c) del Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales.

¹⁶² Resolución, de 1 de diciembre de 2005, del director general de Relaciones con la Administración de Justicia por la que se regula el complemento de productividad del Cuerpo de Secretarios Judiciales para el período 2005-2006. Esta Resolución fue declarada nula de pleno derecho por la Sentencia 223, de 12 de marzo de 2008, de la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

vistas, ni que le suponga más horas de jornada. Parece que simplemente se trata de adecuar la carga de trabajo a lo que realmente puede hacer el funcionario.¹⁶³ En el punto cuarto, establecía el ‘complemento de productividad por especial rendimiento’. Para discernir entre un rendimiento ordinario y un especial rendimiento, sobre los datos de los registros organizacionales en los que se informa de los expedientes que gestionan y resuelven, se premiaba al 30 % de los empleados que conseguían mejores estadísticas. Según el baremo utilizado —consignación y depósitos judiciales, o inscripciones en registros— se les reconocía el derecho a percibir 100 € o 90 €, respectivamente, al mes. También devengaban el complemento, por un importe de 30 € mensuales, aquellos Secretarios que realizaban todos los trámites con la unidad de RRHH por vía telemática.

En 2008, la finalidad y objetivos persistían, pero se incorporó un nuevo concepto a retribuir, el complemento de productividad por entradas y registros simultáneas y fuera del servicio de guardia y del horario ordinario.¹⁶⁴ Por un importe de 60 € se recompensaba la actividad fuera de la jornada; lo hacía de un modo impropio, porque ese hecho se recompensa pagando horas extraordinarias.

A finales de 2010 se dicta una Resolución que supone una verdadera novedad sobre qué es y cómo se mide la productividad de este Cuerpo.¹⁶⁵ Empieza rechazando los criterios que había sostenido hasta la fecha: (i) “no debe incluir ningún concepto que sea retribuable por otras vías o contemplado específicamente por otras normas, como la participación en planes de actuación o las sustituciones” y (ii) “la utilización las aplicaciones y sistemas informáticos no conlleva un especial reconocimiento retributivo”. La primera precaución recoge las advertencias que ya he hecho sobre las características del puesto que son remuneradas a través del complemento de destino y el complemento específico, y la prestación de servicios fuera de la jornada, que retribuyen las horas extraordinarias. La segunda reconoce lo obvio, es competencia de la Organización determinar los medios que deben emplear sus trabajadores; no es potestad del empleado rehusar.

Se establecen indicadores de su ‘actuación profesional’ y se agrupan en tres categorías. Una primera que responde al ‘rendimiento individual’ y que contempla nueve indicadores posibles: *a/* decretos definitivos, *b/* tasaciones de costas realizadas, *c/* señalamientos celebrados, *d/* ejecuciones archivadas, *e/* certificaciones expedidas, *f/* acuerdos gubernativos definitivos, *g/* número de diligencias practicadas, *h/* visitas de excusas practicadas y *i/* solicitudes de archivo atendidas. Una segunda en función de los elementos estructurales del puesto que ocupa el Secretario; con cuatro indicadores: *a/*

¹⁶³ El recurso de alzada que interpuso, el 30 de diciembre de 2005, el Sindicato de Secretarios Judiciales contra esta resolución también se expresaba este sentido. Así afirmaba que “No retribuye al que más trabaja, sino al que dispone de más tiempo para asistir a las vistas de otros Juzgados o Tribunales”.

¹⁶⁴ Resolución, de 22 de octubre de 2008, de la directora general de Modernización de la Administración de la Justicia por la que se regula el complemento de productividad del Cuerpo de Secretarios Judiciales para el período 2008.

¹⁶⁵ Resolución, de 27 de diciembre de 2010, del director general de Modernización de la Administración de Justicia por la que se determina la productividad del Cuerpo de Secretarios Judiciales.

número de asuntos de entrada, *b/* número de asuntos resueltos, *c/* número de inscripciones en el Registro Civil y *d/* número de funcionarios a cargo. Y la tercera, que contempla factores estratégicos relevantes para la mejora del servicio público de justicia, agrupa otros cuatro indicadores: *a/* Inscripciones en el Sistema de Registros Administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, *b/* número de mandamientos de pago y transferencias, *c/* número de entradas y registros, *d/* actuaciones con salida de la sede de la oficina judicial, *e/* conciliaciones practicadas, *f/* tramitación de procedimientos de jurado, *g/* expedientes de nacionalidad finalizados, *h/* número de diligencias en comisión y *i/* número de órganos a los que se presta servicio.

Para distribuir el montante se pondera con el 50 % el resultado obtenido en la primera categoría y el 25 % el resultado de cada una de las otras dos categorías.¹⁶⁶ Ni todos los indicadores se aplican para todos los puestos, ni de hacerlo suponen el mismo porcentaje sobre la valoración final. A efectos de la evaluación, se han distribuido todos los puestos de Secretario en 130 agrupaciones ‘ficticias’ en función del tipo de órgano y de la especialidad; consiguiendo unos subgrupos con puestos y funciones homogéneas. Para cada una de estas agrupaciones se ha generado una ficha en la que se especifica cuáles de los 11 indicadores se consideran y qué ponderación tienen en la puntuación.

Semestralmente se valoran los resultados de cada indicador a los Secretarios que han solicitado participar en la evaluación. Según el valor obtenido —sin considerar aquellos que no han obtenido resultados en un indicador que le era de aplicación— se distribuyen los Secretarios por cuartiles. Los que se sitúan en el primer cuartil se reparten el 55 % del importe asignado a ese indicador; los del segundo cuartil el 25 % del importe; los del tercero el 15 %, y los del cuarto el 5 % restante.

El cambio observado entre lo que se defendía en 2005 y lo que se asentó en 2010 —cuando ya se conocía lo que dispone el EBEP— es muy relevante; y es por ello que lo considero como caso de estudio 06. Se pasa de valorar conceptos que debían ser retribuidos por complementos asociados al puesto o al hecho de realizar la actividad fuera de la jornada, a hacerlo sobre aspectos —en su mayoría, y a los ojos profanos de un analista ajeno al Cuerpo— concretos y relevantes. Destaco cómo reconoce, que, aun siendo un mismo Cuerpo, no a todos los puestos se les debe aplicar el mismo indicador. La receta de un sistema único no funciona porque no se puede valorar igual a quienes hacen cosas distintas. El sistema comparte unos principios, pero se aplica adecuándolo a agrupaciones de puestos de características homogéneas. No se trata de un sistema que evalúe el desempeño —no hay mención a conductas—, sino que se fija exclusivamente en el rendimiento. Y sobre ese rendimiento, no premia a todos quienes alcanzan un determinado umbral, sino que hay competencia entre los Secretarios para situarse en una mejor posición relativa dentro de cada indicador.

¹⁶⁶ Esta ponderación se fija en el punto cuarto de la Resolución. Sin embargo, en algunas de las fichas que se establecen para cada tipo de órgano y especialidad existen porcentajes distintos.

Se declara que la finalidad última es la mejora continua del servicio ofrecido. Sin embargo, para que ello fuera posible debería establecerse un estándar de ejecución; delimitar unos valores mínimos en plazos o número de expedientes resueltos. Si no se fija un umbral mínimo o un umbral óptimo no se puede actuar para mejorar. Cuando todas las puntuaciones se aceptan en el ranking —en este caso sólo se desprecia el valor cero— el rendimiento máximo en un ejercicio puede ser inferior al conseguido en años anteriores y ser igualmente premiado como óptimo. No hay mejora organizativa. Aunque sí que se incentiva a ser mejores que sus compañeros. Por esta razón, la finalidad observada es la de obtener un criterio objetivo para la distribución de un complemento retributivo asociado al resultado de la actividad de los Secretarios (Cuadro 7). Si se llegara a la conclusión de que en este Cuerpo considerar la efectividad no tiene sentido —porque no puede planificarse su actuación— se debería hablar de un complemento de rendimiento, no de productividad.

Cuadro 7.- *Parametrización estudio Secretarios Judiciales.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
06	Gestionar	Rendimiento	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

– **Fiscalía**

La Ley orgánica del Poder Judicial remite la regulación del Ministerio Fiscal a lo que determine su Estatuto Orgánico.¹⁶⁷ En el Estatuto se establece la exigencia de desarrollo legal del régimen retributivo y se equipara a los miembros de la Carrera Judicial.¹⁶⁸ En el preámbulo de la Ley se prevé la retribución variable por objetivos asociado al ‘rendimiento individual’ del empleado.¹⁶⁹ Se relaciona el “cumplimiento especialmente eficaz de las obligaciones profesionales y la agilidad en el despacho de los asuntos” con la calidad del servicio y la satisfacción de los ciudadanos. Y se entiende que un sistema retributivo no puede ser justo si no reconoce esta eficacia y agilidad en el desempeño profesional; para lo que se “exige determinar, en primer término, los objetivos asignados a cada destino de carrera”. En este caso, no se trata estrictamente de una parte variable de la nómina, sino de una ‘modulación’ de las retribuciones fijas. Aquellos que superan en un 20 % el objetivo establecido para su

¹⁶⁷ Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, artículo 541.

¹⁶⁸ Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, artículo 53.

¹⁶⁹ Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.

puesto devengan un incremento de entre el 5 % y el 10 % de las retribuciones fijas. A quienes, por causas imputables a su falta de esfuerzo, no llegan al 80 % de ese objetivo se les minora un 5% la parte fija; pero no es un acto automático que lleve a cabo el responsable de nóminas, sino que requiere “expediente contradictorio cuya reglamentación, trámite y resolución corresponderá al Consejo General del Poder Judicial”.¹⁷⁰ El Decreto 432/2004 establece que anualmente el Fiscal General del Estado determinará los objetivos bajo los supuestos de: (i) la especial dedicación, (ii) la asunción de funciones que comporten movilidad, (iii) la asunción de mayores cargas de trabajo o de asuntos más complejos o de mayor trascendencia y (iv) la celeridad en la tramitación.¹⁷¹

A efectos de este trabajo, es especialmente relevante la redacción del artículo 2.3 del Decreto, en la que establece que “el rendimiento individual o actividad extraordinaria de cada fiscal se apreciará como contribución al cumplimiento de los objetivos de carácter general o por fiscalías”. Es decir, el desempeño individual orientado al logro de unos objetivos comunes, de la productividad de la Organización. Sin embargo, los supuestos del Decreto entran en contradicción con esta definición y con lo que determina la Ley que lo habilita. En primer lugar, la movilidad no puede ser un objetivo organizativo. Establecer que es más productivo quien debe salir más a menudo de su centro de trabajo habitual es un sinsentido. Por otro lado, el artículo 6 de la Ley, se prevé un complemento específico asociado al puesto de trabajo para retribuir la “especial responsabilidad, especial formación, complejidad o penosidad”. Por lo que este complemento es el adecuado para retribuir la complejidad y trascendencia a la que alude el Decreto. Restarían, como supuestos lícitos para retribuir mediante la productividad, las mayores cargas de trabajo y la agilidad en la tramitación de los expedientes. Estos objetivos responden a una planificación estructural, de mejora del funcionamiento ordinario.

La Ley también prevé otro tipo de objetivos. De naturaleza coyuntural. Los que encuadra en lo que denomina ‘programas de actuación por objetivos’.¹⁷² El Real Decreto 431/2004 concreta cómo deben entenderse estos programas.¹⁷³ Se establece que estos programas deben promoverse para “corregir situaciones de sobrecarga de trabajo y reducir el volumen de asuntos pendientes”. Son acotados en el tiempo y la participación se limita a determinados miembros en activo de la carrera fiscal. Obedece a una productividad que se logra mediante la actividad de los fiscales, pero que no es consecuencia directa de la efectividad de su desempeño.

¹⁷⁰ Artículo 9.2 *ibidem*.

¹⁷¹ Real Decreto 432/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el complemento variable por objetivos de los miembros de la carrera fiscal, artículo 2.2.

¹⁷² Artículo 11 *idem* nota 148.

¹⁷³ Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, por el que se regulan las retribuciones previstas en la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, artículo 4.

Como caso 07 (Cuadro 8) acepto la finalidad declarada de optimizar el rendimiento de la Organización para incrementar la calidad del resultado lo que ha de suponer mayor satisfacción de la ciudadanía. Sin embargo, a falta de una vinculación clara a una planificación periódica la remisión a la necesidad de definir objetivos por ‘destino de carrera’ —por puesto— alude al rendimiento. Los efectos, aunque no son ni un plus ni una parte variable del sueldo, son de naturaleza retributiva.

Cuadro 8.- *Parametrización estudio Fiscalía.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
07	Optimizar	Rendimiento	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Centro Nacional de Inteligencia (CNI)**

En el Estatuto del personal del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), dentro de los conceptos retributivos, se contemplaba el complemento de productividad.¹⁷⁴ Lo definía con la fórmula del paradigma predominante — el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo— a la que añadía “su contribución a la consecución de los resultados u objetivos asignados”.

En el mismo artículo se estableció que para determinar el devengo del complemento se debía considerar lo que se concluyera en los informes personales. Estos informes los definió “como la valoración, realizada anualmente por los Jefes directos de los interesados, que permita apreciar las cualidades, méritos, aptitudes, competencia, forma de actuación profesional y eficacia en el desempeño del puesto de trabajo”.¹⁷⁵ Estos informes se corresponden con lo que se entiende por una evaluación hecha por el superior jerárquico. Esta evaluación se tramitaba a través del jefe del evaluador, el cual anotaba sus discrepancias. No era transparente, pues sólo cuando el resultado era negativo se comunicaba al evaluado.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Real Decreto 1324/1995, de 28 de julio, por el que se establece el Estatuto del personal del Centro Superior de Información de la Defensa, artículo 27.

¹⁷⁵ Artículo 12, *Ibidem*.

¹⁷⁶ Las retribuciones de este colectivo tiene otra particularidad. Dentro de las retribuciones fijas se encuentra el complemento específico. Este complemento siempre se ha entendido vinculado al puesto de trabajo, sin distinción del ocupante. Sin embargo, para el personal del CESID se divide el complemento en dos tramos. Uno que denominan ‘componente genérico’ que responde a lo que tradicionalmente se ha retribuido con este complemento, las particularidades del puesto como la dedicación que supone, la dificultad técnica que entraña, las condiciones de peligrosidad, riesgo o penosidad, etc. Y otro, nada habitual, que llaman ‘componente singular’ y que está vinculado “a la trayectoria profesional y de forma

El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) es heredero funcional, desde 2002, del CESID. En su nuevo Estatuto —ya posterior a la publicación del EBEP— nada ha cambiado en cuanto a la definición de la productividad, es idéntica.¹⁷⁷ Y, aunque mantiene los informes personales, en el nuevo Estatuto se crea todo un capítulo para las “evaluaciones”.

Se prevé un objeto de evaluación genérico: “la competencia, la cualificación, el rendimiento y el desempeño profesional de los evaluados, su contribución a los resultados y a la consecución de los objetivos asignados, su experiencia y trayectoria profesional, su condición psicofísica y su personalidad, y los méritos a valorar de acuerdo con las convocatorias de los sistemas de provisión de puestos de trabajo” (art. 21). Objeto omnicomprendivo, al que sólo se le podría añadir referencias al cumplimiento horario y a la presencia.

Se especifican siete finalidades para la evaluación.¹⁷⁸ Para satisfacerlas, se contemplan cinco tipos de evaluación, que acotan el objeto de evaluación citado. (i) ‘Evaluaciones para determinar la idoneidad como personal temporal y la idoneidad profesional para el acceso a la condición de personal estatutario permanente’. En éstas se valora “aspectos de la personalidad, competencia, rendimiento y actuación” (art.23), para lo que se tienen en cuenta los informes personales. (ii) ‘Evaluación del desempeño’. Los aspectos a valorar son los mismos que en los informes —“cualidades, méritos, aptitudes, competencia, rendimiento, forma de actuación profesional y eficacia en el desempeño del puesto de trabajo”— a lo que se le añade “la contribución a la consecución de los objetivos fijados” (art.24). Esta evaluación es periódica, se fundamenta en los informes personales y tiene efectos en las retribuciones complementarias (el complemento de productividad y el componente singular del complemento específico). (iii) ‘Evaluaciones para la carrera profesional’. También teniendo en cuenta el contenido de los informes personales, tendrán en cuenta “la aptitud y competencias profesionales, la trayectoria profesional, la experiencia adquirida en el desempeño de los distintos puestos de trabajo a lo largo del tiempo, la responsabilidad y la dedicación a los mismos” (art. 25). (iv) ‘Evaluaciones para

particular a la experiencia adquirida en el desempeño de puestos de trabajo y a la responsabilidad y dedicación a estos”. Este segundo componente es de difícil encaje en la literatura administrativa sobre la naturaleza y función del complemento específico.

¹⁷⁷ Real Decreto 240/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del personal del Centro Nacional de Inteligencia.

¹⁷⁸ *Ibidem*. Artículo 20. Finalidad de las evaluaciones.

El personal estatutario del CNI estará sujeto a un sistema de evaluaciones que permita:

- a) Valorar su idoneidad como personal temporal.
- b) Valorar su competencia y cualificación para adquirir la condición de personal estatutario permanente.
- c) Valorar su competencia y rendimiento en el desempeño de su puesto de trabajo.
- d) Valorar sus competencias, experiencia y trayectoria profesional para la evaluación en los distintos sistemas de carrera profesional.
- e) Determinar los posibles riesgos personales de seguridad para el CNI.
- f) Participar en las modalidades de formación profesional.
- g) Determinar la existencia de insuficiencia de facultades profesionales o de condiciones psicofísicas.

determinar la insuficiencia de condiciones profesionales'. Bajo esta denominación se esconde un proceso disciplinario, como consecuencia de tres resultados negativos consecutivos en la ED o de cuatro en el período de diez años, o a si el Secretario general aprecia “la pérdida de las condiciones de idoneidad profesional” (art.26). Como resultado del expediente se puede limitar el acceso a determinados puestos de trabajo o declarar la pérdida de la condición de estatuario permanente. (v) Finalmente, se contemplan ‘evaluaciones para determinar la insuficiencia de condiciones psicofísicas’. Consisten en exámenes físicos o psicológicos para determinar si la persona está en condiciones de ocupar un destino de trabajo. Se realizan de oficio o a instancia de parte. Puede suponer la limitación para ocupar destinos concretos o la incapacidad permanente. También hay previsión de constitución de órganos de evaluación en función del tipo evaluativo que lo requiera. Sus informes son preceptivos, pero no vinculantes.¹⁷⁹

Cuadro 9.- Parametrización estudio CNI.

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
08	Optimizar	Productividad	Retributivos	Sí
09	Gestionar	Desempeño	Carrera horizontal	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Es relevante para este estudio la distinción entre la Evaluación del desempeño —ligada al complemento de productividad—, caso 08, y la Evaluación para la carrera profesional, caso 09 (Cuadro 9). Aunque parece contradictorio con mis hipótesis, si se analiza la literalidad del articulado se puede sostener una argumentación similar a la que defiende. Así, en el Estatuto se establece una definición de desempeño que incorpora la contribución a la consecución de los objetivos fijados para la Organización —productividad—y que tiene como efecto el devengo del complemento. No hay mención explícita a la mejora organizativa como motivación para implementar el complemento, pero al hacer referencia a esa ‘contribución’ me atrevo a sostener que esa es la finalidad observada. Y otra evaluación, que prescinde de los objetivos para incorporar la experiencia profesional con efecto en la carrera profesional. Por lo que, si se prescinde del nombre —evaluación del desempeño—, se puede concluir que se separa de la evaluación ligada a objetivos y que se vincula a la productividad, de la evaluación que valora las competencias profesionales y la experiencia profesional —el verdadero desempeño—, relacionada con la carrera profesional. Lo que va en la línea de lo que defiende en esta memoria.

¹⁷⁹ Aunque irrelevante para este estudio, creo interesante remarcar que es el primer órgano de evaluación que conozco en la que se insta a procurar en su composición “una aplicación equilibrada del criterio de género” (art.22).

- **Fuerzas Armadas**

En el Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas de 1999 se estableció que el sistema retributivo sería el mismo que regía para los funcionarios civiles, con las adaptaciones necesarias para corresponderse a la estructura jerarquizada militar, las peculiaridades de su carrera y la singularidad de sus cometidos.¹⁸⁰ Se remitió al posterior desarrollo reglamentario de las retribuciones complementarias.

El artículo 3.1 del Reglamento de retribuciones del personal de la Fuerzas Armadas establece una relación entre sus retribuciones complementarias y las que se previeron en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, para los funcionarios civiles.¹⁸¹ Homologando los complementos de empleo con el de destino, y el de dedicación especial por el complemento de productividad.¹⁸² Para la productividad se recupera una versión reducida de la definición del paradigma predominante —“el especial rendimiento, la actividad extraordinaria o la iniciativa con que se desempeñe el puesto” (art. 3.4)— en la que se prescinde del ‘interés’. No se habla de distintos componentes del complemento, pero se explicita que en el momento de concretar el importe se pueden diferenciar “distintos conceptos y tipos”.

Este marco retributivo del complemento de productividad se concreta mediante una Instrucción del Ministerio de Defensa.¹⁸³ En la definición recupera la integridad del enunciado del paradigma predominante, al incorporar de nuevo el ‘interés’. Establece dos modalidades: (i) la ‘de especial rendimiento’, para retribuir el “especial rendimiento, interés e iniciativa” (punto tercero), y (ii) la ‘de actividad extraordinaria’, que premia la eficacia en el desempeño de las tareas (punto quinto). No se permite percibir simultáneamente ambas modalidades.

La productividad en la modalidad de especial rendimiento se restringe a quienes desempeñan un puesto con jornada y horario de especial dedicación y exige

¹⁸⁰ Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, artículo 152.

¹⁸¹ Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas.

¹⁸² El complemento específico mantiene el mismo nombre, pero adopta una estructura binaria con los dos componentes que ya se vieron en el CNI.

¹⁸³ La Instrucción 263/2001, de 14 de diciembre, por la que se dictan normas para la aplicación del complemento de productividad en el Ministerio de Defensa, extendía su ámbito de aplicación a todo el personal militar que ocupaba puestos catalogados y al personal civil funcionario del Ministerio. La Instrucción fue objeto de recurso por parte la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras; así consta en este documento que alojan en su web:

http://www.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/99922/doc919_Programa_electoral_de_CCOO_para_el_personal_funcionario_de_Defensa.pdf

La Sección 6 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sentenció su anulación. Esta sentencia no está disponible en su página web

(<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Madrid/Jurisprudencia/Jurisprudencia-del-TSJ/>), ni en las bases jurídicas de Aranzadi o de Lefebvre - El Derecho. Pero se hace alusión a ella en los fundamentos de derecho de la Sentencia núm. 1395/2007 de 12 noviembre de la misma Sección, Sala y Tribunal.

El Ministerio retiró la instrucción para el personal civil, pero la ha mantenido para el militar.

realizar entre ocho y doce horas semanales en horario de tarde. Dentro de la modalidad se diferencia, a su vez, dos tipos. El primero asigna un importe equivalente al 35 % del complemento de productividad, y el segundo aumenta el porcentaje hasta el 70 %.

En su modalidad de actividad extraordinaria la productividad se condiciona a la obligación de estar permanentemente localizable y a realizar la misma jornada y horario que el jefe de unidad. También contempla dos tipos según el importe del complemento; el 100 % y el 80 %, respectivamente.

La concesión o denegación del complemento se informa por escrito por parte del Jefe del Estado Mayor correspondiente, o por quien delegue. En su redactado debe hacerse constar la razón que justifica el devengo, y se prohíbe que la justificación sea el hecho de ocupar un puesto concreto, la antigüedad en el mismo, o haber realizado guardias y servicios.

Por otra parte, ya en el 99, el Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas de 1999 dedicaba un capítulo a las evaluaciones. Capítulo que se mantuvo en la Ley 39/2007.¹⁸⁴ Se establece tres tipos de evaluación. (i) Una primera, cuya finalidad es valorar la aptitud, idoneidad y prelación para los ascensos (fuera del capítulo, en los artículos 92 a 95). En esta el objeto de evaluación son las facultades y capacidades profesionales.¹⁸⁵ Previamente se han establecido qué facultades y capacidades se

¹⁸⁴ La Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar derogó la Ley 17/1999 a excepción de los artículos 150 a 155 y 160 a 162. Por lo que mantuvo lo referente a las retribuciones (artículo 152) pero no a las evaluaciones.

¹⁸⁵ En el punto Tercero de la Orden 17/2009, de 24 de abril, por la que se establece el procedimiento y las normas objetivas de valoración de aplicación en los procesos de evaluación del personal militar profesional, se concretan los grupos y elementos de valoración:

1. Cada grupo de valoración estará integrado por los elementos de valoración que se indican y la documentación de la que se extraen los datos será la siguiente:

Grupo de valoración 1. Cualidades y desempeño profesional:

- a) Cualidades de carácter profesional: de la colección de informes personales.
- b) Cualidades personales: de la colección de informes personales.
- c) Prestigio profesional y capacidad de liderazgo: de la colección de informes personales y de cualquier otro informe que al respecto determinen los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire.

Grupo de valoración 2. Trayectoria y recompensas:

- d) Trayectoria profesional: de la hoja de servicios.
- e) Destinos y situaciones administrativas en las que el interesado no tenga su condición militar en suspenso: de la hoja de servicios.
- f) Recompensas y felicitaciones: de la hoja de servicios.

Grupo de valoración 3. Formación:

- g) Enseñanza de formación, cursos de actualización y, en su caso, titulaciones necesarias para el ascenso: del expediente académico.
- h) Cursos de la enseñanza de perfeccionamiento, de altos estudios de la defensa nacional, idiomas y titulaciones del sistema educativo general: del expediente académico.

Grupo de valoración 4. Condiciones psicofísicas y sanciones:

- i) Pruebas físicas, resultados de reconocimientos psicofísicos y bajas laborales: del expediente de aptitud psicofísica.
- j) Sanciones: de la hoja de servicios.

2. Para completar la información sobre la actuación profesional de los evaluados el órgano de evaluación podrá considerar la siguiente documentación:

requieren para cada empleo. La capacidad profesional es eminentemente meritocrática, se acredita con títulos militares, académicos y profesionales. Habilitan para el ejercicio de los “cometidos propios del Cuerpo, las facultades de la escala y especialidad y los requisitos del empleo” (art. 42). El efecto es la promoción, en sus distintas modalidades: ascenso por elección, por clasificación, por concurso o concurso-oposición, y por antigüedad. (ii) Una segunda, con la finalidad de detectar quiénes necesitan asistir a cursos de actualización (art. 85). Con el mismo objeto que la anterior, la evaluación tiene como efecto la formación. Y, finalmente, (iii) un tercer tipo para garantizar que se mantienen las facultades profesionales y las condiciones físicas y psicológicas exigidas per el empleo (fuera del capítulo, artículos 119 y 120).¹⁸⁶ El resultado desfavorable en una de estas evaluaciones puede comportar la limitación a determinados empleos, pasar a la situación de retiro o la resolución del compromiso; según el grado de inaptitud demostrado.

Previo al capítulo de evaluaciones, la Ley recoge los ‘informes personales’. Los define como “la valoración objetiva de unos conceptos predeterminados que permitan apreciar las cualidades, méritos, aptitudes, competencia y forma de actuación profesional” (art. 81). Estos informes han cambiado notablemente de cómo se definían en la Ley de 1999 (art. 99). En primer lugar, en su definición ahora se habla de ‘valoración objetiva de unos conceptos predeterminados’, frente a la ‘valoración realizada por el jefe directo’. Y, en segundo lugar, desde 2005 los realizan una junta de calificación compuestas por el jefe directo más otros dos calificadores. El cambio es sustancial —al menos formalmente— en cuanto a garantías de objetividad; en cuanto se determina que el objeto de evaluación serán aspectos de su actuación conocidos de antemano, y se amplía el número de evaluadores, lo que debería atenuar los sesgos atribuibles a posibles fobias o filias entre el militar y su mando directo. Por otra parte, si bien en la antigua regulación sólo se debía informar al evaluado en caso de que el resultado fuera negativo, en la nueva norma se obliga a informar y orientar al evaluado sobre su competencia y forma de actuación profesional, ‘en todo caso’. Así, se

-
- a) La información complementaria aportada por los interesados sobre su actuación profesional que fuera de interés y pudiera no estar reflejada en su historial militar.
 - b) Las certificaciones a las que se refiere el artículo 80.2 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.
 - c) Cualquier otro informe que estime oportuno, especialmente los que completen la información sobre la actuación profesional de los interesados.

Estos informes, méritos y aptitudes considerados se incluirán, en su caso, en alguno de los elementos de valoración anteriormente mencionados.

¹⁸⁶ Sin ser parte nuclear de este trabajo, sí que es relevante reflexionar sobre si la evaluación debe o puede ser voluntaria. Al tratar la AEAT hemos visto que participar en la evaluación que comporta el devengo la Productividad PEIA es voluntario. En las fuerzas armadas, se permite renunciar en dos ocasiones a la evaluación para el ascenso. Pero en este caso, superar este número de renunciaciones supone haber de permanecer en el empleo hasta el pase a la reserva. El mismo límite se establece en la evaluación para la formación de actualización, y superarlo comporta no volver a ser convocado. ¿Hasta qué punto se conculcan los derechos del empleado excluyéndolo de la evaluación? ¿Necesita la Administración servidores públicos que no quieren ser evaluados? ¿Tiene igual impacto la renuncia a la evaluación del desempeño que a la participación en programas de productividad? Considero que es un tema relevante, en el que no incido en este momento, pero que debería desarrollarse en futuros estudios.

configura el Informe Personal de Calificación como el instrumento “que permite determinar las cualidades, el desempeño profesional, la capacidad de liderazgo y las potencialidades de los miembros de las Fuerzas Armadas, por lo que se convierte en un elemento básico en los procesos de evaluación que les afectan a lo largo de su carrera”.¹⁸⁷

Cuadro 10.- *Parametrización estudio Fuerzas Armadas.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
10	Gestionar	Otros	Retributivos	No
11	Gestionar	Desempeño Otros	Provisión Formación	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

A tenor de lo relatado, se puede hablar sin tapujos de un complemento de productividad desnaturalizado (caso 10) (Cuadro 10). Sólo se está retribuyendo una jornada o un horario concreto, que se entiende que satisface las necesidades organizativas. Necesidades que pueden resolverse asignando un complemento específico superior a los puestos que tienen determinados requisitos horarios. No se expresa ninguna finalidad distinta a la que se deduce de su objeto de evaluación, por lo que entiendo que es un argumento para la gestión de los RRHH. Por otra parte, el complemento se deslinda de la ED. La evaluación (caso 11) se asocia principalmente a la carrera, y en segundo término a la formación. En una evaluación no sólo curricular, se incorpora la valoración cualitativa de su actividad.¹⁸⁸ Estas evaluaciones son otro argumento para la gestión del personal.

¹⁸⁷ Orden 55/2010, de 10 de septiembre, por la que se determina el modelo y las normas reguladoras de los informes personales de calificación.

¹⁸⁸ Los colectivos relacionados con la seguridad y defensa —militares, agentes de inteligencia y guardia civil, pero también policías y bomberos— tiene un factor extra que, en cierta forma, podría compensar que el complemento de productividad no sea motivador. Este factor son las recompensas, que se manifiestan bajo la forma de premios, medallas, condecoraciones, distinciones, etc. Sin embargo, esta recompensa puede sustituir la retribución complementaria en la medida que los valores del evaluado sean más ‘vocacionales’ que ‘profesionales’. Se presume que el componente vocacional es superior en las Fuerzas Armadas que en la media de profesiones. Por esa razón, las recompensas podrían atenuar la falta de impacto motivador del complemento de productividad entre los militares. Estas recompensas están reguladas en el Real Decreto 1040/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general de recompensas militares.

- **Guardia Civil**

En el primer Régimen de Personal, de 1999, para definir el sistema retributivo se remitía a lo que se estableciese para el conjunto del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.¹⁸⁹ En la regulación vigente—de 2005, por tanto anterior al EBEP— se establece que las retribuciones básicas serán las mismas que para los empleados de la AGE y procede a definir las retribuciones complementarias.¹⁹⁰ Para el complemento de productividad adopta una redacción similar al paradigma predominante, aunque con dos aclaraciones reveladoras: “el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias **no previstas a través del complemento específico**, y el interés o iniciativa en el desempeño de los puestos de trabajo, **siempre que redunden en mejorar el resultado de estos últimos**” (la negrita es mía).¹⁹¹ La primera parte debe ser considerada una incoherencia de este sistema retributivo. No ha lugar que un complemento retribuya lo que se reconoce que debiera retribuir otro; siendo en este caso, además, de distinta naturaleza, puesto que el complemento específico retribuye las características de un empleo mientras que el de productividad debiera retribuir la actuación de quien desempeña el puesto. Pero por su misma formulación ratifica mi crítica al paradigma predominante, ya que reconoce que la actividad y dedicación extraordinarias asociadas a un puesto con mayor jornada, horario más sacrificado o responsabilidad mayor deberían entenderse como aspectos integrados en el complemento específico. A su vez, con la segunda parte de la definición se incide en mi hipótesis, para que un buen desempeño se pueda relacionar con la productividad éste debe tener impacto en los resultados globales de la Organización.

En 2006, mediante una Orden, se desarrolló la regulación del complemento de productividad, con la voluntad de universalizar su alcance a toda la Guardia Civil.¹⁹² Entendía los complementos de productividad —en plural— y las gratificaciones por sobreesfuerzos como ‘incentivos al rendimiento’. En el preámbulo, se establecía como objeto del complemento “la especial disponibilidad, dedicación e iniciativa, así como el rendimiento obtenido en el desempeño de los cometidos encomendados a cada guardia civil y, en especial, la prestación efectiva de servicios y la consecución de los objetivos marcados a la persona y a su unidad”. La disponibilidad es una cuestión difícil de relacionar con la productividad. La productividad siempre presupone un resultado, y la disponibilidad no presume resultado, ni siquiera actividad. La dedicación e iniciativa, como sostuve en el capítulo anterior, pertenece al paradigma predominante que intento refutar. El rendimiento es una noción más próxima a la productividad. Pero

¹⁸⁹ Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, art. 93.

¹⁹⁰ Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

¹⁹¹ Artículo 4 C) *ibidem*.

¹⁹² Orden General número 10, dada en Madrid el día 16 de junio de 2006, sobre la regulación del sistema de gestión del complemento de productividad y de retribución de los sobreesfuerzos realizados por el personal con motivo del servicio.

especialmente, el logro de resultados, individuales y colectivos, se asocian a un resultado efectivo, productivo.

Estas particularidades en la definición se entienden mejor al comprobar que se contemplaban tres tipos de complemento de productividad: (i) el funcional, (ii) el estructural y (iii) el por objetivos. El complemento de productividad funcional se estableció con la finalidad de “retribuir la actividad y dedicación extraordinarias en el desempeño de los cometidos propios de los puestos de trabajo que resulten valorables por parámetros objetivos” (art. 4). Y se dividía en tres modalidades. La primera, la F1, retribuía la actividad en horario diurno y en días no festivos. La F2 no discriminaba turnos ni días laborables de festivos. Y la tercera, la F3, se restringía a las ‘guardias combinadas’. Se estableció que este tipo de productividad se dejaría de percibir si en el mes se hubiera estado más de cinco días de baja médica o hubiera una propuesta motivada de no percepción por parte del jefe de unidad (excepto para la tercera modalidad).

Por productividad estructural entendía “el especial rendimiento, el interés y la iniciativa en el desempeño de las funciones propias de cada puesto de trabajo” (art. 6), esto es, el paradigma predominante. Se diferenciaron distintas modalidades para retribuir “las funciones de difícil valoración con parámetros estrictamente objetivos”; funciones que identifica como el mando, el apoyo a la dirección o las que precisen de una ‘singular’ cualificación profesional.¹⁹³ Cuando diversas de estas condiciones confluyeran, se optaría por la que aportara mayor beneficio al empleado. El rol de evaluador recaía en el superior jerárquico, quienes debían apreciar la suficiencia de interés, iniciativa y rendimiento en el desempeño. Se estableció un límite del 75 % de los evaluados a los que otorgar el complemento. Como muestra de buen desempeño se daba ‘especial relevancia’ el no haber estado de baja ni realizar un curso presencial de duración superior a los tres meses.

Finalmente, la productividad por objetivos se definió como “el rendimiento en el desempeño de los cometidos que se materialice directamente en la consecución de resultados profesionales, tanto individuales, como de la Unidad en que se preste servicio” (art. 7). Se contemplaron dos modalidades. La O1, para lo que realmente se puede entender como productividad: “el rendimiento individual del receptor en el desempeño de sus cometidos profesionales, como su aportación al de la unidad”. Se le reconocen tres tramos: (i) el rendimiento de unidad tipo comandancia o similar, (ii) el rendimiento de unidad tipo puesto o similar y (iii) el rendimiento personal (así consta en el Anexo III). Se excluía de su devengo si se superan los 36 días de baja médica. Previo a la evaluación el director general debía fijar los objetivos por comandancia y sus indicadores. Los titulares de la comandancia tenían que establecer para los puestos y para el personal objetivos alineados con los de la comandancia. Se pedía que los

¹⁹³ En el Anexo II de la Orden se recogieron 16 modalidades de Productividad Estructural, para cada una de ellas se establece el porcentaje sobre el complemento de destino que constituye el importe máximo del complemento de productividad.

indicadores fueran “en la medida de lo posible” (sic) objetivos; y con valores del 0 al 10.¹⁹⁴ La otra modalidad, O2, formulada como puerta trasera para justificar el pago del complemento por conceptos que escapan al mismo: “el rendimiento en el desempeño de determinadas funciones policiales que no pueden ponerse fácilmente en relación con el del resto de la Institución”; dejando el criterio de asignación al director general de la Guardia Civil.

En general, no se permitía simultanear el cobro de la modalidad estructural con la funcional, pero cualquier de ellas era compatible con la productividad por objetivos. Ninguna de las modalidades genera derecho a consolidación como retribución fija.

Hay tres aspectos colaterales que debo citar. (i) En la Orden se interpretaba la aplicación del principio de objetividad en la distribución del complemento como el hecho de fijar las cuantías a percibir en función del monto del complemento de destino del evaluado.¹⁹⁵ (ii) Si bien el complemento de productividad no está ligado al hecho de ocupar un puesto, sino al desempeño y resultados que se demuestran mientras se ocupan el mismo, parece razonable que los criterios para establecer qué ‘tipo’ de productividad se percibe sean los mismos en puestos homogéneos; como vimos, por ejemplo, en la productividad de los secretarios judiciales. Sin embargo, en esta Orden se sostenía que: “El tipo de percepción no estará necesariamente vinculado al encuadramiento orgánico de los puestos de trabajo. En una misma Unidad, titulares de puestos de trabajo similares podrán percibir tipos de productividad diferentes de acuerdo con el nivel de rendimiento, dedicación e iniciativa exigidos, así como del régimen de prestación del servicio al que se encuentren acogidos”. Sin mayor conocimiento del impacto de esta información, debo afirmar que el nivel de ‘rendimiento, dedicación e iniciativa’ exigido por el puesto lo retribuye el complemento específico; y el nivel mostrado por el ocupante puede determinar el derecho a devengo o la cuantía del complemento de productividad, pero no definir un tipo de productividad distinto. Y, para acabar, (iii) remarcaba la voluntad de que los principios que se establecían para la concesión y distribución de los incentivos se correspondieran con los que regían para el conjunto de la AGE. Es decir, se pretendía una cierta homogeneidad en el seno de la AGE.¹⁹⁶

El actual Régimen de Personal se publicó con posterioridad el EBEP.¹⁹⁷ Se recoge la voluntad de incorporar los principios del Estatuto, en cuanto no contradiga la

¹⁹⁴ El proceso de valoración es complejo. Se establecen porcentajes máximos a los que asignar determinadas valoraciones. Se traducen las valoraciones en puntuaciones, y sobre éstas se calcula el importe del complemento. Este proceso está bien definido en el Anexo III de la Orden.

¹⁹⁵ Dado que el complemento de productividad debe tener poder incentivador, es razonable —aunque discutible— adaptar la cuantía a percibir al nivel retributivo del empleado. Así hemos visto que lo reclamaban, por ejemplo, los sindicatos de la Administración tributaria. No obstante, lo que no se entiende es que esta adaptación se justifique bajo el principio de objetividad.

¹⁹⁶ Lo resalto porque, como se verá en el próximo capítulo, esta ha sido la tónica dominante en la historia del complemento de productividad en la Generalitat.

¹⁹⁷ La Ley de la Carrera militar (2007) estableció, en el apartado décimo de su preámbulo:

«El régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil se rige por lo previsto en la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, cuya elaboración se basó en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y

legislación específica de la Guardia Civil. Se hace especial mención a lo concerniente a la igualdad, a la prevención de la violencia de género y a la conciliación de la vida laboral con la personal y familiar. Y configura las plantillas al entorno de los empleos, no a los puestos de trabajo, para lograr una mayor flexibilidad en la gestión del personal. A efectos retributivos, se establece la equivalencia entre los empleos de la Guardia Civil y los grupos de clasificación del EBEP. Pero, en cuanto se refiere a la definición del sistema retributivo persiste la remisión a lo que se establezca para el conjunto del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 105).¹⁹⁸

En este Régimen de Personal se emplaza al desarrollo reglamentario de las retribuciones complementarias. Este se hizo con una nueva Orden.¹⁹⁹ A diferencia de la anterior, que incluía en su título la productividad, esta remite a los incentivos al rendimiento, y es en su primer artículo cuando establece que tienen esa consideración tanto la productividad como los ‘sobreesfuerzos derivados de la prestación del servicio’. De hecho, separar los sobreesfuerzos de la productividad ya es una declaración de intenciones.

La Orden recupera —como no podría ser de otra manera en buena técnica legislativa— la definición que se recogió en el Real Decreto de 2005. Pero se añade un segundo punto en el que se indica que la retribución vía productividad de “funciones que por su singularidad o excepcionalidad exijan un tratamiento diferenciado” deben adaptarse al nuevo sistema que establece esta Orden. Esto se liga con la voluntad de otorgar un “tratamiento retributivo más beneficioso al desempeño de funciones que, por sus características, son consideradas acreedoras de un mayor grado de compensación económica” y que identifica con los guardias que prestan servicios en buques oceánicos o de quienes asisten a los miembros del Cuerpo designados como letrados sustitutos del Abogado del Estado. Conceptos, ambos, que se debieran ligar con el complemento específico, no con la productividad.

Cuerpos de Seguridad y, teniendo en cuenta la naturaleza militar de dicho Instituto Armado y la condición militar de sus miembros, en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas. Al modificarse esta última, con una nueva regulación de la carrera militar, y mantenerse sin cambios los principios de referencia, se deberá proceder a la debida adecuación de la mencionada Ley 42/1999, de 25 de noviembre.»

Voluntad que trasladaba en la disposición final séptima:

«El Gobierno deberá remitir al Congreso de los Diputados un proyecto de ley que actualice el régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, con una nueva estructura de escalas, en la que la escala superior de oficiales y la de oficiales se integren en una sola y en la que se regulen los sistemas de enseñanza y promoción de sus miembros.»

Esta nueva regulación llegó siete años más tarde, con la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.

¹⁹⁸ Este Régimen de Personal es de 2007, cuando ya se conocía el contenido del EBEP; y a sus principios se remite. No obstante, el sistema retributivo, y especialmente el complemento de productividad, todavía está condicionado por Real Decreto 950/2005, que era anterior al citado Estatuto.

¹⁹⁹ Orden General número 12, dada en Madrid a 23 de diciembre de 2014, por la que se regulan los incentivos al rendimiento del personal de la Guardia Civil.

En el preámbulo de la Orden se reconoce que la prioridad ha sido que al aplicar los nuevos criterios los importes medios anuales a percibir por evaluado no resulten inferiores a lo que venían cobrando. El importe sigue estando en relación con el complemento de destino de cada guardia. Se relajan las restricciones de cobro a la productividad estructural por ausencias; pasando de cinco días a la totalidad del mes, y excluyendo las relacionadas con la conciliación y por asistencia a cursos. La novedad más relevante es la desaparición de la productividad funcional. Lo que supone que una misma definición de productividad —no ha cambiado con respecto a la anterior Orden— se valora con distintos criterios a lo que se venía haciendo.

Los tipos de productividad quedan reducidos a dos: el estructural y el por objetivos (art. 6). (i) Para la productividad estructural se establece que todos quienes realicen las mismas funciones podrán percibir la misma modalidad de productividad estructural; lo que supone otro cambio de criterio. Se han definido 36 modalidades, y cada una de ellas puede comprender de uno a tres tramos. El número de tramos está relacionado con la duración de la jornada. Así, el primer tramo siempre está destinado a retribuir jornadas de 40 horas. La Orden lo justifica por ser un ‘parámetro objetivo’ de la especial dedicación; lo que yo entiendo como uno de los lastres del paradigma predominante, puesto que mayor duración de la jornada no se puede asociar a mayor productividad, a lo sumo a mayor producción. El segundo tramo, como parámetro objetivo de la actividad extraordinaria, retribuye la posibilidad de estar en situación de disponibilidad fuera de la jornada establecida. Lo que no guarda ninguna relación con un mejor desempeño o unos resultados más efectivos. Finalmente, para el tercer tramo no se alude a la objetividad. Consiste en la valoración por parte del superior jerárquico del especial interés e iniciativa observado por el evaluado. En caso de que se considere que no es merecedor del complemento se exige motivar las razones.

La productividad por objetivos se configura como modalidad “orientada preferentemente a poder compensar económicamente por la consecución de resultados” (*sic* en el preámbulo).²⁰⁰ Se considera que tal y como se había regulado en la anterior Orden no era factible su gestión porque no se especificaban los criterios a valorar. Para remediarlo se establece que la valoración se realizará sobre: (i) los logros de resultados individuales o colectivos, (ii) los servicios extraordinarios de especial entidad, complejidad o relevancia, (iii) la realización habitual de servicios en condiciones de especial penosidad o que supongan acumulación de responsabilidades. Sobre estos criterios se articulan las tres modalidades de la productividad por objetivos. La primera, la O1, mantiene la motivación de la anterior orden, pero pierde los tramos. Así, es el único tipo y la única modalidad que mantiene un enunciado coherente con lo que suscribo en este trabajo. Se refuerza el concepto de productividad entendida como un alto rendimiento en el desempeño individual o en el logro de resultados, y permite retribuir también la contribución de este desempeño individual a los logros colectivos.

²⁰⁰ Se aprovecha este tipo para habilitar el suplemento de seguridad vial por el rendimiento y el cumplimiento de objetivos que viene percibiendo el personal de la Agrupación de Tráfico.

La O2 retribuye el segundo y el tercer criterio. Ambos criterios son impropios de la productividad, porque cualquiera de ellos puede ser recogido por el complemento específico. Sólo hay una ligera referencia a la noción de productividad al introducir en el enunciado “la relevancia de los resultados obtenidos a su finalización”. Pero sugiere de nuevo una coherencia, puesto que la relevancia de los resultados sólo puede medirse en el grado de consecución de los objetivos, aun cuando signifique sobrepasar la previsión más optimista de logro. Si la relevancia hiciera referencia no a la magnitud de lo conseguido sino a su significancia o notoriedad pública poco tendría que ver con la productividad, pues grandes cometidos deben obtener grandes logros. La productividad es relativa a las tareas asignadas, pero no se puede considerar más productivo al que tiene unas tareas más relevantes frente al que desempeña unas de más modestas. Por ejemplo, no es menos productivo un guardia que custodia un recinto que aquel que investiga una cédula terrorista sólo por el hecho de ocupar distintos puestos de trabajo, *a priori*, de menor complejidad; su productividad será valorada en relación a lo que consiga dentro de sus responsabilidades, no por comparación con los resultados que se logran en otros puestos con cometidos distintos. Finalmente, la O3 es el marco habilitante para la ya existente productividad de los agentes de tráfico. En las tres modalidades es potestad de los titulares de las unidades denegar, motivadamente, la percepción del complemento a quienes no muestren un rendimiento adecuado.

Por otra parte, ya en el Reglamento del 99 se reservaba un capítulo para las evaluaciones (artículos 51 a 68).²⁰¹ Reguladas, lógicamente en sintonía con lo establecido para el conjunto de las Fuerzas Armadas, establecía como finalidades posibles determinar: (i) la aptitud para ascender, (ii) un número limitado de candidatos a formación, (iii) la insuficiencia de facultades profesionales, y (iv) la insuficiencia de condiciones psicofísicas (art. 51). Como objeto reconocía tanto los aspectos de la personalidad, como las condiciones psíquicas y físicas, o la competencia y actuación profesional (art. 52). El evaluador era colegiado (art. 56) y su composición y funcionamiento debía regularse por reglamento.²⁰² Como efectos se preveía el ascenso, en sus distintas modalidades —antigüedad, concurso-oposición, selección, elección (art. 58)—, la admisión a la formación y la exclusión para ocupar determinados empleos. Como elemento central, aunque fuera del espacio que el Reglamento dedica a la evaluación, también se recogían los Informes Personales. Estos informes responden a la idea fundamental de evaluación de la actividad de un subordinado, pues se definieron como “la valoración , realizada por el jefe directo del interesado, de unos conceptos predeterminados que permitan apreciar las cualidades, méritos, aptitudes, competencia y forma de actuación profesional” (art. 47).

El nuevo Reglamento no aporta excesivas novedades en este ámbito. Se contemplan las mismas cuatro finalidades, objetos de evaluación posibles, un evaluador

²⁰¹ Como ya se ha visto que se hacía también para el personal de las Fuerzas Armadas.

²⁰² Se especificaba, que siempre que fuera posible, debería respetarse el principio de composición equilibrada en términos de género (art. 56).

colegiado y con los mismos efectos en promoción, formación y verificación de que se mantienen las capacidades psicofísicas necesarias para desarrollar determinados empleos. Los únicos matices se encuentran en la definición de los informes personales. La palabra valoración se adjetiva con “objetiva y parcial”; se elimina la identificación del superior jerárquico como evaluador, y se sustituye los términos ‘forma de actuación profesional’ por el de “desempeño profesional” (art. 55).

Este informe personal se desarrolla con mayor profusión mediante una Orden de Presidencia, y en ella sí que se detectan novedades que actualizan la evaluación con el marco general que propone el EBEP.²⁰³ Empieza su primer párrafo refiriéndose a la ED como el método para valorar la eficacia, eficiencia e ‘integración’ empleado-puesto de trabajo con la finalidad de mejorar la actuación de los trabajadores y optimizar los resultados organizativos. Y la influencia continua cuando reduce los 72 rasgos que se estaban valorando a entre 18 y 21, según la Escala, competencias profesionales basadas en comportamientos observables. En el articulado se distingue entre calificador, que es el ‘jefe’ del evaluado —aquí denominado calificado— y superior jerárquico, que se asimila al ‘jefe’ del calificador; ambos evalúan a cada calificado. Se incorpora una definición *ad hoc* de competencia, como elemento predeterminado que permite valorar las cualidades, méritos, aptitudes y el desempeño profesional; lo que la desvía de la noción de comportamiento observado, especialmente al incorporar la valoración de méritos. Se refuerza el carácter de motivación y mejora del rendimiento instando a que sea la “preocupación constante de todo mando” durante el proceso de calificación (art. 4). A las competencias profesionales se añaden dos nuevos objetos de evaluación: las competencias de carácter personal y el prestigio profesional. Como efectos, además de los relacionados con la evaluación contemplados en el Reglamento, se contempla evaluar el desempeño para incrementar la motivación y la integración del guardia en el puesto de trabajo. Lo que se prohíbe expresamente es que se use esta evaluación para sustituir los procesos disciplinarios; lo que es perfectamente razonable, por el distinto nivel de garantía jurídica que debería existir entre un proceso de gestión de RRHH — como lo es la ED, la retribución de la productividad, y lo son los informes personales de

²⁰³ Orden PRE/266/2015, de 17 de febrero, por la que se establece el modelo y las normas reguladoras del Informe Personal de Calificación del Guardia Civil.

En la Orden se refieren a los informes personales del Reglamento como Informe Personal de Calificación del Guardia Civil (IPECGUCI).

Por deformación profesional, sin ser elemento nuclear de este trabajo, considero que en el espacio del pie de página debo alabar una previsión de esta Orden que incide en un aspecto relevante y pocas veces considerado: la operativización de la información para su posterior análisis. En el preámbulo remarca que la formalización del Informe por vía informática debe “posibilitar una adecuada explotación estadística (...) que permita identificar tendencias y promedios”. Lo propone como medida de control externa de la objetividad de las calificaciones. No obstante, si una Administración cree realmente que la evaluación ha de contribuir a la mejora del servicio que ofrece a la ciudadanía debe procurar que la información que genera permita un análisis más allá de las conclusiones que se puedan sacar sobre la bondad o eficacia del proceso evaluador.

la Guardia Civil— del que ha de comportar un expediente sancionador, que es a lo que se asimilan los procesos disciplinarios.²⁰⁴

Recapitulando, la Guardia Civil separa la valoración realizada para retribuir la productividad de la evaluación asociada a la carrera profesional. A ambos procesos se les reconoce capacidad para motivar a los empleados. Pero la primera está orientada a satisfacer las necesidades de la Organización, mientras que la segunda persigue una buena adecuación empleo-empleado. En las sucesivas regulaciones, la productividad de los guardias adolece de gran parte de las patologías que apunto en este trabajo. (i) Se utiliza para compensar hechos y situaciones que deberían ser contemplados en otros conceptos retributivos; en este caso, el complemento de destino. (ii) Se aprovecha para combatir el absentismo, al condicionar su devengo a no superar un determinado número de ausencias. Y (iii) se insiste en universalizar los posibles perceptores, lo que lleva al extremo de habilitar el complemento para situaciones en las que no se puede demostrar que se cumpla la definición de productividad que promueven; aunque eso siempre tiene un posible acomodamiento en la indefinición el paradigma predominante. Pero por otro lado atinan al incidir en que el rendimiento tiene que redundar en la mejora de los resultados; o lo que es lo mismo, no es suficiente con ser eficiente, se debe además ser efectivo para hablar en términos de productividad. Así, se justifica una productividad estructural vinculada al rendimiento eficiente, y luego se mantiene la productividad por objetivos, que es la que entiendo como verdadera productividad. Y, además, se entiende que en situaciones en las que no se puede hablar de una productividad individual se puede considerar retribuir la contribución a la productividad colectiva.

Si bien en las retribuciones la Guardia Civil tiende a homologarse con otros Cuerpos de seguridad, como la Policía, en materia de evaluación mantiene la tradición de evaluaciones propia de los militares. No se puede hablar, por tanto, de una innovación a consecuencia del EBEP, aunque la influencia del Estatuto está presente. La evaluación se asocia principalmente a la carrera, pero sólo la vertical. Cuando se relaciona con la formación, no es en los mismos términos que se propone en el Estatuto, no es para detectar necesidades formativas sino para priorizar a los mejores candidatos. Finalmente, la evaluación psicofísica no encuentra parangón entre los funcionarios civiles —a excepción quizás de algún colectivo que alta exigencia física, como los bomberos de la Generalitat—, por lo que no puede valorarse desde una perspectiva comparada.²⁰⁵

²⁰⁴ La Orden detalla otros aspectos de la evaluación —además de finalidad, objeto, evaluador y efectos—, tales como la temporalidad y el modo. No me resisto a plantear una cuestión, más formal que de fondo, respecto a la escala de valoración. En el artículo 9, como último nivel de valoración establece la equivalencia entre un prestigio nulo o ‘negativo’ con la puntuación 1 o 2. Esto parece incoherente. Si es nulo merecería una puntuación de 0, y un prestigio negativo jamás debería sumar. Es cierto que la puntuación 0 o negativa no se contempla en la escala usada —del 1 al 10—, pero en este caso debería modificarse el enunciado, porque la idea de puntuar un concepto negativo es de difícil comprensión teórica.

²⁰⁵ Entre los empleados civiles no se practica la evaluación psicológica, se sobreentiende que en caso de desarrollar alguna patología de naturaleza mental el sistema sanitario lo tratará y, mientras, se le declara

Cuadro 11.- *Parametrización estudio Guardia Civil.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
12	Optimizar	Productividad	Retributivos	Sí
13	Gestionar	Desempeño	Provisión Formación	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

A efectos del ulterior análisis comparado, selecciono dos casos (Cuadro 11). El primero, el 12, es la productividad por objetivos en su modalidad O1, tal y como se regula en 2014. Aceptando la finalidad declarada de compensar los resultados individuales y su contribución a los objetivos de la unidad asumo que persigue incrementar el rendimiento de la organización; aunque no hay mención expresa a ello. Como objeto, una mixtura de rendimiento individual que contribuye al colectivo, o de contribución genérica a este objetivo común; en cualquier caso, productividad. El segundo, caso 13, la ED con la interpretación que desde 2015 se hace del informe personal; sin duda, inspirada por los postulados del EBEP. Propone una ED que ha de servir para optimizar la relación empleado-empleo y, por ende, los resultados organizativos. Sin embargo, no queda claro como enlaza el mayor rendimiento y desempeño que se logrará escogiendo a la mejor persona para el mejor puesto con la consecución de los objetivos del Cuerpo. Aquello que evalúa son comportamientos observables, esto es, las competencias profesionales que se manifiestan en el desempeño de tarea y contextual. Las consecuencias, al igual que con los militares, son netamente en materia de provisión, por más que pueda tener efectos en la concesión de formación especializada.

- **Buques del Instituto social de la Marina**

En el I Convenio colectivo del personal laboral que tripula los buques del Instituto Social de la Marina se recogen dos conceptos retributivos que se relacionan con el ámbito de este estudio.²⁰⁶ El primero de ellos, el ‘complemento de cantidad y

en situación de baja médica. Sin embargo, la práctica demuestra que existen los casos de empleados que se encuentran cerca del umbral de la enfermedad pero que médicamente no son considerados enfermos, o que agotan el plazo máximo que se contempla para permanecer en situación de incapacidad temporal. Estos empleados ‘deambulan’ por el centro de trabajo sin que aporten un desempeño satisfactorio. Causan malestar entre los compañeros sin que consigan una adecuada asistencia por parte de la Organización ni del sistema sanitario. No es un problema sencillo. En cualquier caso, la evaluación del desempeño no les puede motivar, y su participación en la productividad es difícil.

²⁰⁶ Resolución de 25 de marzo de 2009, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el I Convenio colectivo de los buques del Instituto Social de la Marina, artículo 38, 3.3 y 5, respectivamente.

calidad de trabajo’, por su denominación parece responder a lo que evalúa el desempeño. Sin embargo, se paga en doce mensualidades para retribuir “el exceso de horas trabajadas sobre el horario normal a bordo”. Esto tiene mucho que ver con las horas extraordinarias, y nada nos dice sobre la ‘calidad’ del trabajo desempeñado. Por otro lado, se recoge la posibilidad de crear ‘productividades’ para el personal del buque; aunque nada se cuenta sobre qué retribuyen, por lo que se deduce que se trata de un concepto que se sobreentiende. Por la poca concreción de ambos conceptos lo desestimo como caso de estudio, aunque lo relato como nuevo ejemplo de la disparidad de situaciones que se retribuyen bajo la denominación de productividad.

- **Inspección de Trabajo**²⁰⁷

La Instrucción número 2/2007, sobre el devengo del Complemento de productividad por objetivos en el sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establece como aspectos básicos del sistema: (i) la solidez y solvencia financiera, (ii) la globalidad, (iii) la flexibilidad, (iv) la seguridad, (vi) la inmediatez, (vii) la combinación entre la valoración del esfuerzo y el cumplimiento de los objetivos, (viii) la participación y afectación a todos los actores del sistema, y especialmente (ix) que permite una gestión autónoma del sistema por parte de la Inspección.²⁰⁸ La implicación de todos los actores del Sistema de la Inspección se consigue extendiendo su alcance del complemento y de su mecanismo de evaluación más allá de los Cuerpos de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social hasta alcanzar a todo el personal inspector de estructura —los que realizan tareas de dirección y coordinación sin realizar directamente la actuación inspectora— y al personal administrativo y técnico de soporte —personal de Cuerpos generales que dan soporte a los Cuerpos específicos de la Inspección. La

Este Convenio fue prorrogado por la Resolución de 9 de mayo de 2011, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo de prórroga del I Convenio colectivo de los buques del Instituto Social de la Marina.

²⁰⁷ Este colectivo fue estudiado por GRAPA en el marco de la Dirección General de la Inspección de Trabajo del Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya. Era personal recién transferido y conservaba su régimen retributivo. Como se mencionaba en Martínez y Jané (2011) la voluntad de los responsables políticos de la Función Pública de la Generalitat era incorporarlos al régimen común, y ello conllevaba prescindir el sistema de evaluación de la productividad por objetivos. No obstante, como la reglamentación analizada era común para el personal de la Administración estatal creo oportuno analizarla aquí.

Por la misma razón, este análisis se restringe a lo regulado en el período 2007-2010. Con posterioridad, por ejemplo, GRAPA conoció una nueva resolución de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la que se actualizan algunos anexos para el 2011 de la Instrucción núm. 2007. «Esta resolución actualizó los objetivos, los indicadores y el importe de los diferentes tramos del complemento. Pero lo más relevante fue incorporar el Anexo VI, en el que finalmente se fijaron los indicadores de logro de los objetivos para el personal técnico administrativo no inspector, que hasta ese momento no se había podido aprobar por falta de consenso con la parte sindical.»

²⁰⁸ La Instrucción insiste en la capacidad de auto-organización que el Sistema otorga a la Inspección. Esta facultad no es banal, porque permite un tratamiento global pero heterogéneo de los colectivos desde el conocimiento próximo de las funciones de los Cuerpos de Inspectores y Subinspectores y los objetivos que se planifican desde la Dirección General.

responsabilidad de la evaluación recae sobre los Directores territoriales y los Jefes de inspección, que entre sus funciones tienen: (i) planificar y programar la actuación inspectora, es decir, establecer los objetivos de los inspectores y subinspectores de manera que logren los objetivos que se establezcan a nivel colectivo—, (ii) evaluar los resultados, o lo que es lo mismo, ver la adecuación entre el rendimiento esperado y el rendimiento obtenido, (iii) hacer el seguimiento de los objetivos previstos, como constatación de una evaluación continuada, no meramente puntual en el momento de determinar el derecho a percibir el complemento, y que obliga a establecer un diálogo con el personal inspector para reconducir las posibles desviaciones, y (iv) el seguimiento del personal de estructura, que como se ha visto, tiene la consideración de un actor más del sistema.

La combinación entre el desempeño individual de las tareas asignadas al puesto y el logro de objetivos fijados para la unidad se materializa en la consideración de los objetivos a nivel colectivo —en los cuales se valora los resultados logrados— y a nivel individual —ponderando el esfuerzo, la dedicación y la eficacia. Para que la actividad individual tenga repercusión sobre la productividad del inspector es condición *sine qua non* que se articule mediante una ‘orden de servicio’. Para determinar la productividad mensual se considera el número de órdenes finalizadas en el trimestre anterior. Estas órdenes reciben una valoración inicial cuando se introducen en el sistema informático —la valoración se traduce en una catalogación según el nivel de dificultad ascendente que va del grupo A al grupo G— y una final que valora la Jefatura de la Inspección. El sistema informático —INTEGRA— calcula las compensaciones —en número de órdenes de servicio— que se requiera para justificar las vacaciones, determinados permisos, las horas de formación y las incapacidades temporales; también hace un cálculo compensatorio para situaciones de nuevo ingreso o incorporaciones a actividades inspectoras desde puestos directivos o de gestión. Por otro lado, los objetivos colectivos —que se distribuyen entre los ámbitos: europeo, supra-autonómico, autonómico, provincial y de unidad especializada— se establecen para todo el Sistema de la Inspección.

Para tener derecho a percibir el complemento de productividad, previa presentación de la auto-declaración de actividad, se deben cumplir los requisitos: (i) alcanzar un nivel mínimo de actividad, equivalente a un número de órdenes prefijado, (ii) no estar en situación de demora injustificada, esto es, que no supere un determinado número de expedientes sin finalizar, y (iii) completar las órdenes de servicio con una cualidad técnica suficiente, que se detalla en el Criterio Técnico 36/2003. Si se cumplen los requisitos citados se reconoce el derecho, pero sólo se percibirá el importe máximo cuando se logren también los objetivos colectivos.

Se puede acordar el no reconocimiento, total o parcial, temporalmente si: (i) se incumple de forma reiterada el deber de atención al público, (ii) no se siguen las indicaciones o instrucciones generales, (iii) se niega a participar en acciones formativas o actuaciones programadas, o (iv) no se utilicen los equipos informáticos y aplicaciones

disponibles. La Instrucción también determina las características de la evaluación para puestos directivos, para el personal inspector de la Dirección General —que no desempeña tareas de inspección— y para el personal administrativo.

El sistema prevé la posible conflictividad del proceso evaluativo, pero no tiene la cautela de dotarse de ningún mecanismo de intermediación o arbitraje, sino que invoca directamente la reclamación mediante el recurso de reposición y el de alzada, previo a acudir a la vía judicial contencioso administrativa. Sí que crea instituciones para el diálogo y la revisión, como son: (i) la Comisión Nacional de Productividad, de carácter obligatorio y de composición paritaria entre representante de la Dirección General y los sindicatos, y (ii) las Comisiones Provinciales de Productividad, potestativas y de composición paritaria entre los representantes de los inspectores y subinspectores y los representantes legales de los trabajadores.

Cuadro 12.- *Parametrización estudio Inspección de Trabajo.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
14	Optimizar	Productividad Desempeño	Retributivos	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Como caso de estudio número 14 (Cuadro 12) se puede afirmar que es un sistema orientado a incentivar un desempeño eficaz y eficiente que sea efectivo en el logro de los objetivos de la Inspección. Por lo que su finalidad principal es optimizar el rendimiento organizativo. Como objeto se combina el desempeño de tarea —existen unos estándares de calidad conocidos— y los resultados que impactan en la planificación, por tanto, la productividad. Los efectos son económicos, con un importe que supone un porcentaje elevado de las retribuciones fijas.

- **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)**

En 1998, se fusionaron los dos tipos de productividad para el personal funcionario que se habían creado ocho años antes —la Productividad por Rendimientos Individuales y la Productividad por Cumplimiento de Objetivos— y el previsto para el personal laboral, en uno sólo, bajo la denominación de Productividad por cumplimiento de objetivos.²⁰⁹ Se previó una planificación anual para establecer los objetivos a lograr.

²⁰⁹ Resolución 13/1998, de 19 de noviembre de 1998, de la Subdirección General de Ordenación y Desarrollo de los Recursos Humanos de los Organismos Autónomos y de la Seguridad Social, del Ministerio.

Sobre ésta se debía fijar un umbral mínimo para reconocerse el derecho a percibir el complemento. Se estableció un mecanismo de tramos de cumplimiento por unidad. Según en el tramo en que se sitúa la unidad, los empleados pueden cobrar un complemento de productividad en función del complemento de destino del puesto que ocupan. La dirección podía decidir, bajo algunas restricciones, incrementar hasta tres tramos de valoración respecto a la unidad en la que están adscritos a un 10% del personal, para premiar a “empleados públicos o equipos, en circunstancias de especial rendimiento, dedicación, capacidad de organización, planificación y realización de tareas” (art. 2.3). Además, se fijaron exclusiones totales y parciales al devengo del complemento. Como causas de exclusión total se contemplaron: (i) haber sido sancionado disciplinariamente durante el semestre, (ii) acumular más de quince horas en incumplimientos horarios, (iii) que el mando competente resuelva que el empleado muestra un rendimiento insuficiente o se niega a colaborar en las tareas de la unidad, y (iv) acumular ausencias que justificarían una exclusión parcial durante todo el semestre evaluado.²¹⁰ Entre las segundas, (i) las ausencias —excepto, las bajas por accidente laboral o enfermedad común, las relacionadas con la maternidad y las motivadas por la acción sindical—, las licencias no remuneradas y las reducciones de jornada; y (ii) cinco horas de incumplimientos horarios, si su acumulación no llega a motivar la exclusión total.

Cuadro 13.- *Parametrización estudio INSS.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
15	Optimizar	Productividad Contra-productividad	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

La voluntad de unificar los distintos complementos de productividad bajo un marco habilitante común es un patrón conocido. Integrar el rendimiento individual en el logro de objetivos colectivos es una declaración de intenciones que parece corroborar mi tesis. Sin embargo, hay dos elementos que distorsionan lo que sería estrictamente un complemento de productividad: (i) dejar a la voluntad del directivo incrementar a una parte de los empleados el tramo de logro que se ha reconocido al resto de la unidad, e (ii) introducir las ausencias como criterio la exclusión en el devengo del complemento. Aun con todo ello, es un caso (núm. 15) que cumple los requisitos para integrar los

²¹⁰ Para la exclusión total por una manifiesta falta de rendimiento o colaboración se establece una limitación del 3 % del total del personal de la unidad. Esta limitación, como cuando se establecen percentiles para reconocer los complementos, no es una decisión que rehúya el debate. ¿Por qué ese porcentaje? ¿Qué sucede si una unidad tiene un 20 % de personal que se niega a colaborar o a realizar un desempeño suficiente? Hay respuestas para esas preguntas. Pero, en cualquier caso, ni las preguntas ni las respuestas están cerca de ser incuestionables.

casos de comparación (Cuadro 13). Como siempre que se alude a una planificación de objetivos, retribuir su contribución sugiere que la finalidad máxima es incrementar el rendimiento organizativo. Establece objetivos a nivel de unidad, por lo que entiendo que valora más el impacto del trabajo —productividad— que la eficacia del rendimiento individual; y también, aunque en menor medida, las conductas Contra-productivas. Los efectos son exclusivamente retributivos.

En 2011, la AGE elaboró el *Plan Inicial de Difusión y de Fomento Experimental de la Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado* para explorar cómo sería aceptada la evaluación y qué dificultades se encontraría en su implementación.²¹¹ Se contaba con el antecedente que Carlos Galindo, desde la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, había impulsado en 2009. Con esta propuesta metodológica como guía, se ha establecido un sistema flexible que combina evaluación de competencias y de logro de objetivos, permitiendo que cada unidad pondere cada elemento. El elemento central es la entrevista de evaluación, en la que el empleado recibe el *feedback* sobre cómo es percibido su desempeño por parte del superior. Se ha habilitado una plataforma informática para gestionar la evaluación y el Instituto Nacional de Administración Pública ha proporcionado formación para los evaluadores. En su primer año, sesenta unidades se adhirieron al Plan; ocho de las cuales también participaron en la fase de pruebas de la aplicación de la ED en el Sistema Integrado de Gestión de Personal. Para el seguimiento del Plan se constituyó la Comisión de Seguimiento del Plan Inicial de Difusión y Fomento Experimental de la Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado. Cuatro años después, poco más de una docena de unidades seguían con el Plan; entre las que no se encuentra su referente, en la que Galindo empezó. Sin embargo, el abandono no se puede atribuir a una falta de bondad o necesidad del sistema evaluativo; la razón principal ha sido la falta de apoyo político. De hecho, y aunque el Plan no buscaba, al menos en la fase inicial, ningún efecto retributivo, dos de las unidades que han persistido han querido condicionar el resultado a la percepción del complemento de productividad.²¹²

²¹¹ Sobre estos aspectos GRAPA realizó un estudio para el Instituto Nacional de Administración Pública, del que el Cuestionario 2 es uno de los instrumentos utilizados. Actualmente estamos preparando un artículo con las principales conclusiones.

²¹² El Plan recibió el soporte del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El INAP no solo se encargó de la formación de los potenciales evaluadores, sino que además editó una obra que ofrecía un marco teórico —con el título de “Evaluación del desempeño: un sistema integral” y bajo autoría de Carlos Adiego Samper— y publicó, en diciembre de 2013, un “Catálogo de Competencias genéricas de los puestos de niveles 26 a 30 de la Administración General del Estado”.

- **Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)** ²¹³

El INAP, además de dar soporte teórico y formación a las unidades que han querido participar en el Plan Piloto, experimentó la evaluación en su seno.²¹⁴ Declaran que la finalidad es la mejora del rendimiento de la Organización, y la enmarcan dentro de la planificación estratégica y la dirección por objetivos. Empieza con un alcance restringido a los funcionarios que ocupan puestos de nivel 26 o superior. Se realizó un trabajo previo de (i) aprobación de un Diccionario de competencias —adaptando al INAP el que había elaborado la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas—, (ii) provisión y parametrización de un programa informático de soporte, (iii) ensayo en el establecimiento —alienados— y definición de objetivos —SMART—, y (iv) formación de evaluadores y evaluados.

Tanto las competencias como los objetivos se consensuan entre evaluado y evaluador, pero es este último quien pondera según su criterio el peso de cada uno de estos elementos.²¹⁵ Si bien se respeta esta dualidad de objetos —intrínseco al Plan piloto—, en una primera fase sólo se ha evaluado el cumplimiento de objetivos.

En una entrevista se fijan entre cinco y siete objetivos individuales para cada empleado. A medio ejercicio, en la entrevista de seguimiento, estos objetivos pueden ser modificados en cuanto a plazos o sustituidos por otros; siempre con el consentimiento del evaluado.²¹⁶

Como evaluadores se establece que sean los funcionarios con nivel 27 o superior con mando sobre un equipo de personas por relación orgánica o por relación funcional cuando lideran proyectos concretos que abarcan personal de otras unidades. El resultado de la evaluación no produce efectos, más allá de potenciar el diálogo empleado-mando, que el mando vea donde están las fortalezas y debilidades del equipo, y que el empleado pueda saber qué se espera de él.²¹⁷ Aun cuando es cierto que de momento no se valoran, sí que se prevé que la evaluación de las competencias

²¹³ Según la documentación sobre la que relato esta experiencia —Arenilla (2014)— existió una fase previa en 2012 y la primera evaluación se realizó en 2013. Más allá no tengo datos de su supervivencia.

²¹⁴ Así lo documentó el mismo INAP en Arenilla (2014).

²¹⁵ Es muy interesante esta cesión de responsabilidad al evaluador, porque permite aproximar la evaluación a la realidad evaluada y dota de cierta capacidad de gestión al líder del equipo o del proyecto.

²¹⁶ Este interés, recurrente en muchos de los sistemas de evaluación, de consensuar los objetivos puede ser coherente con una evaluación orientada a la mejora del desempeño del empleado. Se asocia más a metas personales que a verdaderos objetivos del rendimiento individual como contribución a los objetivos de la Organización. En cualquier caso, carece de sentido buscar el consenso en una evaluación de la productividad. Los objetivos de la Organización los establece la dirección en su planificación estratégica y luego descienden en cascada —o en árbol, como se refiere a ellos el INAP— hasta cada puesto, equipo o unidad. Si la planificación no cambia, los objetivos de los empleados no pueden variar. Es razonable escuchar las limitaciones o condicionantes que plantee el empleado —cuando es un buen conocedor de su puesto— pero la última palabra la debe tener el evaluador en su condición de mando que recibe instrucciones de la directiva.

²¹⁷ De hecho, el equipo impulsor del proyecto ha querido dejar muy claro que la evaluación no produciría efectos negativos, y así lo ha transmitido a evaluadores y evaluados.

profesionales debe servir para incrementar el desarrollo personal —elemento estrechamente relacionado con la carrera— y detectar necesidades formativas.

Cuadro 14.- *Parametrización estudio INAP.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
16	Optimizar	Rendimiento	Diálogo Formación	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Aun siendo una evaluación incipiente por la significación de la unidad que la impulsa, el INAP, que tiene un incuestionable peso en la construcción del marco teórico de una ED inspirada en el EBEP y de aplicación para el conjunto de la AGE, considero este ejemplo como caso 16 (Cuadro 14). La finalidad declarada es coherente con la priorización que se ha realizado de la evaluación de objetivos, y en el hecho que sitúe dentro de un entorno de planificación estratégico y DPO. El objeto, aunque se prevé dual, es, en este momento, el rendimiento de determinados empleados.²¹⁸ Me resisto a hablar de productividad por el hecho que se plantee la posibilidad de redefinir los objetivos a media evaluación, no por un cambio de rumbo de la Organización sino por las dificultades que pueda afrontar el evaluado. En cuanto a los efectos, el diálogo es el principal, aunque tampoco es desdeñable como elemento que permite detectar necesidades formativas.

- **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)**

Dentro del MINHAP se está evaluando al personal funcionario de la Subdirección General de Recursos Humanos; con la excepción de cuatro a seis personas que se han definido como no evaluables.²¹⁹ Como finalidad se declara fomentar el

²¹⁸ Con carácter general, considero todos los efectos que se prevén en los proyectos o propuestas de sistemas evaluativos. Sin embargo, en las cuatro experiencias que comento dentro del paraguas teórico del Plan Piloto sólo consideraré el efecto que se ha implementado. Hay una razón para lo que parece un cambio de criterio. Lo que estoy buscando en este Capítulo es detectar un posible patrón en la relación de las tres variables —finalidad-objeto-efectos— que delate la interpretación subjetiva del legislador-diseñador sobre cómo entiende productividad, desempeño o, más genéricamente, la evaluación del empleado público. En este sentido, el Plan Piloto ya surge con la voluntad de interpretar fielmente el EBEP por lo que potencialmente contempla todos los efectos previstos en él; fijándome cómo han priorizado los efectos a causar me aproximo a su interpretación de la relación entre variables que busco.

²¹⁹ La experiencia que aquí se describe es la que se documentó como la tercera versión del Proyecto de Evaluación del Desempeño en la Subdirección General de Recursos Humanos para 2011. Modelo que ha continuado, al menos, hasta 2015 según se informó desde esa unidad a GRAPA.

desarrollo profesional de los empleados, potenciar el liderazgo de los jefes de equipo y vincular los objetivos individuales con los de la Organización.

El objeto de valoración, en coherencia con el Plan piloto, es dual. Por un lado, se mide el logro de objetivos. Estos objetivos, son fundamentalmente individuales, pero se contempla la posibilidad de valorar otros a nivel de grupo o unidad. Los primeros, en caso de ser cuantitativos se mediarán con indicadores SMART, y de tratarse de objetivos cualitativos se fijarán “a partir de la inferencia de las cualidades que deba poseer el producto de dicho objetivo para su ley o estándar de calidad”. Por el otro, se valora la conducta profesional. Para ello se utilizan anclajes conductuales sobre tres o cuatro competencias profesionales básicas —comunes a todo el personal— y al menos una competencia específica.²²⁰ Se pondera el peso del conjunto de objetivos y del conjunto de competencias según el nivel de responsabilidad.²²¹ Finalmente, se calibran los resultados y se trasladan a la puntuación que ha de servir para determinar el devengo de la posible compensación económica.

Como efectos se contemplan (i) la formación para subsanar las deficiencias formativas que la evaluación aflora y (ii) una retribución complementaria asociada a la productividad.²²² El rol de evaluador lo asume, con carácter general, el jefe de equipo; no obstante, también se prevé la figura del evaluador de sección o equipo para determinadas unidades.

El proceso se centra en las entrevistas de evaluación. En una primera que inicia el proceso, se consensuan objetivos y competencias entre evaluador y evaluado.²²³ Se entiende como un proceso continuo, en el que el evaluador observa el avance y el

²²⁰ Las Actas de evaluación a las que he tenido acceso prevén espacio para 5 competencias, por lo que a lo sumo se valoraran dos competencias específicas.

Se elaboró un documento con diez competencias. Una común para todos los puestos (Orientación al Cliente), dos que comparten técnicos y administrativos, una para administrativos y las otras seis para los técnicos. Para cada competencia se fija la denominación, la definición y los indicadores.

Se constata un detalle que corrobora mi crítica al paradigma predominante: la ‘iniciativa’ es una competencia que solo se contempla para los grupos A1 y A2. Seguramente, porque es en este tipo de puestos donde hay un posible margen para responsabilizarse de unas tareas sin necesidad de recibir constantemente instrucciones.

²²¹ Se diferencian tres tipos de Acta. Una para los técnicos de los grupos A1 y A2, otra para los administrativos de los grupos C1 y C2, y una última para las personas que ocupan puestos de secretaria. En las primeras, el peso de los objetivos es del 60% y el de las competencias del 40%. En las segundas, la ponderación invierte los pesos. Para las secretarías, se cambia el elemento ‘objetivos’ por el de ‘cumplimiento de tareas’ —aunque en su formulación son también conductas, por ejemplo “Mantiene una absoluta discreción y confidencialidad sobre los asuntos e informaciones de los que tiene conocimiento”— y sube su peso hasta el 70%; el 30% queda para las competencias.

²²² Esta paga parece que no sustituiría a la que se estuviera percibiendo como productividad. Saldría del remanente que se genera en la bolsa de productividad a final del ejercicio, y que se estima que estaría al alrededor del 5 % de la partida. El documento propone efectos económicos desde la implantación, pero a GRAPA le consta que todavía no se ha considerado oportuno que el resultado de la evaluación tenga este impacto.

²²³ Consensuar los objetivos inclina a pensar que se trata de metas personales más que no de la contribución a los objetivos de la Organización. Aunque estén relacionados. Así entendido, liga bien con un desempeño entendido como crecimiento profesional, pero mal con una productividad que persigue lograr lo que la dirección planifica.

desempeño del empleado, y le advierte si se producen incidentes críticos. Estos incidentes son recopilados por el evaluador para fundamentar la evaluación al final de período. Antes de la entrevista final, se contempla un autoevaluación del empleado en la que expone su opinión sobre su conducta y sus logros; ésta sirve también para que el evaluador detecte los puntos de discrepancia.²²⁴ En cualquier caso, después de glosar las bondades de la autoevaluación, lanza una advertencia inusual en este tipo de documento. Se expresa así: “Sin embargo, su programación puede suponer una mayor carga burocrática al proceso y generar desavenencias en caso de existir diferencias insalvables entre la autoevaluación y la propuesta de evaluación del evaluador”.²²⁵ El proceso concluye en una entrevista final en la que el evaluador comunica la calificación definitiva: Y de resultas de ella se establece un diálogo para ver qué acciones se pueden llevar a cabo para subsanar las posibles deficiencias, y se consensuan los objetivos para el siguiente ejercicio.

En este caso 17 (Cuadro 15), la finalidad declarada parece trascender de la mera gestión de los RRHH a la optimización del rendimiento global, en la medida que propugna la vinculación de los objetivos individuales con los de la Organización. Y aunque el Plan Piloto hace hincapié en la necesidad de que los objetivos de la Organización se descompongan en cascada hasta llegar a los puestos de trabajo, la interpretación que hace esta unidad de los objetivos está más cerca de las metas individuales de crecimiento profesional que la contribución a los objetivos colectivos. Por esta razón, como objeto entiendo que se centra, junto al desempeño contextual, en el rendimiento de los empleados. Finalmente, si bien se han previsto efectos retributivos, actualmente se limitan al diálogo y a la detección de necesidades formativas.

Cuadro 15.- *Parametrización estudio MINHAP.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
17	Optimizar	Rendimiento	Diálogo Formación	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

²²⁴ En la Acta de autoevaluación, el empleado se puntúa de 1 a 5, cada objetivo o competencia, según si considera que: (1) no lo ha cubierto en casi ninguno de los aspectos principales, (2) lo ha cubierto en su mayoría, pero no del todo, (3) lo ha hecho en sus aspectos principales, (4) ha sobrepasado en ciertos aspectos el objetivo o el nivel de competencia esperado, y (5) ha sido excelente y lo ha sobrepasado.

²²⁵ Los riesgos se conocen, pero ¿por qué se advierten en éste documento? Sobre la carga burocrática, ¿no lo son también los procesos para justificar las ausencias o pedir los permisos? ¿Por qué no se proponen medidas para reducir esta carga? Y sobre el conflicto, ¿por qué no se prevé una instancia superior para dirimir las discrepancias en la evaluación? En el apartado de garantías no se prevé ningún órgano especializado. Se limita a posibilitar que el empleado muestre su disconformidad habilitando un espacio en el cuestionario de evaluación para que exprese su desacuerdo. Y se remite a un posterior estudio implementar un sistema con doble evaluador. En cualquier caso, eludir las responsabilidades del mando nunca debería ser una opción.

- **Entidad estatal de derecho público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo**

Delgado (2012) —impulsor de la evaluación en su etapa de Jefe de Área de Administración e Informática del Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (en adelante, TPFE) — ha documentado la experiencia en un artículo en el Boletín de Función Pública del INAP.²²⁶ En el trabajo de campo de GRAPA se le entrevistó —junto al gerente, José Suarez— en la conversación confirmó los trazos del sistema que aquí expongo. En este texto comento el sistema tal y como se ha diseñado, aunque Delgado (2012) advertía que no se habían valorado todavía el cumplimiento de los objetivos, limitándose, por el momento, a valorar la conducta.

La finalidad de la evaluación en el TPFE es obtener un criterio justo y objetivo para distribuir el complemento de productividad. Explícitamente se la considera una herramienta de gestión de personal.

El objeto, en la línea del Plan Piloto, es binario, combinando objetivos y conductas.²²⁷ Aun así, —y con la precaución necesaria por la implantación parcial advertida al empezar este epígrafe— se hace especial hincapié en los objetivos. Se insiste en que debe haber coincidencia entre los objetivos individuales y los de la Organización. Pero, además, se reconoce que ello por sí solo no es suficiente, que se debe trabajar en la planificación y en la dirección por objetivos. Al inicio del ejercicio, la Presidencia del Organismo planifica la estrategia, y la Gerencia la traduce en objetivos operativos para el conjunto, para cada unidad y para cada puesto de trabajo. Los resultados obtenidos se ponderan en función de la carga de trabajo —que se establece según del número de reclusos del centro— o de la responsabilidad —en función del nivel del puesto. Los resultados se monitorizan en un CMI que los empleados pueden consultar en la intranet. Se entiende que al relacionar los logros individuales con los de la unidad potencia el trabajo en equipo, y que hacerlo también con el conjunto de la Organización refuerza el sentimiento de pertenencia a ésta. Por otro lado, la conducta profesional —que Delgado considera sinónimo de ‘actitud’— que es el resultado de una triple valoración. Los evaluadores son el director del centro, el coordinador territorial y la jefatura de área de los servicios centrales para el personal periférico; y el gerente, el jefe de área y el jefe de servicio, para el personal de los servicios centrales. Su cualificación supone un 30%, 50% y 20% respectivamente, para los primeros, y un 20%, 30% y 50% para los segundos. Se otorgan 2 puntos si se considera que el desempeño observado se corresponde con el esperado, 1 punto cuando

²²⁶ Consultar Bibliografía.

²²⁷ Este sistema no cae en la trampa de relacionar productividad con ‘dedicación extraordinaria’. Este concepto, la especial dedicación, se define en la Instrucción 1/3, de 2013, sobre jornada y horarios de trabajo del personal que presta servicios periféricos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y del Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, como un régimen especial que supone una jornada de 40 horas y un horario que supone, al menos, trabajar una tarde.

se realizan las tareas “sin seguir las directrices establecidas y las instrucciones o normas recibidas, lo que dificulta el trabajo del resto o impide alcanzar a los demás los objetivos marcados”, y 0 puntos cuando no se realizan las actividades que se corresponden con el puesto, ya sea por absentismo o porque se está adscrito a otros puestos que no están adscritos al Organismo.

Es de las pocas iniciativas amparadas en el Plan piloto que han optado por dar efectos retributivos desde el primer momento. Lo cual es consecuentemente con la finalidad declarada: tener un criterio objetivo para distribuir el complemento de productividad.

La figura de la triada de evaluadores resuelve un problema que sin ser exclusivo del TPFE sí que consideraron relevante: la pluralidad de mandos con potestad directiva sobre un mismo empleado. Para los empleados que trabajan en los centros penitenciarios existe, como mínimo, una doble dependencia jerárquica. Una orgánica, puesto que forman parte de la plantilla del centro, y por tanto, están bajo la responsabilidad del director. Y otra funcional, dado que deben desarrollar los programas que se impulsan desde el TPFE. La distinción que se observa en la valoración del desempeño —según si se realizan las tareas propias de los puestos del Organismo, y si están se desarrollan según las instrucciones del TPFE— denota la necesidad que tiene la Gerencia del TPFE de controlar que el personal en los centros penitenciarios actúa según sus directrices.

Esta propuesta desestima uno de los puntales de la Plan Piloto, la entrevista de evaluación. Dice hacerlo para restar presión sobre el evaluador evitar el potencial conflicto en caso de que en un futuro se torne el rol evaluador-evaluado.

Como 18º caso de estudio (Cuadro 16), la finalidad declarada es menos ambiciosa —la gestión de RRHH— de lo que se podría anunciar dado que existe una planificación de la actividad y una asignación de objetivos en cascada. Como todavía no se evalúan los objetivos, consideraré que el objeto es el desempeño de tarea. Los efectos, retributivos.

Cuadro 16.- *Parametrización estudio TPFE.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
18	Gestionar	Desempeño	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)**

El FEGA se incorporó al Plan Piloto desde el inicio y, ejercicio tras ejercicio, ha ido ampliando su alcance y revisando su impacto.²²⁸ Con la voluntad de generar una cultura administrativa favorable a la rendición de cuentas, los primeros tres años se consideraron de aprendizaje organizacional, en el que los actores involucrados se familiarizaron con el proceso y se testó el mecanismo. Durante este período, la evaluación no tuvo consecuencias para los empleados. A diferencia de la experiencia anterior, que focalizaba la evaluación como instrumento de gestión de los RRHH, en el FEGA se enfatiza el carácter estructural de la evaluación. La unidad de RRHH conserva la potestad de coordinar el sistema, pero traslada la responsabilidad a todos los participantes. Entiende que la finalidad de la evaluación es permitir que los empleados tomen consciencia del modo como desempeñan sus tareas y del grado en el que contribuyen a los objetivos de la Organización.

Es fiel a la dualidad de objetos del Plan piloto. En este sentido es revelador, a efectos de este estudio, cómo interpreta el enunciado del EBEP el Manual con el que trabaja el FEGA.²²⁹ Asimila desempeños a conductas, y los diferencia de resultados. Las conductas las valora en función de un diccionario de competencias que han creado *ad hoc*.²³⁰ Para los resultados se invoca a la dirección por objetivos, lo que supone —de acuerdo con la interpretación que el Plan Piloto hace de la fijación de objetivos con

²²⁸ El análisis que hago en este trabajo se basa, principalmente, en el documento interno que, con el título “Manual Básico. Evaluación del Desempeño. Fondo Español de Garantía Agraria” y fechado en octubre de 2014, ha elaborado el Servicio Técnico de Apoyo del Área de Recursos Humanos de la Secretaría General.

²²⁹ En el Manual se puede leer:

«Desde la referencia que la definición que el EBEP da a la evaluación del desempeño (“mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”), el modelo ensayado se centra en la evaluación de dos factores: el primero orientado hacia los desempeños, y el segundo orientado hacia los resultados.

Para evaluar los desempeños o conductas, nos servimos de un diccionario de competencias adecuado específicamente al FEGA; y **para evaluar los resultados** utilizamos la técnica de dirección por objetivos, que se han definido de forma alineada siguiendo los criterios de la metodología SMART.

[...]

Tenemos en síntesis un modelo mixto, donde **la evaluación de la conducta profesional pone en el centro al trabajador favoreciendo su desarrollo o carrera profesional**, y donde **la evaluación de los resultados** de su desempeño, **traslada la atención a los objetivos**, favoreciendo su optimización.

[...]

Aun considerándose los dos factores a evaluar (**objetivos y competencias**) como **elementos independientes**, la valoración final es resultado de integrar ambos en una puntuación global única.» (La negrita es mía)

²³⁰ En la versión del Diccionario de Competencias del FEGA que GRAPA pudo consultar constan 10 competencias profesionales: (i) competencia técnica y actualización de conocimientos, (ii) flexibilidad, (iii) iniciativa, (iv) orientación a resultados, (v) orientación al usuario interno/externo, (vi) planificación, (vii) trabajo en equipo, (viii) liderazgo, (ix) negociación y (x) compromiso ético con el servicio público. Sin entrar en un análisis en profundidad, se intuye un conflicto teórico en el hecho de considerar la ‘orientación a resultados’ como una competencia profesional cuando por otra parte se le está valorando la consecución de resultados.

características SMART—que los objetivos individuales deben estar alineados con los de la Organización.²³¹ Y aunque al final se integran en una valoración de conjunto, se asume que objetivos y competencias —es decir, resultados y desempeños— son elementos independientes. Esta dicotomía se refuerza cuando afirman que evaluar la conducta profesional favorece el desarrollo del empleado —y por tanto debería tener impacto en la carrera profesional— mientras que cuando se focaliza en los resultados lo que se consigue es optimizarlos. Sin embargo, superados los tres primeros años de testeo del sistema, para la evaluación el FEGA sólo ha concedido efectos retributivos: la distribución de la productividad semestral por objetivos.

Por otra parte, la aportación de la valoración de los objetivos y de las competencias a la puntuación final tiene una ponderación diferenciada según el nivel de destino del puesto que ocupa la persona evaluada. Están en equilibrio para el nivel 28. Para los niveles superiores —29 y 30—, adquiere preminencia el logro de objetivos suponiendo un 65% de la puntuación. Mientras que para los inferiores, los objetivos se ponderan con el 40% para los niveles 24, 25 y 26, y con el 35% para el resto.²³²

El rol de evaluador lo asume, con carácter general, el superior jerárquico en el ámbito funcional. Se entiende que si la labor de los evaluadores es la observación, anotación, valoración y comunicación del desempeño de los empleados, estos primeros deben (i) conocer las características de cada puesto de trabajo y cuál es el estándar de ejecución de las tareas a desempeñar, y (ii) conocer a las personas que ocupan los puestos.²³³ Ambos requisitos los cumple, en opinión del FEGA, el jefe inmediato del empleado.

²³¹ Así se expresa en el Manual aludido. Sin embargo, en el documento en el que se instruye sobre la metodología para definir objetivos se distingue entre un método general y otro para áreas en la que los objetivos “no son aparentemente tan objetivables (realizan informes, presenta propuestas, redactan normas, etc)”. En el primero, para establecer los objetivos individuales y los de unidad se deben operativizar los objetivos recogidos en la planificación estratégica del FEGA, de modo que ‘desciendan en cascada’ (de modo que el objetivo general se vaya concretando a medida que se contextualiza en los sucesivos niveles de responsabilidad y competencia) y queden ‘alineados’ (que exista relación directa entre ellos). El segundo método, recurre a las enseñanzas de Gorriti (2005) y define la ley, las condiciones y el indicador para cada tarea que se va a evaluar.

²³² El tema de las escalas siempre puede suscitar debates metodológicos. Como opinión personal dudo que la que utiliza el FEGA aporte claridad en los resultados. En una escala del uno al cinco, define como ‘Excelente’ la puntuación entre 4,6 y 5, ‘Superior’ el intervalo 3,6 a 4,5, ‘Satisfactorio’ un valor igual o superior a 2,6, ‘Parcialmente satisfactorio’ entre 2 y 2,5, e ‘Insatisfactorio’ si no supera el 1,9. Huelga decir que en esta escala el punto medio es el 3. Así, valores por debajo del medio se consideran satisfactorios. Dejando como insatisfactorios aquellos valores que suponen un 19% de las puntuaciones posibles. Esto marca una tendencia ‘positivista’ muy reforzada. Interpreto que expresa la voluntad de restringir las puntuaciones excelentes, por un lado, y de que los valores no sean muy bajos, por otro. Pero, a mi parecer, una puntuación debería reflejar con nitidez la posición de cada empleado en la escala de valoración, evitando posicionamientos ‘políticamente correctos’.

²³³ No albergo duda sobre la importancia de que el evaluador conozca el desempeño y el rendimiento mínimo y óptimo que se espera de la persona que realiza unas tareas concretas. Pero me parece cuestionable la necesidad de conocer a la persona. El elemento humano puede ser útil para entender limitaciones y condicionantes temporales, pero no son necesarios para hacer una valoración objetiva. Es decir, valorar distinto a los que son distintos en cuanto a capacidad no es un argumento de justicia. El conocimiento estrecho de la persona puede ayudar a proponer medidas formativas o a demorar medidas

Tiene un papel central en el proceso la entrevista de evaluación, tanto por su utilidad para recabar información como porque promueve el diálogo entre el mando y su equipo. Se realizan tres. Una inicial para consensuar los objetivos y competencias que se evaluarán, en la que se proponen medidas para subsanar las limitaciones del empleado o para corregir los condicionantes organizativos que dificultan satisfacer las expectativas de la Organización. Otra intermedia, para realizar un seguimiento del avance en el cumplimiento de los compromisos en cuanto a objetivos y competencias, y con la posibilidad de redefinirlos si fuera necesario. Se concluye con una entrevista final, en la que el evaluador comenta la autoevaluación que ha realizado el evaluado y se procura llegar a un acuerdo sobre la puntuación que merece la actuación del empleado en el período evaluado. Se aprovecha el marco de diálogo para proponer las acciones que se pueden explorar para que el resultado en el siguiente ejercicio sea mejor.

Finalmente, se alude a la Comisión de Seguimiento, de ámbito superior al FEGA, en la que bajo el auspicio de la Dirección General de la Función Pública confluyen, entre otros, la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y el Instituto Nacional de Administración Pública. No es un órgano de garantía sino un “instrumento de apoyo al que acudir para buscar pautas de actuación, intercambiar conocimientos y obtener asistencia técnica directa”.

Como caso 19 (Cuadro 17), si bien la finalidad declarada no lo explicita, considero que cabe entender que persigue optimizar el rendimiento organizativo. Especialmente porque se parte de una invocación a la dirección por objetivos. El objeto es un desempeño contextual —a tenor de las competencias que valora— y un rendimiento asociado a los objetivos planificados —con las dudas que se podrían plantear al conocer que son consensuados—, lo que entiendo que es productividad. Como efectos, sólo retributivos.

Cuadro 17.- *Parametrización estudio FEGA.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
19	Optimizar	Desempeño Productividad	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

duras —cambio de puesto de trabajo o expediente disciplinario, por ejemplo— en casos de desempeños insatisfactorios, pero en ningún caso debería ser tenido en cuenta para conceder premios económicos o potenciar su promoción.

Del relato de las cuatro experiencias seleccionadas entre las que subsisten en el marco del Plan Piloto se concluye que cada unidad ha adaptado los postulados comunes a su realidad y, probablemente, a su propia cultura organizativa. El paradigma predominante, que persiste tras el EBEP, ofrece un paraguas normativo que justifica diferentes estrategias. En él también tienen encaje el posible complemento asociado al resultado de las evaluaciones realizadas en el marco del Plan. A efectos de este trabajo, dos son los cambios remarcables que aporta el Plan: un método y una definición del desempeño. La metodología formal evita la discrecionalidad. El desempeño, tal y como se deduce de la metodología tiene una vertiente cualitativa —las competencias profesionales necesarias para realizar correctamente unas tareas— y una cuantitativa: el logro de objetivos. Los objetivos no pueden tratarse de unas simples metas que controlen la progresión del empleado. Deben responder a la planificación operativa de la unidad, que desciende en cascada hasta cada puesto de trabajo. Esta definición se correspondería con el desempeño eficaz, eficiente y efectivo que el nuevo paradigma asocia a la productividad.

Si analizamos sucintamente cómo se ha interpretado la productividad en la AGE podemos sacar unas primeras conclusiones: (i) no hay uniformidad en el criterio, (ii) antes de que el EBEP asociara la productividad ya se cuestionaba el paradigma predominante, (iii) dentro de una misma unidad se vive con normalidad separar la retribución de la productividad de la ED asociada a la carrera profesional, (vi) el rendimiento del empleado asociado a la productividad debe ser aquel que comporta unos mejores resultados de la Organización; para lo que se requiere una planificación previa que determine los objetivos a lograr en un período concreto. Y, (v) cuando no se ve factible valorar la productividad individual, se contempla retribuir la contribución del empleado a la productividad colectiva.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

- **Comunidad de Madrid**

La Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, de 1986, reproduce el enunciado del paradigma predominante: “el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo”.²³⁴ Algo más de dos décadas después de su publicación, y ya con el EBEP vigente, se incorporó a Ley de Función Pública una habilitación para reglamentar “las correspondientes deducciones en el complemento de productividad que le corresponda percibir al funcionario conforme a los criterios objetivos que se hayan determinado

²³⁴ Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, artículo 74 c).

como consecuencia de sus ausencias reiteradas al trabajo”.²³⁵ Este nuevo párrafo asimila absentismo con falta de productividad.

El despliegue reglamentario del complemento de productividad se realizó por Decreto, en el que se aunaba el mandato de la Ley de Función Pública y el de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.²³⁶ En su prólogo se incide en que la Ley presupuestaria incorpora a la definición de la Ley de Función Pública el componente de "dedicación extraordinaria" y el condicionamiento de que aquellos elementos constitutivos del complemento de productividad "redundan en mejorar el resultado de los puestos de trabajo".²³⁷ En su artículo primero, acota el significado de los tres elementos que se combinan en la definición de productividad. Establece que el especial rendimiento es independiente de la jornada, es decir, no necesariamente rinde más quién más horas trabaja. La actividad y dedicación extraordinaria la asocia a actividades que se realizan fuera de la jornada laboral. Y exige que el interés o iniciativa sea observado en el desempeño de las tareas asignadas al puesto que se ocupa. En función de si se considera que el empleado ha mostrado una actividad que satisface uno, dos o tres de los elementos citados, se le concede un complemento de productividad del 20%, 40% o 60%, respectivamente, del complemento de destino del puesto ocupado; cada uno de estos porcentajes recibe el nombre de factor.

No se contempla un proceso de evaluación formal, por lo que no se puede hablar con propiedad de evaluador. Son los directores generales quienes instan a los secretarios generales técnicos que propongan al consejero la concesión del complemento a quienes consideran que son merecedores del mismo; previo trámite de información a las organizaciones sindicales.²³⁸ Si bien la retribución es mensual, en la propuesta se puede delimitar la duración al año, al semestre o al trimestre. En caso de modificarse el factor o de acordar la denegación, el proceso es el mismo que en la concesión.

Esta es la reglamentación general para el personal funcionario de la Comunidad de Madrid. La normativa del personal laboral no contempla este complemento.²³⁹ El Convenio, dentro de la estructura salarial (art. 35) distingue entre

²³⁵ Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM 30 de diciembre de 2008), artículo 10.

²³⁶ Decreto 85/1989, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla el artículo 74.c) de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad Madrid, y el artículo 13.e) de la Ley 4/1988, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, en orden al establecimiento y a la fijación de criterios para la distribución del complemento de productividad. (El texto al que he tenido acceso indica que ha sido actualizado por última vez el 10 de febrero de 2011).

²³⁷ En la misma línea que evolucionó —o involucionó— la definición de productividad en los presupuestos de la AGE.

²³⁸ Este es el circuito que se reproduce en el documento de Propuesta y concesión de complemento de productividad, que figura como Anexo I del Decreto 85/1989. En este documento se relaciona por dirección general las personas que percibirán el complemento, con mención del nivel de complemento de destino, el porcentaje (factor) que se aplicará, la duración y se contempla un espacio para observaciones.

²³⁹ Resolución, de 7 de abril de 2005, sobre registro, depósito y publicación del Convenio Colectivo del personal laboral de la Comunidad de Madrid.

salario base y complementos. Entre los segundos, se contemplan tres modalidades: (i) los personales, y que se limitan a la antigüedad; (ii) los que retribuyen la cantidad de trabajo —nótese que no se menciona la calidad— y que se reservan para compensar “jornadas prolongadas y plus de actividad, horas extraordinarias, guardias, alertas y complemento compensatorio de domingos y festivos”, y (iii) los de puesto de trabajo, asociados a jornadas (específica) y horarios (nocturnos, turnos) concretos, y al ‘complemento de puesto funcional’.²⁴⁰

Cuadro 18.- *Parametrización estudio Comunidad de Madrid.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
20	Gestionar	Desempeño Rendimiento Otros	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

Seleccionada la productividad tal y como se regula en el Decreto de 1989, sin la incorporación que en 2008 se hizo la Ley de la Función Pública, como caso 20 (Cuadro 18). Como finalidad, se entiende que es la gestión de los RRHH, en la medida que no se alude a otros fines que no sean regular las retribuciones según el mandato legal. El objeto combina el rendimiento y el desempeño contextual —interés e iniciativa— con la actividad fuera de la jornada que se debería retribuir con ‘otros’ conceptos; la alusión que se hace en 2008 a las conductas Contra-productivas —absentismo— quedan fuera de este caso porque así nos permite comparar cómo se entendió la productividad antes del EBEP.²⁴¹

²⁴⁰ El artículo 39 del Convenio se refiere al complemento de puesto funcional en los siguientes términos:

«Los puestos funcionales, tipo o singularizados, tendrán asignada una retribución específica.

La cuantía del complemento de puesto vendrá determinada por la diferencia existente entre el salario correspondiente a la categoría profesional del titular o, en su caso, la superior que tenga consolidada a título personal y la retribución específica asignada al puesto.

En todos los supuestos de acceso a puestos funcionales la retribución que percibirá el trabajador será exclusivamente la que tenga asignada la vacante. No obstante cuando el trabajador que sea adscrito a un puesto funcional tenga consolidada una retribución superior a la específica asignada al mismo, mantendrá aquélla a título personal, no percibiendo en concepto de complemento cantidad alguna.

La percepción del complemento de puesto funcional depende exclusivamente del ejercicio de la actividad profesional en el puesto, por lo que no tendrá carácter consolidable, incluso en el supuesto de prórroga o prórroga sucesivas. [...]»

²⁴¹ Tampoco sería muy coherente incorporar la lucha contra el absentismo en el devengo de la productividad bajo el amparo del EBEP. Pero ese es otro análisis para el que habría que conocer más en profundidad los condicionantes y criterios que inspiraron a tal medida por parte de la Comunidad de Madrid.

– Docentes

Lo visto en el epígrafe anterior es de aplicación al conjunto de empleados de la Comunidad, pero existe, al menos, una regulación específica para el colectivo de funcionarios docentes no universitarios.²⁴² Es una productividad asociada a determinados programas. La finalidad declarada es retribuir mayor responsabilidad y carga de trabajo que supone participar en ellos. Se retribuyen dos situaciones concretas. (i) Los responsables de las bibliotecas escolares que deben abrir fuera del horario lectivo, al menos cuatro horas semanales en una o dos tardes. (ii) Los docentes que para impartir la enseñanza en inglés deban asistir —fuera del horario lectivo, para evitar las suplencias— a clases de refuerzo de ese idioma. La primera situación se retribuye con un importe mensual y la segunda por hora de formación que sobrepase la jornada. Por lo que la finalidad observada no es otra que conseguir, vía incentivo económico, que los empleados acepten una jornada superior a la habitual o actualizar sus competencias profesionales en el ámbito lingüístico.

Cuadro 19.- *Parametrización estudio Comunidad de Madrid - docentes.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
21	Gestionar	Otros	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Si bien son Programas que responden a necesidades paralelas al funcionamiento ordinario de los centros que podrían corresponderse con los objetivos coyunturales que comenté en el marco teórico, el devengo no se condiciona al logro de otro objetivo que no sea la asistencia fuera del horario habitual, suponiendo un incremento de la jornada. No se puede establecer una distinción del grado de productividad de los empleados que participan en los programas de aquellos que no lo hacen. Podría incluso llegarse a la conclusión que la participación en estos programas merma la productividad del empleado en sus tareas ordinarias dentro de la jornada porque le resta horas de descanso. Se sitúa pues en una zona difusa en la que la satisfacción de los intereses coyunturales de la Organización no encuentra un sistema flexible para incentivar económicamente la colaboración voluntaria de los empleados

²⁴² Orden, de 30 de marzo de 2009, por la que se establecen los criterios para la asignación del complemento de productividad por la participación en el programa de bibliotecas escolares o en los cursos de formación exigidos en el marco de los programas de enseñanza bilingüe de la Comunidad de Madrid, y se modifica la Orden de 14 de noviembre de 2006, de la Consejería de Hacienda, por la que se establecen los criterios para la distribución del complemento de productividad de los funcionarios docentes no universitarios de la Comunidad de Madrid por la participación en programas que implican especial dedicación al centro y en programas de educación bilingüe.

públicos.²⁴³ Visto todo ello, como caso 21 (Cuadro 19), con la finalidad de gestionar los RRHH, bajo el nombre de productividad, se compensa hechos que debería retribuirse por otros conceptos.

- **Generalitat de Catalunya**

La Generalitat ha contemplado un sistema común, para el conjunto de empleados funcionarios y laborales que desarrollan tareas técnicas y administrativas de oficina.²⁴⁴ En los últimos años ha sido voluntad manifiesta unificar en un marco común los distintos sistemas que, de un modo u otro, evalúan la actividad de sus empleados, no obstante persisten colectivos con sistemas diferenciados. Tal y como se está constatando, sus particularidades son relevantes para entender cómo se interpreta el paradigma predominante en una misma Administración.

- **Administración de Justicia**²⁴⁵

Mediante un Acuerdo entre la Administración y los sindicatos, el personal de la Administración de Justicia en Cataluña se dotó con dos programas de productividad: (i) el programa de reducción del absentismo y fomento de la presencia efectiva y (ii) el programa para fomentar el diseño e implementación de proyectos de mejora; el segundo incorpora un compromiso de "realización de seguimiento de indicadores para la evaluación".²⁴⁶ El primero, conocido como PIPE —Programa de Incentivación de la

²⁴³ La argumentación usada para relacionar este complemento con el paradigma predominante es, cuanto menos, forzado. Pero ilustra muy bien el grado de distorsión que permite el paradigma que busco refutar. Así, en el artículo 2 de la Orden se lee:

«Esta Orden se aplicará a los funcionarios docentes no universitarios que desempeñen las funciones o realicen las actividades indicadas en el artículo anterior, en razón de **la especial dedicación al centro** y el carácter innovador que reviste el programa de bibliotecas escolares, y por **el interés y la actividad y dedicación extraordinaria que comporta la asistencia a los mencionados cursos de formación** fuera del horario de obligada permanencia en el centro.» (La negrita es mía).

Asumir que aceptar prestar servicios fuera de la jornada, cuando esto sea voluntario, supone un 'interés, actividad y/o dedicación especial' invade el alcance de otros conceptos retributivos como las horas extraordinarias. Además, se podría cuestionar si se está retribuyendo el interés por realizar esta actividad o se está interesado por la retribución que supone realizarla.

²⁴⁴ Esta evaluación y retribución de la productividad es el estudio de caso propuesto y lo abordaré en profundidad en el siguiente capítulo.

²⁴⁵ Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

²⁴⁶ Resolución TRI/4116/2006, de 13 de noviembre, por la cual se dispone la inscripción y la publicación del Acuerdo de la Mesa general de negociación del personal al servicio de la Administración de Justicia de Cataluña, de ratificación del Preacuerdo de 8 de junio de 2006, sobre condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia a Cataluña.

Este Acuerdo finalizaba su vigencia en 2009. Se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2011, a excepción de la regulación del PIPE que tenía expresamente prevista su extinción en 2009. Se negoció (FO: 06) pero, primero por desacuerdo entre las partes y después por las limitaciones que imponía el Departamento de Economía y Finanzas, no se pudo reinstaurar. Por otra parte, desde el Departamento con potestad sobre la Función Pública catalana la instauración del PIPE fue visto como un 'gol' (FO-39). Actualmente este

Presencia Efectiva— penaliza cualquier ausencia a excepción de las justificadas con: permisos, licencias, vacaciones, incapacidad por accidente y aquellas relacionadas con el embarazo y la maternidad; es decir, se penalizan las ausencias injustificadas y las justificadas por indisposición o enfermedad común. Sobre un importe trimestral – modesto, 50 a 60 € mensuales— se hace una reducción —del 15% al 100%— dependiendo del número de ausencias en el cálculo trimestral —de una a cinco, o cuatro para los que han tenido una reducción en el mes anterior—; en el último año de vigencia del acuerdo, 60% del complemento se establece en el complemento específico y el otro 40% también si se logra una reducción del 2% en el índice de absentismo.

Se prevé una valoración trimestral del impacto de este incentivo sobre el nivel de absentismo. La poca cuantía del incentivo podría inducir a pensar que difícilmente pudiera ser un incentivo para empleados que no tienen una disposición favorable al cumplimiento de sus obligaciones; si se hace un cálculo euro/día que le aporta el PIPE y se compara con el que percibe, también euro/día, sale bastante rentable ausentarse.

Cuadro 20.- *Parametrización estudio Generalitat – Administración de Justicia.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
22	Gestionar	Contra-productividad	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

El PIPE —caso 22— es un programa de productividad como instrumento de gestión de RRHH, que desincentiva las conductas contra-productivas mediante un plus retributivo (Cuadro 20).

– Penitenciarios ²⁴⁷

El PIPE también se previó, y mantuvo su vigencia, para los colectivos de personal penitenciario y de justicia juvenil, ambos dentro del ámbito de aplicación del sistema común de productividad de la Generalitat —que por su parte también incidía en el absentismo. Con idéntica formulación, aunque con un importe ligeramente superior —de 70 a 90 euros— los dos primeros años, y casi duplicándose en adelante si se logra la reducción del absentismo que se acuerda.» Desde la Subdirección General de Recursos Humanos y Económicos de la Dirección General de Servicios Penitenciarios

personal dispone de tablas retributivas propias y no percibe ningún complemento de productividad o de presencia efectiva.

²⁴⁷ Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

se valoró positivamente la influencia que tuvo este programa en la reducción del absentismo (FO: 07).²⁴⁸ Pero como ya he argumentado en el marco teórico, un menor absentismo no se puede entender como una mayor productividad.²⁴⁹ De cualquier modo, este caso es excesivamente similar y contemporáneo al anterior, por lo que no lo selecciono para el análisis comparado.

– Mossos d'Esquadra ²⁵⁰

El Cuerpo de Mossos d'Esquadra (en adelante, Mossos) optó por acogerse al sistema común del conjunto de empleados de la Generalitat, aun así la Orden de 10 de noviembre de 1997, por la cual se aprueba el Plan general de evaluación del Cuerpo de Mossos (en adelante, PGA) plantea algunos interrogantes.

El PGA persigue lograr un “máximo de eficiencia y rendimiento en la actuación personal” de sus recursos humanos, y se configura como un instrumento para mejorar la actividad profesional y evaluar el rendimiento y la eficiencia. En este Plan se contemplan siete programas diferenciados, de los cuales comentaré tres: (i) el PGA-02 Módulo de productividad, (ii) el PGA-04 Módulo de actividad profesional objetiva y (iii) el PGA-07 Módulo de evaluación del rendimiento de los recursos humanos.²⁵¹

El Módulo de productividad tiene como único objetivo la adaptación a los criterios que se establecen anualmente desde el Departamento competente en materia de Función Pública para todo el personal de la Generalitat. Establece que la responsabilidad de la recogida y tratamiento de los datos recaerá en la División de Inspección General, y adapta la determinación de los evaluadores a la estructura jerárquica del Cuerpo.

Por su parte, el Módulo de actividad profesional objetiva se justifica por la necesidad de descripción, recogida y tratamiento de los datos “plenamente objetivables y cuantificables”, de la actividad ordinaria y extraordinaria de los Mossos como

²⁴⁸ Esta subdirección general también tiene competencias en materia de recursos humanos sobre el personal de la Dirección General de Ejecución Penal en la Comunidad y de Justicia Juvenil.

²⁴⁹ Dado que —como mostraré en el siguiente Capítulo— el sistema general de retribución de la productividad tenía un componente muy elevado de lucha contra el absentismo, no deja de ser paradójico que el PIPE se mantuviera vigente en colectivos que estaban dentro del ámbito del sistema general —personal penitenciario y de los centros de justicia juvenil— pero no aquel que estaba fuera de él —personal de la Administración de Justicia en Cataluña.

²⁵⁰ Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

²⁵¹ Los siete módulos del PGA son: 01-Módulo de evaluación del periodo de prácticas, 02-Módulo de productividad, 03- Módulo de procedimientos de provisión de puestos de trabajo y de promoción interna, 04- Módulo de actividad profesional objetiva, 05- Módulo de gestión de servicios y control de calidad, 06- Módulo de perfiles profesionales y 07- Módulo de evaluación del rendimiento de los recursos humanos.

“método de ponderación frente a datos contradictorios que pudieran afectar negativamente a los miembros del Cuerpo”.

Y finalmente, se crea el Módulo de evaluación del rendimiento de los recursos humanos como instrumento para evaluar el rendimiento profesional —conductas y comportamientos “fácilmente observables y medibles”— que concreta en: “conocimientos profesionales, adaptación a la Organización, habilidades sociales y de comunicación, disposición al trabajo, calidad del trabajo, responsabilidad e iniciativa, y gestión, supervisión y control de los recursos”. Persigue un triple objetivo: (i) facilitar la administración de los recursos humanos, (ii) que el mosso conozca el grado de satisfacción que de él tiene su superior, y (iii) detectar las necesidades formativas que sean precisas para corregir las carencias y optimizar las potencialidades. Otorga a la División de Inspección General la potestad de establecer índices correctores para unificar las valoraciones y evitar desviaciones de valoración en servicios idénticos. Advierte que con los datos obtenidos se ha de poder establecer una graduación que permita la clasificación, la comparación y el análisis de su evolución. Y prevé que las valoraciones obtenidas se puedan tener en cuenta en procesos de provisión y de promoción interna.»

Considerado el Módulo de Evaluación del Rendimiento como caso 23 (Cuadro 21), su finalidad debe entenderse que es la gestión de los RRHH. Aunque literalmente se refiera al rendimiento, lo identifica con conductas y comportamientos observables, lo que sin duda es el desempeño. Los efectos deberían ser (i) la detección de necesidades formativas y, aunque se queda en una previsión de futuro, (ii) la promoción.²⁵²

Cuadro 21.- *Parametrización estudio Generalitat – Mossos.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
23	Gestionar	Desempeño	Formación Provisión	No

Fuente: *Elaboración propia.*

²⁵² Incorporo como efecto la provisión de puestos de trabajo aunque no me conste que esté teniendo esas consecuencias porque lo relevante en este Capítulo es entender cómo se ha entendido la evaluación de la actividad del empleado. En este sentido está claro que para quienes diseñaron este Módulo la evaluación del desempeño —es lo que realmente evalúa— debería ser considerada en procesos de provisión de puestos y de promoción.

– Bomberos ²⁵³

El Cuerpo de bomberos de la Generalitat tiene tablas retributivas propias. Estaba dentro del ámbito de aplicación del sistema común para devengo del complemento de productividad, por lo que lo percibía en los mismos términos que el resto de personal de la Generalitat. En 2006 se firmó un Acuerdo con la finalidad de dotarse de instrumentos de gestión de RRHH que promuevan el desarrollo de las competencias profesionales y de la carrera administrativa para favorecer el compromiso y la implicación del personal. ²⁵⁴ El complemento de productividad es, pues, uno de estos instrumentos. Además de la mejora de la calidad del servicio público ofrecido, se pretende “incentivar y potenciar la mejora del rendimiento especial, (...) la actividad extraordinaria (...) el interés o la iniciativa (...)” con la que los bomberos realizan su labor (artículo 9); persiste por tanto en justificarse en el paradigma predominante. Para la nueva configuración de la productividad se establece que por un lado se seguirá percibiendo el complemento que perciba el conjunto de la Generalitat —y que lo denominarán ‘primer tramo’— y por otro se crea uno nuevo bajo la denominación de ‘segundo tramo’.

Para lograr el segundo tramo se establecen como requisitos: (i) acreditar un estado físico adecuado —mediante la superación de una prueba física y una revisión médica—, (ii) asistencia a la formación programada, (iii) que no haya ausencias sin justificación documental y (iv) realizar un número mínimo de guardias. Se establece un gradiente —25% a 100%— en la percepción del importe máximo, en función del número de guardias anuales realizadas —entre un mínimo y un máximo.

Cuadro 22.- *Parametrización estudio Generalitat – Bomberos.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
24	Gestionar	Contra-productividad Desempeño	Provisión	No

Fuente: *Elaboración propia.*

Este segundo tramo lo selecciono como caso de estudio número 24 (Cuadro 22). La finalidad se corresponde con la declarada, gestionar los RRHH. Como objeto evaluado en primera instancia parece que se trata de una lucha —reforzada, pues ya lo hace el primer tramo— contra el absentismo. De hecho, desde la dirección de la unidad

²⁵³ Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

²⁵⁴ Resolución TRI/4220/2006, por la que se dispone la inscripción y la publicación del Acuerdo de la Mesa Sectorial de negociación del personal de administración y técnico regulador de las condiciones de trabajo de los funcionarios del Cuerpo de bomberos de la Generalidad de Cataluña para el periodo 2006-2008.

(FO: 04) se asegura que esa fue una de las motivaciones, junto a procurar que los bomberos se mantuvieran actualizados formativamente y con una preparación física adecuada para el desempeño de sus funciones. No obstante, nos explicaban que el interés por minimizar ausencias y garantizar un número mínimo de guardias era por la especial incidencia que tiene la planificación de la cobertura de los turnos de guardia en los Parques de Bomberos. Por otra parte, no se perseguía tanto evitar la ausencia por enfermedad como desincentivar el uso —legítimo— de los permisos que se podían solicitar. Dado que los bomberos trabajan un turno de 24 horas y posteriormente tienen tres días de fiesta, se quería que aprovecharan estos días para realizar sus gestiones personales —ir al médico, renovar la DNI, etc.— y así no se alterara la planificación de los Parques. Este matiz —probablemente muy ligero— induce a pensar que el segundo tramo no esté valorando tanto las ausencias —que también— como la actitud y compromiso del empleado con la organización. Por ello, también considero que está evaluando parcialmente el desempeño contextual. Los efectos, retributivos.

– Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas y Sanitarias (ICAMS) ²⁵⁵

El ICAMS se planteó la necesidad de implementar la ED como resultado de la autoevaluación realizada en 2010 bajo la metodología EFQM de excelencia.²⁵⁶ En 2011 se realiza la evaluación y en 2012 se analizan los primeros resultados. La evaluación tiene la finalidad de “alinearse los objetivos estratégicos del Instituto, establecido en el plan estratégico del ICAMS 2011-2014, con los objetivos individuales de todos los profesionales de la Organización (médicos, otros técnicos superiores, diplomados, administrativos, auxiliares administrativos y subalternos)”.²⁵⁷ Además, se espera que ello comporte incrementar la implicación de los empleados que repercuta en la mejora de la calidad de los servicios prestados.

La ED del ICAMS se cimienta sobre dos puntales: la gestión del desempeño y la dirección por objetivos. (i) Define la gestión del desempeño como “un proceso

²⁵⁵ Este caso se estudia a partir de la documentación librada por la dirección del ICAMS a GRAPA en el transcurso de un estudio sobre absentismo, pero al margen de él. Los textos, de carácter interno, son:

a/ Evaluación de personas y gestión del desempeño en el puesto de trabajo en el Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas y Sanitarias durante el año 2011. Barcelona, junio de 2012.

b/ La gestión del desempeño una herramienta de excelencia en la gestión de personal. Informe sobre la implantación del sistema 2011-2012. Primer año de aplicación. Junio 2012.

²⁵⁶ La Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, en su Sección Cuarta, creó el Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas (Institut Català d’Avaluacions Mèdiques, en catalán). La Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa, le cambió el nombre por el de Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas y Sanitarias (Institut Català d’Avaluacions Mèdiques i Sanitàries, en catalán). En este trabajo, independientemente de la fecha de la fuente, me referiré a ellos como ICAMS (que es el acrónimo de su última denominación en catalán).

²⁵⁷ El Plan estratégico del ICAMS estaba alineado con el Plan de Gobierno de la Generalitat.

continuo y sistemático, mediante el que se revisa y analiza el rendimiento en el puesto de trabajo, con la finalidad de identificar las áreas de mejora a desarrollar, para conseguir los objetivos establecidos a cada persona”. Este proceso tiene dos elementos: *a/* una dimensión cuantitativa sobre qué se hace, y que se valora según el grado de logro de objetivos, y *b/* otra cualitativa, sobre cómo se hace, lo que se valora observando las competencias profesionales empleadas en la realización de las tareas. Su definición de competencias se aleja de lo que he definido en el marco teórico. Entiende que son “pensamientos, sentimientos y comportamientos” observables en la actividad de “los mejores” empleados, que definen un desempeño excelente.²⁵⁸ Se ha provisto de un Diccionario de Competencias. Para cada una de las ocho competencias que contiene define tres niveles, con los comportamientos asociados a cada uno de ellos.²⁵⁹

Los objetivos a los que se refiere aquí son metas personales. Los verdaderos objetivos se establecerán en el otro puntal, el que se define con la dirección por objetivos. Estas metas son incentivos para la mejora personal que el ICAMS denomina objetivos de desarrollo.²⁶⁰

El proceso de evaluación se define como continuo, pero se consideran tres fases como referencia. *a/* Se empieza con la planificación. Arranca con un cuestionario de ED con el que cada empleado se autoevalúa. Luego, en una reunión formal, evaluado y evaluador detectan los puntos de mejora y acuerdan un plan de desarrollo personalizado. *b/* Se realiza el seguimiento del plan acordado, en una segunda reunión en la que se propondrán acciones correctoras si fuese necesario. *c/* Se cierra el ciclo con la revisión en otra reunión en la que se valora cómo las medidas formativas han contribuido al desempeño del empleado —transferencia del aprendizaje— y qué nivel se ha alcanzado.

(ii) La DPO. Alineado con el Plan de Gobierno de la Generalitat, el ICAMS define en su Plan Estratégico tres grandes bloques: *a/* objetivos estratégicos, comunes a toda la Organización, *b/* objetivos de área, servicio, unidad o sección, y *c/* objetivos individuales, para cada ocupante de un determinado puesto de trabajo. Par todos los

²⁵⁸ El primer documento analizado (ver nota 255) afirma que:

“Según las investigaciones realizadas, la diferencia entre los resultados de los mejores en un puesto y el resto puede oscilar entre un 48% y el 120%, dependiendo de la complejidad del puesto. Utilizar las características de los mejores en cada puesto como baremo de decisión en los procesos de gestión de recursos humanos, supone una mejora contrastada en la productividad individual y los resultados que la organización persigue”

No hay referencia a qué investigaciones se refiere. Aun así, es un argumento potente. Sin embargo, para saber quiénes son ‘los mejores’ antes se habrá tenido que realizar algún tipo de evaluación. Y tampoco se puede obviar, que estos ‘mejores’ lo son en términos relativos, dentro de la unidad analizada, por lo que tomar su desempeño como umbral máximo no contemplaría espacio de mejora.

²⁵⁹ Las competencias son: (i) orientación de servicio al usuario/cliente (interno/externo), (ii) trabajo en equipo y colaboración, (iii) flexibilidad, (iv) profesionalidad, (v) gestión de conflictos, (vi) desarrollo profesional, (vii) liderazgo y (viii) desarrollo de personas.

²⁶⁰ Para el ICAMS los objetivos de desarrollo han de seguir el criterio MERTO. Este acrónimo significa que deben ser (i) medibles, (ii) específicos, (iii) retadores, lo que supone que sean ambiciosos pero alcanzables (iv) temporalmente acotados y (v) orientados a resultados, a conseguir una mejora.

objetivos se asignan indicadores con unas franjas de consecución —intervalos de los valores que puede alcanzar el indicador— que suponen un porcentaje —ponderación— del nivel de logro de ese objetivo.

Es un proyecto pensado para que tuviera efectos retributivos. Pero desde un principio se renuncia a ello —no sin lamentarlo— por el contexto de crisis económica y restricciones presupuestarias en la Generalitat. A falta del incentivo económico, apelan a la ética laboral de sus profesionales para participar en un proyecto que persigue aunar esfuerzos para proporcionar un mejor servicio.

Cuadro 23.- *Parametrización estudio Generalitat – ICAMS.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
25	Optimizar	Productividad Desempeño	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Selecciono esta experiencia como caso número 25 (Cuadro 23). La finalidad declarada se corresponde sin duda con la observada —al menos sobre el papel—: incrementar el rendimiento organizativo, expresado como servicios de calidad. Evalúa el desempeño y el rendimiento del empleado orientado a lograr los objetivos organizativos, por tanto, la productividad. Aunque se hayan conformado con el potencial motivador que ha observado, la voluntad siempre ha sido que tuviera efectos retributivos.

– Instituto Catalán de la Salud (ICS) ²⁶¹

El ICS elaboró, en 2008, un Plan de Ordenación de Recursos Humanos entre cuyos objetivos se encontraban: (i) “promover y mantener una gestión adecuada, eficaz y eficiente de los servicios sanitarios, que potencie y reconozca las competencias y conocimientos” de sus profesionales, y (ii) “potenciar la continuidad, la mejora y la ampliación del ámbito de aplicación de las medidas de incentivación y promoción profesional” ²⁶².

²⁶¹ Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

²⁶² Resolución SLT/2214/2008, de 25 de junio, por la cual se publica el Plan de ordenación de recursos humanos del Instituto Catalán de Salud.

En el proceso de revisión de este trabajo se ha publicado un nuevo Plan: Resolución SLT/1158/2016, de 12 de abril, por la cual se publica el Plan de ordenación de recursos humanos del Instituto Catalán de

Ya en 2002, se había suscrito un Acuerdo en el que se reconocía que el ICS desarrolla diferentes acciones, recogidas en su Plan de Empresa, en materia de recursos humanos, con los objetivos, entre otros, de: (i) potenciar el desarrollo de sus trabajadores, (ii) implicarlos en los objetivos estratégicos de la Organización, (iii) desarrollar “un sistema retributivo más justo e incentivador que permita el crecimiento profesional”, y (iv) evaluar el trabajo realizado en términos de calidad y reconocimiento profesional.²⁶³ Para satisfacer estos objetivos se diseñó un sistema retributivo “basado en la equidad interna, que relacione el puesto de trabajo, la aportación del profesional, los resultados individuales y de equipo y que vinculen las retribuciones con las actividades con más valor añadido”.

En este Acuerdo hay dos aspectos directamente relacionados con el objeto de este estudio: el sistema de retribución variable por el cumplimiento de objetivos y la carrera profesional.

a/ Esta retribución variable (caso 26) se fundamenta en «la convicción de que para que sea efectivamente motivador es necesario que: (i) el trabajador tenga muy claro que se espera de él, (ii) combine objetivos individuales y colectivos, (iii) los factores evaluados sean conocidos y susceptibles de ser modificados con la actuación de los trabajadores implicados, (iv) los objetivos estén vinculados con los objetivos estratégicos de la Organización y estrechamente ligados con sus valores y cultura, (v) la parte fija sea suficiente como para no generar incertidumbre —superior al 50% del total de las retribuciones— y la variable, la necesaria para incentivar, y (vi) los resultados a lograr se definan de forma clara y sencilla. Así se habla del efecto motivador del sistema en la medida que permite incrementar las retribuciones cuando se logran los objetivos. La vinculación de los objetivos individuales a los organizativos nos habla de una finalidad orientada a optimizar el rendimiento organizativo.

El qué se evalúa se estableció mediante Instrucción: el logro de objetivos.²⁶⁴ Define las características que deben tener los objetivos: (i) medibles, (ii) retadores pero

Salud (ICS) para el período 2016-2020. Sin haber podido entrar en un análisis exhaustivo, constato que ambos objetivos se mantienen.

²⁶³ Acuerdo, de 29 de octubre de 2002, de la Mesa Sectorial de Negociación de Sanidad sobre las condiciones de trabajo del personal de las Instituciones Sanitarias del Instituto Catalán de la Salud.

Con posterioridad se firmó el II Acuerdo, de 19 de julio de 2006, de la Mesa Sectorial de Negociación de Sanidad sobre las condiciones de trabajo del personal estatutario de las Instituciones Sanitarias del Instituto Catalán de la Salud. Sobre los puntos que se destacan en este trabajo no hay nuevas aportaciones (más allá de actualizar los importes de los complementos), por lo que he optado por mantener la referencia al primer Acuerdo.

²⁶⁴ Instrucción del Instituto Catalán de la Salud 01/2008, de 21 de enero, de Procedimiento de fijación y evaluación de objetivos para la percepción del complemento de productividad variable.

Aunque la idea fuerza ya se contemplaba en el Acuerdo, merece la pena ver cómo subraya qué es y para qué sirve el sistema de retribución variable que propone. Lo considera “un **instrumento** de gestión, incentivación y motivación **que pretende la mejora continua de la Organización**. Se basa en la **explicitación de los objetivos asignados** y la evaluación continuada de su cumplimiento, y **pretende que cada profesional oriente su actividad a los objetivos estratégicos de la Organización**, así como desarrollar una cultura organizativa orientada a la mejora de los procesos y de los resultados”. (La negrita es mía)

asequibles, (iii) y coherentes con la estrategia de la Organización. Admite tanto los de carácter individual como los colectivos. Pero advierte que “no pueden fijarse objetivos individuales que se midan grupalmente u objetivos grupales que se evalúen individualmente, excepto que, en el primero de los casos, haya una garantía de contribución mínima individual del profesional” evaluado.²⁶⁵ La fijación se realiza en cascada partiendo de los objetivos estratégicos del ICS en una programación anual realizada en el último trimestre del año anterior al que se evaluará; cuando se incorpora un nuevo profesional se establece un plazo de quince días para determinar cuáles serán sus objetivos para el resto del período. Los umbrales de logro que se establezcan para cada objetivo —lo que la Instrucción denomina ‘metas’— sólo se modifican en caso de permiso de maternidad, reducción de jornada o incapacidad temporal por contingencias profesionales; en cualquier caso no afectan “las ausencias del profesional del puesto de trabajo que ocupa, con independencia que estas sean o no justificadas”.²⁶⁶ Aunque se insiste en que se trata de un proceso continuo, se establece que habrá una entrevista de seguimiento, entre los profesionales y su superior jerárquico, para evaluar el avance y proponer medidas —planes de actuación— cuando se detecten dificultades, y otra entrevista final para evaluar el logro alcanzado.²⁶⁷ En consecuencia, por la posibilidad de referirse tanto a objetivos individuales como colectivos y la imposición a que estén vinculados a una planificación estratégica, entiendo que el sistema aunque en algunos casos esté evaluando un rendimiento orientado a objetivos organizativos, en general lo que evalúa es la productividad.²⁶⁸

La consecución de objetivos tiene un efecto retributivo claro: el complemento de productividad variable. Este complemento se trata de un plus anual supeditado al resultado de la evaluación del logro de los objetivos asignados. Para devengar su percepción se requiere alcanzar el 40% de la media ponderada de los objetivos individuales y el 40% del mismo estadístico sobre la suma de objetivos individuales y de equipo. Para el importe la Instrucción remite a los acuerdos.²⁶⁹ En cualquier caso, sobre una cuantía máxima según el puesto de trabajo, categoría profesional o grupo de

²⁶⁵ En el artículo 3.2, en el que se definen los conceptos, consideran que una “meta es el nivel que debe alcanzar un objetivo para conseguir el máximo resultado esperado”. Eso difiere del significado con el que utilizo meta en este estudio, y que recuerdo que es aquel objetivo de crecimiento personal que se fija en el marco subjetivo de las posibilidades de un individuo concreto.

²⁶⁶ La reducción de las metas no comporta la reducción del importe a percibir ni la meta colectiva.

²⁶⁷ A diferencia de lo observado en otras experiencias y que he remarcado en este espacio al pie de página, el ICS no consensua los objetivos ni las ‘metas’. De hecho salvo casos excepcionales que requieren motivación fundamentada e informar a la dirección de RRHH del ICS y a la Comisión de Seguimiento del Acuerdo, se prohíbe expresamente la modificación posterior de la asignación de los objetivos individuales y/o de equipo (artículo 6.2). Como ya he comentado anteriormente, es lo que se debe esperar de unos objetivos vinculados a la productividad.

²⁶⁸ Otro debate que he relegado a las notas al pie de página es sobre la voluntariedad u obligatoriedad de la evaluación. Este caso aporta una nota más. En el ICS la negativa a conocer y/o recibir formalmente —ficha— los objetivos que le han estado asignados conlleva no percibir importe alguno en concepto de complemento de productividad variable (artículo 4.4).

²⁶⁹ Para el importe del complemento la Instrucción remite al II Acuerdo (citado en la nota 260) y sus posteriores actualizaciones.

clasificación profesional el monto a percibir por cada empleado estará en función de la franja de logro en la que se sitúe en cada objetivo y cómo éste se pondere sobre el total.

b/ La carrera profesional (caso 27) sigue el patrón de la carrera horizontal.²⁷⁰ Entendida como en la progresión individual y voluntaria en una sucesión de estratos —5 niveles— que reconocen la experiencia, conocimientos y compromiso del empleado, y con la finalidad de mejorar la calidad del servicio ofrecido. Sin cuestionar la honestidad de la finalidad declarada, es cierto que la actuación profesional en la prestación de servicios es el factor que más contribuye a un resultado de calidad, entendida la calidad como concepto genérico y sin evaluar su impacto de los otros factores del óptimo ideal del desempeño, que sea eficaz, eficiente y de calidad. Pero hay otros factores que influyen en el resultado. Resultado además condicionado por restricciones presupuestarias y organizativas. Por ello, en este trabajo se define la calidad como el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gestores públicos. Y para medirlo se requiere una planificación, como hemos visto en la productividad. Por ello, considero que la verdadera finalidad de la carrera profesional, también en el ICS, es gestionar del mejor modo posible los RRHH de la Organización, lo que por sí debe suponer una mejora en el resultado, pero no necesariamente en los términos de calidad que aquí he definido. En conclusión, la finalidad observada es la gestión del personal.

La evaluación asociada a la carrera mide en créditos cinco factores: (i) La actividad, que en los facultativos, sobre un máximo de 70 créditos, 55 se conceden en la evaluación del logro de objetivos —individuales o de equipo— medidos con indicadores objetivables, y 15 según el resultado del informe —normalizado— del superior jerárquico, en el cual puntúa equitativamente la capacidad de interrelación con los usuarios y la capacidad de trabajar en equipo. En el II Acuerdo, la actividad se sigue midiendo según el grado de logro de objetivos en el personal facultativo y el personal

²⁷⁰ Esta es una de las cuatro administraciones autonómicas en las que incluyo un subepígrafe para hablar de la carrera administrativa de su personal. No es casual, pues el artículo 40 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud conmina a las administraciones autonómicas a desarrollarla:

Artículo 40.1. «**Las comunidades autónomas, previa negociación en las mesas correspondientes, establecerán, para el personal estatutario de sus servicios de salud, mecanismos de carrera profesional de acuerdo con lo establecido con carácter general en las normas aplicables al personal del resto de sus servicios públicos, de forma tal que se posibilite el derecho a la promoción de este personal conjuntamente con la mejor gestión de las instituciones sanitarias.**»

A la vez que establece un vínculo entre el desarrollo profesional que promueve la carrera y la consecución de los objetivos de la Organización:

Artículo 40.2. «La carrera profesional supondrá el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como **reconocimiento** a su desarrollo profesional en cuanto a **conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización** a la cual prestan sus servicios.»

Y, en tres artículos más tarde, establece su consecuencia retributiva:

Artículo 43. Retribuciones complementarias.

e) «Complemento de carrera, destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera profesional cuando tal sistema de desarrollo profesional se haya implantado en la correspondiente categoría.»

(La negrita es mía)

diplomado de enfermería u otros diplomados sanitarios en el ámbito de primaria. Sin embargo, para el personal diplomado de enfermería u otros diplomados sanitarios en el ámbito de hospitales se introduce la evaluación de las competencias profesionales.²⁷¹ (ii) La formación continuada, que valora la asistencia a determinados cursos de perfeccionamiento avalados por instituciones sanitarias o de prestigio docente, y a cursos de posgrado autorizados. (iii) La docencia. (iv) La investigación. Que incluye publicaciones, comunicaciones, dirección de tesis, ensayos clínicos aprobados, patentes, estancias de investigación en centros de referencia y participación en grupos y redes acreditadas de investigación. Y, finalmente, (v) el compromiso con la Organización. Este compromiso se entiende como la “participación activa y valorada libremente por el Comité de Valoración” en comités, tutoría de nuevos profesionales, elaboración de documentación médica interna y “otro tipo de actividades que sean indicadores de una actitud de disponibilidad y de predisposición favorable a participar en proyectos institucionales”. En función de la categoría profesional se asignan los factores a evaluar y se establece el umbral mínimo a superar. El primer elemento, la actividad, puede ser entendida como rendimiento para unos y desempeño de tarea para otros. El último elemento se puede llegar a considerar como desempeño contextual. Los otros tres, son estrictamente aspectos curriculares cuyo impacto en la actividad profesional en el centro no queda acreditado, más allá del prestigio. A efectos de este estudio, y con ciertas objeciones, considero que el objeto de evaluación es el desempeño (entendido como competencias profesionales) y el rendimiento.

Los efectos de la evaluación a la carrera son, formalmente, el complemento de carrera profesional.²⁷² Que se define como “la retribución de aquellos elementos que impliquen una incentivación y reconocimiento”. Más allá de cómo se estructure la retribución del empleado, sustancialmente no hay diferencia entre asignar un nivel superior —complemento de destino— cuando se progresa en la carrera administrativa, atribuir un complemento específico de importe superior —si se entiende que al progresar en la carrera se adquiere un mayor nivel de responsabilidad y exigencia— o conceder, como en este caso, un plus de carrera. Pero no se puede considerar que el efecto de una evaluación previa a la carrera sea la normal mejora retributiva sino el reconocimiento y crecimiento profesional que comporta la carrera profesional horizontal en sí misma.

²⁷¹ Se les valora hasta 6 competencias: (i) tener cuidado, (ii) valorar, diagnosticar y abordar situaciones cambiantes, (iii) ayudar al paciente a cumplir con el tratamiento y hacerle participe, (iv) contribuir a garantizar la seguridad y el proceso asistencial, (v) facilitar el proceso de adaptación y (vi) trabajar en equipo y adaptarse a un entorno cambiante.

²⁷² Es destacable, por inusual, cómo la regulación de la carrera profesional es el primer punto (4.1) del artículo destinado al modelo retributivo del ICS. A veces se obvia que la carrera profesional, además de ser un derecho, de mostrar reconocimiento, de potenciar el desarrollo personal,..., además de todo eso es un modo de retribuir mejor a quienes lo hacen mejor. Por razones operativas, en este trabajo no la clasifico como tal, pero sin duda también lo es; aunque no sólo sea eso.

Al margen del sistema retributivo comentado, el ICS también utiliza la evaluación para la selección de personal temporal.²⁷³ Uno de los tres factores que se consideran para establecer la posición del candidato en la Bolsa de trabajo es la puntuación que se obtiene de la ED. Se opta por la gestión de competencias como el modelo que “mejor permite conocer cómo se desarrollan las funciones y el logro de resultados”. Para su evaluación se adapta el cuestionario que se emplea en la carrera profesional. El evaluador es el mando, al que se le exige tener los conocimientos necesarios en el uso del cuestionario. Para “analizar y evaluar la aplicación del Pacto y armonizar las interpretaciones y la casuística que surja en su desarrollo” se ha constituido una Comisión Paritaria de Seguimiento. Por haberse constituido con posterioridad al EBEP me parece oportuno considerarlo como caso 28. Su finalidad es claramente de gestión de RRHH, como objeto las competencias profesionales —que generalizaré como desempeño—, y como efecto la provisión de puestos de trabajo.

Cuadro 24.- *Parametrización estudio Generalitat – ICS.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
26	Optimizar	Productividad	Retributivos	No
27	Gestionar	Desempeño Rendimiento	Carrera horizontal	No
28	Gestionar	Desempeño	Provisión	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

El valor que adoptan las cinco variables de análisis en los tres casos seleccionados dentro del ICS se resume en el Cuadro 24.

- **Generalidad Valenciana**

El prólogo de la Ley de Función Pública valenciana establece que la finalidad de la ED es (i) mejorar la gestión de las administraciones públicas, (ii) controlar y reducir el absentismo, (iii) el progreso y desarrollo de los profesionales y (ii) su motivación.²⁷⁴ Motivación que se consigue con “su implicación en los objetivos previamente fijados por la Organización”. Además, le atribuye la virtud de iniciar un cambio en la cultura organizativa que permita avanzar la gestión de los RRHH desde la actual lógica del presencialismo a una orientada a resultados. En el articulado, establece

²⁷³ Pacto, de 29 de julio de 2010, de la Mesa Sectorial de Negociación de Sanidad de regulación del sistema de selección para el nombramiento de personal estatutario temporal en el ámbito de la empresa pública Instituto Catalán de la Salud.

²⁷⁴ Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalidad, de Ordenación y Gestión de la Funciona Pública Valenciana, artículo 76.

que la ED (art. 121) valora la conducta profesional y mide el rendimiento o los resultados. Y le reconoce los efectos ya previstos en el EBEP, como aspecto a valorar en concursos (art. 100) y continuar en el puesto cuando se acceda por esta vía (art. 121), en procesos de remoción y cese en el puesto de trabajo (de acuerdo con lo que se estipula en el artículo 103), en la carrera horizontal (art. 117), para el devengo del complemento de actividad profesional y para determinar las necesidades formativas.²⁷⁵

Por otra parte, también determina que las retribuciones complementarias “retribuyen la carrera administrativa, las características de los puestos de trabajo, el resultado de la actividad profesional, así como los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada de trabajo”. Ello se traduce en cuatro tipos principales: (i) El complemento de carrera administrativa, asociado al nivel alcanzado en la carrera horizontal. (ii) El complemento de puesto de trabajo, que se componen de dos elementos: *a/* el competencial, según la dificultad técnica y la responsabilidad asociada al puesto, y *b/* el de desempeño, para compensar condiciones específicas o la exigencia de una mayor dedicación o incompatibilidad. (iii) El complemento de actividad profesional, que se relaciona una nueva redacción del paradigma predominante de la productividad: “el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el personal funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos”. Para el que explicita que “exigirá la previa planificación de los objetivos a alcanzar y la posterior evaluación de los resultados obtenidos”. Además, en el prólogo, considera que con la nueva formulación de este complemento se “introduce un elemento de objetividad” del que carecía en anterior complemento de productividad. Este elemento es su vinculación a la ED. Y, (iv) las gratificaciones por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada laboral.

Entiende la carrera horizontal como “el reconocimiento individualizado del desarrollo individualizado (...) como consecuencia de la valoración de su trayectoria y actuación profesional, de la calidad de los trabajos realizados, de los conocimientos adquiridos y del resultado de la ED, así como de aquellos otros méritos y aptitudes que puedan establecerse reglamentariamente” (artículo 117). Por tanto, se considera el reconocimiento como efecto de la evaluación. Como objeto de la misma: los méritos acreditados —currículum y formación— y el resultado de la ED.

²⁷⁵ Una de las utilidades incuestionables de la ED es la detección de necesidades formativas. La formación se reconoce como un derecho, pero pocas veces se cuestiona la finalidad que persigue. La Ley de Función Pública Valenciana también la recoge como derecho, pero concreta que tiene que ser para “mejorar en el desempeño de sus funciones y contribuir a su promoción profesional” (artículo 93). A la vez, también entiende que es un deber del empleado en la medida que con ello se contribuya a la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos. Por esa razón, impone la obligación de asistir a las actividades formativas que se programen para subsanar las deficiencias detectadas en la ED o para adquirir nuevos “conocimientos, habilidades o destrezas adecuados para el desempeño de las tareas que les sean propias” (artículo 94). Y exige la transferencia de lo aprendido a la actividad ordinaria en el puesto.

Para su concreción remite a su despliegue reglamentario, lo que se realiza mediante Decreto en 2014.²⁷⁶ Si de la lectura de la Ley de Función Pública parecía confirmarse la idea generalizada de una ED con múltiples efectos, el prólogo del Decreto aporta una significativa novedad. Literalmente: “el presente decreto regula el sistema de carrera profesional horizontal (...) así como el sistema de ED a los exclusivos efectos de su valoración para la progresión del mencionado sistema, dejando la regulación de la ED en cuanto a sus repercusiones sobre la formación, las retribuciones complementarias referidas al complemento de actividad profesional y en relación con la provisión de los puestos de trabajo, al futuro desarrollo reglamentario de las materias de selección y provisión de puestos de trabajo, sistema retributivo y formación”. Ergo se considera posible que para producir otros efectos distintos a la carrera horizontal se diseñen ED alternativas que dentro del enunciado genérico de conductas, rendimientos y/o resultados pueda prescindir de alguno de los elementos o enfatizar otros.²⁷⁷

Esta carrera horizontal condicionada a una ED la selecciono como caso 29. Es una carrera en la que se progresa ascendiendo por los cuatro grupos —hay un quinto grupo, pero es en el que se sitúa el empleado en el momento del acceso—, y cuyo descenso sólo está previsto en caso de sanción disciplinaria. La finalidad es indudablemente la gestión de los RRHH bajo el criterio del reconocimiento de la valía profesional.

El objeto de evaluación se compone de tres factores. (i) El cumplimiento de objetivos. Valora tanto objetivos individuales como la participación en otros colectivos o de los Equipos de Gestión de Proyectos (en adelante, EGP) a los que estén adscritos.²⁷⁸ En la línea de mi distinción de objetivos estratégicos y coyunturales para retribuir la productividad, este Decreto, en la ED, distingue entre objetivos de mejora del servicio público y objetivos específicos de los EGP. Los primeros deben estar vinculados a líneas estratégicas relacionadas con la acción de Gobierno. Los segundos, también vinculados a la estrategia organizativa están asociados a proyectos concretos. Los objetivos se formalizan por escrito en un documento normalizado y se comunican a todos los empleados afectados. La evaluación de la “implicación y contribución” en los objetivos del EGP la realiza el responsable del equipo; si se hubiera considerado

²⁷⁶ Decreto 186/2014, de 7 de noviembre, del *Consell*, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat (con la corrección de errores publicada el 19 de noviembre en el Diario Oficial de la *Comunitat Valenciana*).

²⁷⁷ Existe una lectura alternativa. En la que se considera que esta previsión se refiere sólo a los efectos que debe producir. Sin embargo, yo entiendo que si así fuera no aludiría a la “regulación de la evaluación” sino que se referiría a ‘los efectos’ directamente. Aceptar una u otra interpretación sólo afecta a mi interés en remarcarla pero no a la validez del caso de estudio propuesto.

²⁷⁸ El Decreto habla tanto de objetivos individuales como colectivos pero, además, introduce los objetivos asignados a los Equipos de Gestión de Proyectos (EGP) en los que participe el empleado. Estos Equipos los define como “cualquier tipo de agrupación de personal, del mismo o de diferentes cuerpos o agrupaciones profesionales funcionariales, a la que se encomienda la realización de un conjunto de tareas coordinadas e interrelacionadas para el cumplimiento de un objetivo específico” (artículo 22).

oportuno asignar objetivos individuales a algún miembro del EGP, será el grado de logro del objetivo individual que defina su cumplimiento. (ii) La profesionalidad en el ejercicio de las tareas, que se asocia a las competencias profesionales. Todo ello lo evalúa el titular de la unidad mediante un cuestionario formalizado. Pero además, también dentro del texto dedicado a la profesionalidad, incluye el concepto de desempeño efectivo de las tareas asignadas.²⁷⁹ Bajo tal concepto introduce la ocupación efectiva del puesto de trabajo y le aplica un factor de corrección según el absentismo injustificado. Y (iii) la iniciativa y la contribución en la mejora de la prestación del servicio público. Como tales considera la participación en programas de calidad, grupos de expertos, equipos de trabajo, etc., que contribuyan al mejor servicio; con mención especial al voluntariado como tutor de valenciano. Así expuesto, debo considerar que evalúa la productividad —en la medida que hay objetivos vinculados a la productividad—, el desempeño y la Contra-productividad —en cuanto considera el absentismo. La interpretación que hace de la iniciativa puede considerarse un modo de desempeño contextual.

La progresión vertical en la carrera horizontal conlleva un mayor importe del complemento de carrera administrativa. Pero como ya he comentado profusamente, ese es un efecto colateral. El verdadero efecto es el reconocimiento inherente al concepto de carrera profesional. En resumen, la parametrización de este caso queda recogida en el Cuadro 25.

Cuadro 25.- *Parametrización estudio Generalitat Valenciana.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
29	Gestionar	Productividad Desempeño Contra-productividad	Carrera horizontal	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

– Sanidad

El Plan Estratégico de la Agencia Valenciana de Salud, aprobado en 2006, afirmaba que “los recursos humanos son la base de la Organización” y definía un modelo organizativo con tres líneas de actuación: *a/* implementar un sistema de

²⁷⁹ El Capítulo III del Decreto se titula Profesionalidad en el ejercicio de las tareas asignadas, y está compuesto por dos artículos. El primero (art. 27) tiene idéntico título que el Capítulo. El segundo (art. 28), recibe el nombre de Desempeño efectivo de las tareas asignadas. Por más que el artículo 27 comparta título con el Capítulo, el 28 también lo integra, por lo tanto de tratar sobre lo mismo. Al corresponderse los Capítulos III, IV y V con elementos valorados en la ED, debe entenderse que lo que se establece en el artículo 28 forma parte del objeto de evaluación de esta propuesta.

productividad variable para “instaurar el compromiso con la productividad”, b/ “desarrollar el profesionalismo” con la promoción de la carrera horizontal, y c/ apostar por la formación orientada al desarrollo competencial necesario para el desempeño de sus funciones.²⁸⁰

Con el antecedente de la finalidad que proponía para el Complemento de productividad el Estatuto del personal sanitario: “retribuir el especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas y la contribución del personal a la consecución de los objetivos programados, previa evaluación de los resultados conseguidos”.²⁸¹ La Generalidad valenciana implementó el Complemento de productividad variable, que analizo como caso 30.²⁸² Entre los principios que sustenta el modelo de diferenciación retributiva (art. 2) destacan: (i) la obligación de que los objetivos de las unidades estén alienados con los objetivos del Plan Estratégico y (ii) la consideración de que “la actuación de los profesionales se desarrolla en el marco de una unidad o servicio, por lo que no se debe evaluar de forma aislada”, lo que no supone que no se puedan fijar objetivos individuales. Aunque se subraye la necesidad de vincular objetivos individuales a la planificación objetiva, el Decreto —también el Plan Estratégico— interpretan la retribución de la productividad como un instrumento para incrementar la implicación de los profesionales, como una herramienta de gestión del personal. El sistema comporta una evaluación del cumplimiento de objetivos (art. 7). Se parten de los objetivos globales del Acuerdo de Gestión, sobre los que se hace el seguimiento y se realiza una valoración ponderada de logro final. Los directivos que suscriben el Acuerdo deben trasladar los objetivos a cada unidad funcional y, si pro que lo considera oportuno o porque se lo reclama el empleado, establecer objetivos individuales. Como regla general se valora la consecución de los objetivos de la unidad, pero para los empleados con objetivos individuales estos últimos supondrán el 60% de la valoración. El Decreto establece que esta evaluación además de sus efectos retributivos, también sirve para ser considerada a efectos de carrera y desarrollo profesional. Finalmente, en los anexos se establecen los principios y la metodología para establecer y evaluar los objetivos.

Por otra parte, para el personal sanitario también se ha reconocido la carrera profesional, voluntaria, individualizada, en 4 ‘grados’ (más uno inicial), que una vez reconocidos se consolidan y son irreversibles; la cual selecciono como caso 31 (Cuadro 26).²⁸³ En el prólogo, si bien alude a la implicación, participación y corresponsabilización de los profesionales como requisito fundamental para una gestión

²⁸⁰ Punto 4.8.1 del Plan: “Desarrollo de forma plena la función de gestión de los recursos humanos”.

²⁸¹ Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los servicios de salud, artículo 43.2.c).

²⁸² Se reguló por primera vez en 2004, pero el texto que aquí analizo es el Decreto 38/2007, de 13 de abril, del *Consell*, por el que se regula el complemento de productividad variable del personal al servicio de las instituciones sanitarias de la *Conselleria* de Sanidad.

²⁸³ Decreto 66/2006, de 12 de mayo, del *Consell*, por el que se aprueba el sistema de carrera profesional en el ámbito de las Instituciones Sanitarias de la *Conselleria* de Sanidad.

de los servicios públicos orientada a la satisfacción del usuario, para ello reivindica la mejora de condiciones de trabajo. Como mejora se centra en el “reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la Organización”. Así, la finalidad de la carrera horizontal que aquí propone se entiende que es la gestión de los RRHH. El objeto de evaluación lo divide en cuatro áreas: (i) La actividad asistencial. En la redacción se lee que valora “la experiencia, el esfuerzo personal y la calidad asistencial”, mientras que lo que evalúa es el tiempo de permanencia en el grado y el resultado de la EP variable. (ii) La adquisición de conocimientos. Valora la asistencia a formación, no necesariamente a la ofrecida desde la Organización. (iii) La actividad docente e investigadora. (iv) El compromiso con la organización. Lo interpreta como la participación voluntaria en grupos de mejora, equipos de investigación, ..., y “el ejercicio de puestos directivos o de coordinación y supervisión”.²⁸⁴ Entiendo, pues, que lo que se valora es la productividad, la antigüedad —porque se computan años en los que no se ha logrado el nivel de actividad asistencial propuesta— y los méritos curriculares. Los efectos previstos el Decreto los argumenta como retributivos (art.17), si bien prevé otros, como que el grado reconocido sea mérito en procesos de selección, movilidad o para el acceso a formación especializada, por ejemplo (art. 18). Pero como ya he argumentado antes, a efectos de este estudio, la consecuencia de la evaluación que propone este Decreto es fundamentalmente la carrera horizontal.

Cuadro 26.- *Parametrización estudio Generalitat Valenciana – Sanidad.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
30	Gestionar	Productividad	Retributivos	No
31	Gestionar	Productividad Méritos cv Antigüedad	Carrera horizontal	No

Fuente: *Elaboración propia.*

²⁸⁴ Sin querer entrar más en detalle, hay una incoherencia —a mi entender— en el baremo de valoración en el área de actividad asistencial. Así, para ascender al grado 1 la permanencia en el grado 0 se valora con “un máximo de 50 créditos, asignándose 10 créditos para cada año en el que se cumplan los objetivos y 5 por cada años en el que no se cumplan” (art. 12 a). Para ascender al grado 2, “un máximo de 45 créditos, asignándose 9 créditos por cada año en el que se cumplan los objetivos y 5 por cada año en el que no se cumplan” (art. 13 a). Para el 3, de un máximo de 48 créditos, se conceden 8 créditos por cumplir y 4 si no se cumple. Y para el último grado, de un máximo de 42, la relación pasa a 7 a 4 por cumplir o no cumplir. A demás, para el cómputo el resto de créditos que se destinan al cumplimiento de objetivos se valora sólo el promedio de las tres mejores puntuaciones. Si la voluntad es introducir el cumplimiento de objetivos como argumento para la carrera, es incoherente incluir en el cómputo los años en los que no se logrado su cumplimiento, como también lo es centrarse sólo en las tres mejores valoraciones.

- **Gobierno del Principado de Asturias**

El Principado de Asturias, en 2008, se acordó un marco de seguimiento de la actividad de sus empleados, que analizaré como caso 32.²⁸⁵ En el prólogo del Acuerdo, sin ser la única, establece que la principal finalidad del seguimiento de la actividad de los empleados es ofrecer unos servicios de calidad. No obstante, cuando en el artículo 3 hace referencia a los objetivos que se persiguen los argumentos son todos en la línea de dotarse de herramientas de gestión de RRHH.

El seguimiento lo hace sobre tres factores de valoración: (i) La actividad y competencias en la práctica profesional. Que es un agregado de tres elementos: *a/* La orientación al logro y cumplimiento de objetivos, asociado a objetivos colectivos. Quiero remarcar cómo justifica la consideración de objetivos colectivos: “El señalamiento de objetivos colectivos se enmarca dentro del seguimiento de la actividad profesional, y se base en la **utilidad del trabajo** de los empleados públicos, medido tanto en términos de beneficio para la ciudadanía como de **efectividad de la propia Administración**” (la negrita es mía). Utilidad y efectividad son las palabras que definen el nuevo paradigma de productividad que propugna este trabajo. *b/* La orientación a la mejora, relacionada con la implicación y los objetivos individuales. En su primer año, el Acuerdo establece que será objetivo único del empleado elaborar un mapa individual del puesto de trabajo.²⁸⁶ En los siguientes ejercicios, avanza que se establecerán objetivos individuales alineados con los estratégicos de la Organización. *c/* El dominio técnico, por el que entiende la competencia en el desempeño de las tareas asignadas. Para ello, los jefes de unidad cumplimentan un formulario para cada empleado en el que valoran las capacidades, los conocimientos y las habilidades mostradas en el desempeño de las tareas del puesto; lo que se entiende como desempeño de tarea.²⁸⁷ (ii) La

²⁸⁵ Acuerdo, de 11 de junio de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el modelo de “Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos”.

²⁸⁶ Este único objetivo no es casual. Afirma que lo hace “con la finalidad de avanzar en la correcta definición de los puestos de trabajo como instrumento fundamental para la racionalización de estructuras organizativas, la selección, provisión y formación” (artículo 5). Se corresponde con la metodología testada por Gorriti y su equipo en Euskadi. Con el ‘análisis de puestos’ como elemento central del sistema se persigue identificar ‘el criterio’ de desempeño. Según se informa en las fichas de buenas prácticas que elabora el INAP y que publica en el Banco de Innovación en las Administraciones Públicas de su red social, en el mapa del puesto la parte correspondiente a la frecuencia, duración y dificultad de las tareas, consecuencias de la ejecución inadecuada, y los indicadores sobre saturación del puesto se han definido desde la Dirección General de la Función Pública del Gobierno Vasco, corriendo a cargo de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Recursos Humanos del Principado de Asturias lo concerniente a determinar las destrezas y habilidades necesarias para el desempeño del puesto.

²⁸⁷ La Resolución de 20 de junio de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se dictan instrucciones para la ejecución del modelo de “Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos”, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2008, diferencia las ‘dimensiones de tarea’ a evaluar para los grupos de clasificación profesional A1 y A2 de las valorables al resto de grupos y agrupaciones profesionales. Para los primeros considera: (i) la capacidad de toma de decisiones, (ii) la capacidad de organización y planificación, (iii) la capacidad de resolución de problemas, (iv) los conocimientos técnicos y (vi) la productividad, entendida como cantidad y calidad del trabajo. Para los

implicación y compromiso con la mejora de la Organización. Factor en el que distingue entre *a/* el desempeño de puestos y *b/* la contribución a la eficacia de la Organización. El primero es el cómputo del tiempo durante el que se ha ocupado un puesto de trabajo en el período evaluado minorado por los días que se hayan permanecido en incapacidad temporal per enfermedad común. El segundo se define como la valoración por parte del jefe del desempeño contextual del empleado.²⁸⁸ Y (iii) el desarrollo y transferencia del conocimiento. Dentro del que contempla: *a/* la formación, *b/* la participación y promoción de la docencia y gestión del conocimiento y *c/* participación y promoción en la investigación y la innovación. En sintonía con mi teoría de la evaluación amplia de la actividad del empleado, este sistema abarca —al menos sobre el papel— casi todas las dimensiones —qué hace, cómo lo hace y qué consigue, además de las conductas Contra-productivas— y añade otra —residual en mi análisis— como es la formación recibida y/o impartida.²⁸⁹

Aunque tiene potencialidad para provocar un gran impacto, los efectos que produce actualmente esta evaluación son de poca entidad. Los resultados se plasman en un informe a nivel global, y las puntuaciones se notifican individualmente. Se desprende del prólogo la voluntad de practicar con la evaluación, puesto que considera que este sistema está llamado a ser el embrión de la futura ED que se establecerá en la Ley de Función Pública del Principado de Asturias. A expensas de tener más efectos —los contemplados en el EBEP— desde su inicio ha comportado una redefinición de puestos de trabajo.

Con posterioridad se aprobó la carrera horizontal, voluntaria y estructurada en cuatro tramos (más uno inicial) que analizo como caso 33.²⁹⁰ Aunque la Ley alude constantemente al marco normativo que reconoce la ED como un derecho del empleado, por la complejidad del modelo propuesto se deduce que la finalidad, no declarada, es dotarse de una buena herramienta de gestión de personal. Más con la ED que con la

segundos: (i) la capacidad de aprendizaje, (ii) la minuciosidad y responsabilidad, (iii) el esfuerzo y perseverancia, (iv) los conocimientos técnicos, y (v) la productividad. Nótese que entender la productividad como ‘cantidad y calidad del trabajo’ es el argumento que he utilizado para introducir en el estudio los complementos retributivos del personal laboral que hacían referencia a tal descripción.

²⁸⁸ *Ibidem* distingue dos grupos de dimensiones. Entre las ‘dimensiones contextuales’ se evalúa: (i) la orientación a objetivos y resultados, (ii) la iniciativa, (iii) el compromiso con la Organización, (iv) la colaboración y cooperación con compañeros y (v) compartir y transmitir conocimientos. En el grupo de las segundas, las ‘dimensiones organizacionales’ sitúa: (i) el mantenimiento voluntario del rendimiento laboral, (ii) el mantenimiento voluntario de la calidad del trabajo, (iii) un uso adecuado del tiempo y los recursos laborales, (iv) la asistencia al trabajo y el uso eficiente del tiempo y (v) un ritmo voluntario eficiente de trabajo.

²⁸⁹ Insisto que más allá de dar prestigio a la Organización y de demostrar una tendencia a actualizar sus conocimientos, acumular cursos no dice nada, por sí mismo, sobre cómo desempeña sus tareas o qué consigue.

²⁹⁰ La carrera horizontal y la evaluación del desempeño se introdujo en la Función Pública asturiana mediante la Ley del Principado de Asturias 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública, para la regulación de la carrera horizontal.

Su desarrollo lo realizó el Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias.

carrera en sí, porque esta última es sólo uno de los efectos de la evaluación y con su regulación pierde flexibilidad como herramienta por el notable peso que tiene la antigüedad como factor de promoción. Aún con todo ello, considero que la finalidad perseguida es la gestión de los RRHH.

Para participar se deben cumplir tres requisitos: (1) permanecer el tiempo estipulado en el tramo, (2) lograr la puntuación mínima que se fija para cada tramo, y (3) acreditar un determinado número de ED no negativas.²⁹¹ La evaluación necesaria para satisfacer el segundo requisito valora cuatro elementos:

(i) El resultado de una ED individual sobre las “dimensiones y comportamientos” relevantes para el puesto ocupado (art. 25). Las dimensiones las agrupa en dos áreas. Una primera, de desempeño de tarea, “valorará la competencia con la que los funcionarios desarrollan las actividades que contribuyen a producir los servicios propios de la gestión de la organización y que son reconocidas por la Administración como parte de su puesto de trabajo” (art. 31). La segunda, de desempeño contextual y organizacional, tiene en consideración “aquellas conductas o comportamientos que contribuyen a la eficacia de la administración ayudando al contexto social y humano, con actitudes que definen el ambiente del puesto de trabajo y sirven como catalizadores y facilitadores del desempeño de las tareas, propias y de otros, así como las conductas y acciones realizadas voluntariamente por los funcionarios que resultan relevantes para los legítimos intereses de la Administración” (art. 31).²⁹² El rol de evaluador recae en el superior jerárquico, al que se responsabiliza de “observar, registrar y valorar el desempeño (...), así como, diagnosticar las necesidades de formación, informando el evaluado sobre su rendimiento y su desempeño e indicándole aquello en lo que deba mejorar” (art. 29).²⁹³ Hay una segunda instancia, la del

²⁹¹ Los períodos de permanencia en cada nivel son muy prolongados, lo que suscita un nuevo debate. Se sobreentiende que los períodos de permanencia son para acreditar la experiencia. Pero la experiencia como tal no sirve de nada si no se acredita que contribuye a una mejora de su desempeño. Cuando no hay otro modo de valorar la posible contribución, se acepta que el tiempo de permanencia desarrollando unas tareas equivale a una mayor experiencia que repercute en su pericia. Esto es más aceptable en un entorno privado en el que la permanencia en el puesto implica que quien debe evaluar considera que el empleado tiene un desempeño satisfactorio, existe una especie de selección natural. En el sector público, en el que un desempeño manifiestamente insatisfactorio en la práctica no comporta la expulsión del empleado, permanecer mucho tiempo en un puesto sólo acredita el inexorable paso del tiempo. Pero además, ante el resultado de una evaluación que acredita un desempeño experto no tiene sentido condicionar su reconocimiento a un largo período de permanencia en el estadio inferior. Como tampoco lo tiene que éste se consolide. Es más razonable establecer un período moderado de desempeño superiores (tres o cuatro años) para acreditar el siguiente grado de carrera y, que a su vez, desempeño inferiores continuados supongan la pérdida de ese reconocimiento.

²⁹² Las dimensiones evaluables dentro de cada área son la citadas en las notas 287 y 288.

²⁹³ Se establece una escala del 1 al 4 con la que se valora cada dimensión. Luego se hace la media aritmética de cada área y si se llega al 2, se considera una evaluación positiva. Esto es, sólo el primer cuartil de puntuaciones posible es insatisfactorio. Si se traslada a la escala tradicional del 0 al 10, estaríamos considerado el aprobado a partir (aproximadamente) en el 2,5. Por otra parte, como sólo las valoraciones negativas exigen motivación del evaluador (art. 36) existe incentivo para pasar del 1 al 2 y evitar el conflicto.

responsable del evaluador, que conoce las alegaciones y aprueba la evaluación. En el cómo de la evaluación, en Asturias se apuesta por una única entrevista entre el empleado y su superior para establecer un diálogo sobre la actuación profesional y los resultados.²⁹⁴ Posteriormente, el evaluador redacta su informe. Como garantía, se constituye una Comisión de revisión.

(ii) El tercer elemento es el grado de logro de los objetivos colectivos e individuales; los colectivos los fija la unidad y se recogen en un documento formal. Distingue dos tipos: *a/* objetivos de gestión, que deben estar dentro del marco competencial de la unidad, y *b/* los objetivos estratégicos de mejora de los servicios públicos, que han de alinearse “con políticas públicas de especial interés” (art. 48). En la terminología de este trabajo, los primeros se corresponden con los objetivos estratégicos y los segundos, con los coyunturales.²⁹⁵ Se fijan, como norma general, cinco objetivos colectivos. La puntuación general que se obtiene a nivel de unidad se traslada a cada empleado en función de los días trabajados.²⁹⁶ Los objetivos individuales se valoran en la entrevista de la ED. Estos objetivos se pueden sustituir por “objetivos generalistas de cumplimiento individual por los funcionarios” (art. 52).²⁹⁷

(iii) Los méritos acreditados como formación, innovación y transferencia del conocimiento. La formación debe ser, principalmente, de la que ofrece su organismo autonómico especializado —Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada”— y orientada al “mantenimiento y la mejora de la competencia profesional,

Esta puntuación sirve para detectar áreas de desempeño en las que el resultado del empleado sea negativa, y en ese caso proponer acciones formativas (art. 37). En mi opinión, la eficacia de la formación en la dimensión del desempeño contextual es cuestionable.

Sin embargo, a efectos de carrera, “la evaluación negativa cuya media sea 1 no otorgará puntuación alguna y la puntuación media superior a 1 otorgará tantos puntos como resulten de multiplicar la media aritmética por 1,25”, con un máximo de 5 puntos por dimensión (art.38). Considerando que en el área de desempeño de tarea son 5 las dimensiones evaluables, cabe esperar que en la media de las dimensiones se acepte al menos un decimal. Así, si de las cinco dimensiones se evalúa a un empleado con la menor puntuación en cuatro y con la segunda peor puntuación en la otra dimensión (1+1+1+1+2) el resultado arrojaría una media de 1,2. Cualificación que sería considerada negativa —porque no llega al 2— pero que a efectos de carrera sumaría 1,5 puntos (como resultado de multiplicar la media por 1,25).

²⁹⁴ El empleado puede aportar “una memoria valorando aspectos relativos a su propia capacidad, a la calidad del trabajo desarrollado y a las condiciones en que se desarrolla la actividad profesional, opinando sobre diferentes aspectos del entorno laboral” (art. 40). No parece necesario aportar tal documento si ésta se plantea como un diálogo en el que el empleado comenta las vicisitudes y dificultades surgidas y defiende su desempeño. Aportarlo en el momento de la entrevista no da margen al evaluador para contrastar el contenido, con lo que ante el alegato del evaluado no tiene argumentos con los que rebatirle; cuando lo lea más tarde no podrá discutirlo con el evaluado, con lo que éste no sabe hasta qué punto se ha considerado su contenido.

²⁹⁵ Una gestión no sujeta a una estrategia es una actividad que se desarrolla sin orientación. Puede dar resultados y se puede trabajar en mejorar su rendimiento. Pero que produzca resultados productivos será fruto de la casualidad; generalmente sustentada en un buen quehacer de sus profesionales. La productividad siempre es causal, responde a la actividad realizada bajo una planificación.

²⁹⁶ Se asimilan a días trabajados diversas ausencias relacionadas, entre otras, con la maternidad, la actividad sindical, permisos e incapacidad temporal por contingencias profesionales; excluyéndose los períodos de baja por enfermedad común (art. 50).

²⁹⁷ A efectos de la carrera horizontal, los objetivos colectivos suponen 15 puntos y los individuales hasta 5 puntos.

con el fin de contribuir a elevar la calidad de los servicios, la consecución de los objetivos estratégicos de la organización y el desarrollo profesional de los empleados públicos” (art. 54). Por otra parte, establece un binomio con la innovación y transferencia del conocimiento” y lo entiende como “el conjunto de actividades realizadas por los funcionarios dirigidas tanto a la difusión del conocimiento técnico y organizativo, como a la investigación y desarrollo en materias propias de los distintos ámbitos profesionales de la administración pública” (art. 58).

(iv) Los puestos de especial desempeño. Finalmente, se obtienen hasta cuatro puntos en la carrera horizontal por el hecho de ocupar puestos “en los que concurren circunstancias no habituales que dificultan, la provisión, la permanencia en los mismos o la organización del trabajo” (art. 65). Estas circunstancias pueden obedecer a criterios geográficos, de densidad de población u otros que determine el órgano competente en materia de Función Pública.²⁹⁸

En conclusión, el objeto de evaluación —aunque el peso de la antigüedad es evidente por las prolongadas duraciones mínimas de permanencia en cada tramo— formalmente es: el desempeño, la productividad, elementos curriculares y otros argumentos que exceden la categorización propuesta para la actividad de los empleados. Finalmente, los efectos son los inherentes a la carrera. Que como en otros casos conlleva el derecho a percibir el complemento de carrera horizontal correspondiente al tramo reconocido.

La recopilación de los valores que han adquiridos mis variables analíticas, en los casos 32 y 34, configuran el Cuadro 27.

Cuadro 27.- *Parametrización estudio Gobierno Asturias.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
32	Gestionar	Productividad Desempeño Contra-productividad Méritos cv	Redefinición de puestos	Sí
33	Gestionar	Productividad Desempeño Méritos cv Otros	Carrera horizontal	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

²⁹⁸ Estas circunstancias deberían retribuirse en el complemento específico. No veo ningún argumento a favor de ser considerados en la carrera. Que por otra parte también modulan la puntuación según el tiempo efectivamente trabajado en el puesto (con las mismas asimilaciones citadas en la nota 296).

– Sanidad

En 2006, el gobierno asturiano desarrolló la carrera profesional de su personal sanitario, que definió como voluntaria, accesible, individualizada, estandarizada e incentivada.²⁹⁹ En el preámbulo del Acuerdo se afirma que “la existencia de instrumentos adecuados para la gestión del desarrollo profesional caracterizan a aquellos sistemas de gestión de recursos humanos orientados a la consecución de los objetivos de la organización”. Y continúa “los sistemas de carrera y promoción profesional concilian las expectativas individuales de progreso profesional a la vez que satisfacen las necesidades organizativas de disponer de una estructura de capital humano de mayor calificación que se adapte a los cambios necesarios que demande la organización”. Para concluir declara que el establecimiento de una carrera para sus profesionales se hace con la voluntad de “mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos”. Estos enunciados se corresponden con una finalidad de optimizar el rendimiento.

Distingue luego, por medio de tres anexos, la carrera del personal estatutario licenciado (Anexo I), del diplomado sanitario (Anexo I-I) y los criterios para el resto de personal estatutario (Anexo II). Para todos ellos, parte de la premisa que “la implicación y el desarrollo profesional de los trabajadores (...) es fundamental para gestionar eficazmente la actividad sanitaria”. Con el objetivo general de la mejora organizativa se propone una carrera voluntaria e individualizada.

El primer colectivo que desarrolla es el personal estatutario licenciado sanitario. Insiste en los objetivos de la carrera con un listado que cuestiona —a mi entender— la finalidad declarada. Así, de los cinco a los que aspira, los tres primeros son de motivación. Motivación que les implique en los objetivos organizativos y que les impulse a creer en la mejora y desarrollo permanente. Los otros dos se restringen a la gestión de los RRHH que permita reconocer a los mejores y progresar a quienes quieren hacerlo.

La estructura de cuatro niveles —más el de entrada— y la permanencia en ellos es el que determina el Estatuto Marco. Prevé una evaluación (punto octavo) que define como “valoración de méritos” en las áreas de (i) calidad asistencial, implicación y compromiso con la Organización, (ii) competencias profesionales y conocimientos, y (iii) participación en docencia e investigación. Pero para la concreción de las materias se remite a un posterior desarrollo por parte del Grupo Técnico de la Comisión de Desarrollo y Seguimiento de la carrera profesional. Pero propone unos indicadores de aspectos de la actividad de los sanitarios con incidencia directa en la calidad del servicio

²⁹⁹ Resolución de 14 de febrero de 2007, de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, por la que se dispone la publicación del acuerdo de 27 de diciembre de 2006, sobre la carrera y desarrollo profesional de los empleados públicos del Principado de Asturias.

prestado.³⁰⁰ En el decimonoveno punto se especifica que los indicadores propuestos “tienen una relación directa con la política de salud de la Consejería (...) y por lo tanto, deben considerarse estratégicos a todos los efectos”. Esta vinculación se corresponde con mi propuesta de productividad. Además, entiende que asociar la carrera al logro de los objetivos organizativos supondrá que quienes voluntariamente participen acaben implicándose y comprometiéndose con ellos. También determina el importe del complemento de carrera asociado a cada tramo. El Anexo I-I repite la misma propuesta para el personal estatutario diplomado sanitario; a excepción de los importes del complemento y la definición de los indicadores. En este caso no se hace una propuesta de indicadores si no que se concretan.³⁰¹

Finalmente, el Anexo II establece los criterios de desarrollo profesional para el personal estatutario no incluido en los anexos anteriores.³⁰² Se perfila una carrera con posibilidad a ascender cuatro niveles, todos ellos con un complemento retribuido. A diferencia de los colectivos anteriores, la permanencia mínima en cada nivel es homogénea (5 años), y sustantivamente menor en los niveles superiores (que para los otros colectivos llegaba a ser de 20 años). Los criterios de evaluación se desarrollaron en 2008 —post-EBEP.³⁰³ Define la evaluación como “la valoración de los méritos acreditados” (art. 1) de ocho factores que agrupa en tres bloques. *a/* En el primer bloque,

³⁰⁰ Los indicadores los distribuye en los tres ámbitos. *a/* Dentro del ámbito del compromiso con la organización: (i) como indicador de gestión del ingreso y alta médica se considera la estancia media, (ii) las disponibilidad para prolongar la jornada puntualmente si se requiere para dar continuidad al servicio, (iii) como indicadores sobre el uso de recursos, se valora, por ejemplo, priorizar las recetas de medicamentos genéricos, no abusar de las pruebas caras o apostar por la cirugía ambulatoria. *b/* En el ámbito del dominio profesional, se propone valorar la asistencia a “cursos, seminarios, talleres, sesiones clínicas, rotaciones,... dirigidos a mejorar el nivel de competencia profesional”. *c/* Finalmente, en la investigación y docencia —considerados como valores estratégicos— se valorará en la medida que suponga un ahorro o un ingreso (patentes) o una contribución a la transmisión formal del *know how* acumulado.

³⁰¹ En cada nivel se incorpora un nuevo indicador. Así en el primer nivel se valora (i) la formación continuada estratégica, (ii) el compromiso con la mejora de la cartera de servicios y la actividad asistencial, y el (iii) compromiso con los objetivos del contrato programa. Para progresar al nivel II, además se valora (iv) la continuidad asistencial y coordinación de niveles. En el III nivel también se requiere (v) la participación en grupos de trabajo y reuniones de equipo, unidad o servicio. Finalmente, en el último para el último nivel se considera (vi) la actividad docente e investigadora.

³⁰² Se introduce este anexo con otra nueva referencia a la importancia de asignar objetivos a los empleados que estén vinculados con los que persigue la Organización:

“La mejora de los niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos está íntimamente ligada a la cualificación y profesionalización de los empleados públicos.

Con esta finalidad, la Administración del Principado de Asturias, manifiesta su voluntad de negociar modelos de desarrollo profesional para todos sus empleados públicos que han de ajustarse a las características propias de cada ámbito de actividad.

Ello **requerirá una definición clara de objetivos**, disponer de adecuados sistemas de evaluación, indicadores de rendimiento y metodologías que garanticen la objetividad, homogeneidad e imparcialidad de los mismos, **vinculándolos con los resultados de la organización**, con la promoción profesional y con las compensaciones retributivas correspondientes”. (La negrita es mía)

³⁰³ Acuerdo de 11 de junio de 2008, del Consejo de Gobierno, sobre materias y criterios de evaluación del desarrollo profesional del personal estatutario fijo del Servicio de Salud del Principado de Asturias, excluidos Licenciados y Diplomados Sanitarios, aplicables al régimen transitorio.

el de actividad y competencias en la práctica profesional se considera: (i) La orientación al logro y cumplimiento de objetivos, mediante los objetivos colectivos.³⁰⁴ (ii) La orientación a la mejora, mediante la implicación y los objetivos personales. (iii) El dominio técnico, entendido como la competencia en el desempeño de las tareas.³⁰⁵ b/ El segundo bloque es el de la implicación y compromiso con la mejora de la Organización, y comprende dos factores: (iv) El desempeño de puestos, que con una denominación que podría parecer recurrente con el factor anterior alude a conceptos diametralmente distintos, como la antigüedad y “la dificultad y exigencia de esfuerzo en su desempeño”, con la intromisión de la lucha contra el absentismo. (v) La contribución a la eficacia de la Organización, que define como “la contribución al contexto organizacional, social y humano con actitudes que definen el ambiente de trabajo y sirven como catalizadores y facilitadores del desempeño de las tareas propias y de otros”; por lo que se deduce que se está refiriendo al desempeño contextual. En este caso —y esto es inédito— se introduce como factor de corrección la existencia de sanciones disciplinarias firmes. c/ El último bloque, es el de desarrollo y transferencia del conocimiento, y aglutina los últimos tres factores evaluables. (vi) La formación recibida. (vii) La participación y promoción de la docencia y gestión del conocimiento, consistente en actividades de docencia dirigida a los empleados de la Administración asturiana a través de su ente docente o de difusión relacionada con su actividad profesional. Finalmente, (viii) la participación y promoción en la investigación y la innovación relacionada con su actividad.³⁰⁶

Por su similitud con otras evaluaciones condicionadas por el Estatuto Marco del personal estatutario en el ámbito sanitario desestimo analizar los dos primeros colectivos y me centro en el tercero. Así, como caso de estudio número 34 considero la

³⁰⁴ Los conceptos de ‘utilidad’ y ‘efectividad’ vertebran mi tesis, por lo que es muy relevante cómo describe los objetivos que se han de valorar:

“Valorará el cumplimiento de objetivos previamente fijados, que serán medidos a través de indicadores objetivables y referidos a la actividad desarrollada **basados en la utilidad del trabajo** de los empleados públicos, **medido tanto en términos de beneficio** para la ciudadanía **como de efectividad** de la propia Administración”. (La negrita es mía)

³⁰⁵ La definición que hace comporta una previa definición del puesto de trabajo:

“Valorará la competencia con que los empleados públicos desarrollan las **actividades que son reconocidas formalmente por la organización como parte de su puesto de trabajo**, actividades que contribuyen a producir los servicios que son el núcleo de la gestión de la organización. **La medición se basa en el conocimiento del puesto, las destrezas para desempeñarlo, entendidas como las formas estandarizadas de resolver problemas y los hábitos, entendidos como respuestas características**. Se evaluará mediante informe del superior jerárquico, cumplimentando un cuestionario estandarizado, para facilitar y objetivar la valoración, que se deberá aprobar en las disposiciones de desarrollo del presente Acuerdo”. (La negrita es mía)

³⁰⁶ Sobre esta estructura de ocho factores distribuidos en tres bloques se contempla que la puntuación a superar pueda variar en función del tramo de carrera al que se aspira. Con la posibilidad de establecer un umbral mínimo para cada bloque y una distinta ponderación de cada factor, sobre un máximo de 50 puntos se determina que la máxima puntuación de los factores será 10, 5, 5, 9, 5, 8, 4 y 4, respectivamente; y por bloques, 20 en el primero, 14 el segundo y en el tercero, 16.

En este sistema, el rol de evaluador recae un órgano colegiado para cada unidad, cuya composición se establecerá junto a la convocatoria del proceso de evaluación.

adaptación de la carrera horizontal que, aunque prevista en 2006 se concretó en 2008 — por lo que la analizaré como experiencia posterior al EBEP. La voluntad de que la carrera profesional tenga incidencia en una mejora del rendimiento de la organización es recurrente a lo largo de la regulación del proceso, por lo que la finalidad declarada es explícita. También están claros los efectos, porque es una evaluación destinada a la carrera horizontal. Es menos evidente el objeto de evaluación. Es este un caso paradigmático de la voluntad de querer abarcarlo todo en un mismo proceso: la productividad y el desempeño —de tarea y contextual—, los méritos, las características del puesto ocupado, e incluso lo que ya se ha dirimido en la arena disciplinaria. Aunque la relevancia que se otorgue a cada factor se deberá contemplar en la convocatoria que establezca las puntuaciones mínimas, los umbrales máximos de cada factor nos dan una posible interpretación. El que supone un mayor porcentaje —20%— es la consecución de unos objetivos colectivos que podemos asociar con la noción de productividad que promulgo. Pero tiene un peso cercano —18%— lo que nominalmente se llama desempeño de puestos.³⁰⁷ Este factor no tiene nada que ver con el desempeño según se describe en este trabajo. No hace hincapié en cómo se realiza la actividad sino en el hecho de ocupar un determinado puesto; aspecto que debería ser retribuido con el complemento específico. El tercer factor con mayor porcentaje —16%— es la formación, lo que denominaremos méritos curriculares. Por debajo de ellos, está el rendimiento, el desempeño de tarea y el contextual, con igual peso —5%. Con poco menos —4%—, la actividad docente, de divulgación y de investigación. A nivel de bloques, se incide en el conjunto productividad-rendimiento-desempeño de tarea, que acumula el 40% de la valoración máxima. El segundo bloque puede comportar un 14%, pero con poca incidencia del desempeño contextual. En el tercero, puede suponer lo mismo la formación recibida que la suma de la docencia y la investigación.

Cuadro 28.- *Parametrización estudio Gobierno Asturias - Sanidad.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
34	Optimizar	Productividad Desempeño Méritos cv Otros	Carrera horizontal	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Con todas las precauciones inevitables, creo que se puede concluir que, principalmente, este sistema evalúa la productividad y el desempeño —si se suma el

³⁰⁷ A falta de mayor concreción, asumo que el desempeño de puestos se interpreta como lo hace el Acuerdo que aprobó el modelo de seguimiento de la actividad profesional para el conjunto de la Administración asturiana (ver nota 286)

desempeño de tarea y el contextual alcanzan también el 20%—, con un peso significativo de los méritos curriculares —entendiendo como tales el conjunto del bloque tercero— y, ‘otros’ que supone la valoración de aquello que debe retribuir otros conceptos (Cuadro 28).

- **Gobierno Vasco**³⁰⁸

La evaluación del personal al servicio de la Administración del Gobierno Vasco se fundamenta en la propuesta que ha desarrollado Gorriti.³⁰⁹ Se ha generado un nuevo modelo de gestión de los recursos humanos que pivota sobre el puesto de trabajo. Parte de la distinción necesaria entre función —qué se hace en un puesto de trabajo— y tarea —cómo se hace, qué acciones son las que permiten materializar las funciones que se tienen atribuidas. En el proceso de análisis se determina cuáles son las ‘tareas críticas’, aquellas que son más representativas, que dan valor añadido al puesto. Estas tareas críticas se someten a un posterior análisis de tarea, consistente en que un analista experto en el desempeño de esa tarea determine (i) cuál es el proceso óptimo —mediante un diagrama de flujo—, (ii) cuáles son las habilidades que requiere el empleado que la desarrolle, y (iii) cuáles son los estándares de ejecución. El estándar de ejecución se define con: (i) la ‘ley’, que es la identificación por escrito del valor añadido que aporta su ejecución, (ii) las ‘condiciones’, que es la concreción de la ley, determinando el producto que se obtiene o los requisitos que ha de tener el servicio que se ofrece, y (iii) los indicadores, que han de ser tangibles y cuantificables y como resultado del desempeño de la tarea.

A partir de ahí, en función de la adecuación puesto-empleado, se define todo lo demás: la selección, la carrera y la formación. La evaluación se entiende como la

³⁰⁸ Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

³⁰⁹ El modelo propuesto por Gorriti ha sido profusamente descrito por el equipo impulsor y ya he hecho algunos apuntes sobre él en el marco teórico por lo que no lo describiré en profundidad. Gorriti lo esbozó en 2002 al describir el análisis funcional de los grupos A y B de la Administración general del País Vasco. En 2005 estableció formalmente su marco conceptual sobre la evaluación, introduciendo en la literatura española conceptos como desempeño de tarea, contextual y conductas contra-productivas. Ese mismo año, junto a Toña propuso un “nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco”. Con posterioridad él y su equipo ha ido desarrollando tanto el análisis funcional y de tareas (Gorriti, 2007a; 2012a y 2012c; Gorriti y López Basterra, 2010) como las particularidades de la evaluación del desempeño (Gorriti, 2007b) o la relación entre ambos (Gorriti y López Basterra, 2009). El modelo de evaluación del desempeño, además del impacto que hemos visto en el Principado de Asturias, ha sido propuesto para Aragón (Gorriti, 2011b) y Castilla-La Mancha (Gorriti, 2011c). Además, se ha profundizado en los efectos que puede y debe tener la evaluación en la selección de personal (Gorriti, 2010 y 2011a; Basoredo, 2012; Basoredo y López Basterra, 2013; Gorriti y López Basterra, 2014). También se ha glosado el potencial adicional del modelo como fuente de legitimidad del empleo público (Gorriti, 2012a) y como instrumento racional de dimensionamiento de plantillas (Gorriti, 2012b).

valoración del grado en que se observa esta adecuación; la medida en la que el trabajador satisface el criterio.

Como caso de estudio (número 35) analizo la evaluación implícita al devengo del complemento de productividad. La Ley de la Función Pública Vasca mantiene la definición ya conocida que considera la productividad como “el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su puesto de trabajo” (artículo 79.1.c).³¹⁰ En el Acuerdo de condiciones de trabajo se alude al complemento de productividad, aunque no se especifica qué retribuye sí se indica que será consecuencia del análisis funcional.³¹¹ Algo más se conoce a través del Decreto que regula las retribuciones complementarias.³¹² Recupera el enunciado del paradigma predominante y su concesión se condiciona a las evaluación de “circunstancias objetivas

³¹⁰ Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, artículo 79.1.c).

³¹¹ Decreto 398/2005, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos, artículo 66:

«El sueldo, trienios, pagas extraordinarias, complemento de destino, **complemento específico y complemento de productividad, derivados de la aplicación de los análisis funcionales** absorberán la totalidad de las remuneraciones correspondientes a los regímenes retributivos vigentes, incluidos los complementos personales y transitorios». (La negrita es mía).

No obstante, sí que se prevé un complemento personal y transitorio para compensar a las personas que ocupen plazas que en el proceso de redefinición de puestos hayan perdido nivel retributivo.

Es relevante destacar que en el artículo 69, bajo el epígrafe de ‘otros complementos’, se recogen conceptos retributivos que satisfacen necesidades para las que otras Administraciones recurren al complemento de productividad, y que, por otra parte, también podrían estar recogidas en una visión amplia del complemento específico. Estos son: (i) De jornada normalizada y partida, (ii) De descripción funcional, para retribuir a los empleados que voluntariamente cumplimentan el cuestionario de descripción del puesto de trabajo, (iii) De especial responsabilidad y dedicación, para quienes ocupen puestos de “especial responsabilidad” o “que exijan la realización de jornadas especiales que conlleven penosidad o dificultad singulares”, (iv) De disponibilidad con mayor presencia, que comporta la obligación de estar siempre disponibles y, a la vez, realizar una jornada superior a la ordinaria, y (v) uno De mayor jornada, cuyo reconocimiento excluye los anteriores.

Los Decretos posteriores introducen modificaciones que no afectan sustancialmente la estructura retributiva. El Decreto 83/2010, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos eliminó el complemento de descripción funcional, puesto una vez realizado el trabajo de análisis ya no tenía sentido. Y el ulterior Decreto 50/2012, de 3 de abril, de modificación del Decreto por el que se aprueba el Acuerdo regulador de las de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos sólo incide en cuestiones de jornada y horario.

³¹² Decreto 79/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo reservados a personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Esta norma configura una nueva estructura retributiva de los complementos de destino y específico como consecuencia del resultado de los análisis funcionales de los puestos de trabajo. Como resultado de este análisis se establece que el complemento de destino responde al grado de (i) titulación requerida, (ii) mando, (iii) iniciativa, (iv) autonomía, y (v) complejidad que exige el desempeño del puesto; y el específico a (i) la especial dificultad técnica, (ii) la especial responsabilidad, (iii) la incompatibilidad, (iv) la dedicación, entendida como jornada superior a la normal, partida o que exija disponibilidad fuera del horario, y (v) penosidad o peligrosidad del puesto de trabajo. Obsérvese que algunos de estos factores ya se retribuyen por los conceptos recogidos en el artículo 69 del Decreto 398/2005 (ver nota 309).

de desempeño del puesto de trabajo” (artículo 5).³¹³ Dado que sabemos que este Decreto se publica en el mismo momento en el que se desarrolla el nuevo modelo de RRHH, y que gira alrededor de la definición del puesto de trabajo como resultado de un análisis funcional, el objeto de evaluación debe corresponderse con el desempeño observado en la ejecución de las tareas asignadas a puesto. Y, por lo que se explica en la obra de Gorriti, sabemos que las tareas que se evalúan son las ‘críticas’, aquellas que aportan valor al puesto. De cada una de ellas, mediante escalas de anclaje conductual (EVA) se valora el nivel de desempeño de tarea y/o contextual observado.

Por otra parte, aunque se centra en evaluar aquello que es importante para la Organización, la finalidad de la evaluación se sitúa más en el contexto de la *performance appraisal* (ED) que no en la *performance management* (gestión del rendimiento que podríamos asociar con la DPO). No existe una alusión clara a una planificación estratégica —aunque sí un análisis estratégico— que permita hablar de una orientación a mejorar el rendimiento organizativo. Por ello, entiendo que la evaluación en la Administración vasca se entiende como una herramienta de gestión de los RRHH. Así, junto la parametrización del resto de variables, se configura el Cuadro 29:

Cuadro 29.- *Parametrización estudio Gobierno Vasco.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
35	Gestionar	Desempeño	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Junta de Andalucía**³¹⁴

Como caso de estudio número 36 propongo el análisis del complemento de productividad previsto en la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, bajo la premisa de paradigma predominante: “el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su

³¹³ En el Decreto 207/1990, de 30 de julio, de Retribuciones de los funcionarios de las Administraciones Públicas Vascas, la definición y el criterio básico de asignación era el mismo; sin embargo, especificaba como criterios posibles “**la homogeneización o equiparación de las retribuciones por el desempeño de un mismo puesto de trabajo**, así como la especial iniciativa o rendimiento, considerados con criterios objetivos de consecución de resultados u otros análogos” (artículo 7.3). (La negrita es mía). El posterior Decreto 343/1992, de 22 de diciembre, incidía en esta dualidad. En la que el primer criterio para conceder el complemento de productividad es la homogeneización retributiva, para la que no hay tope económico, y el resto citado, que no puede exceder más del 6% de la suma de sueldo, destino y específico.

³¹⁴ Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

trabajo”.³¹⁵ El Decreto que lo regula, añade a ese enunciado la necesidad de que “ello determine una mayor o menor calidad en la prestación del servicio” (art. 2); o lo que es lo mismo, la efectividad del desempeño sujeto a valoración.³¹⁶

La finalidad, a falta de mención explícita, considero que se enmarca en una visión general de la gestión de los RRHH. La incorporación de la efectividad como requisito para retribuir el desempeño es insuficiente para ser calificado en una visión en la que predomine el rendimiento organizativo. Lo corrobora la falta de alusión a una planificación estratégica o de vinculación a unos objetivos concretos.³¹⁷

Existe una dualidad de objetos de evaluación, según si existe la posibilidad de valorar el rendimiento con “criterios objetivos cuantificables” o no (art. 6). Si se aprecia la posibilidad se aplica el método directo, en caso contrario, el indirecto. El método de valoración directo responde al resultado de las actas o módulos de actividad realizadas por el empleado en el período evaluado. Es pues una medida del rendimiento del empleado que debe permitir establecer los porcentajes correspondientes a un “desempeño normal” y al desempeño “estimable a efecto del complemento de Productividad”.³¹⁸

Para el método indirecto se prevé una pluralidad de factores a evaluar: (i): La cantidad y calidad del trabajo, que entiendo como el nivel de eficacia y concreta que “se relaciona directamente con el volumen de trabajo ejecutado, tiempo invertido en la actividad y grado de terminación o número de errores cometidos en la ejecución del trabajo” (art. 8.1); que interpreto como desempeño de tarea.³¹⁹ (ii) La iniciativa y/o autonomía en el desempeño de puesto. Pero con una interpretación particular que los asimila, ambos, al “número de ideas y calidad de las mismas que aporten nuevos planteamientos y/o soluciones con respecto a la actividad del puesto, así como del grado de independencia mostrado en el desarrollo del trabajo” (art. 8.2).³²⁰ (iii) La presencia,

³¹⁵ Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, artículo 46.3.c).

³¹⁶ Decreto 117/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba los criterios objetivos técnicos para la aplicación del Complemento de Productividad.

³¹⁷ Esta línea parece que se ha ido consolidando con el tiempo. Así se observa en el Acuerdo de 20 de junio de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010. Puesto que al exponer el compromiso a la orientación a resultados (punto 2) menciona la promoción de “la eficacia, la eficiencia y la gestión por objetivos orientada a la consecución de resultados no la vincula a la actividad de los empleado; usa fórmulas colectivas como las estrategias de modernización o la implantación de las Cartas de Servicios. A la vez que, en el punto 3, titulado de ‘creación de valor a través de las personas profesionales’, se decanta por una evaluación del desempeño asociada a la gestión por competencias.

³¹⁸ Orden de 17 de junio de 1991, por la que se regula la aplicación del Complemento de Productividad, artículo segundo.

³¹⁹ Esta concreción de lo que debe entenderse por eficacia en el desarrollo del puesto de trabajo se corresponde con la noción general de eficiencia, como así la he defendido en el marco teórico. Por otra parte, dado que es un método para evaluar actividades que no son fácilmente cuantificables, la eficiencia será siempre difícil de valorar.

³²⁰ En el segundo párrafo se puede leer: “En la medida que el trabajador aporte nuevos sistemas de trabajo y/o requiera poco control para la realización de sus tareas obtendrá una puntuación más alta en este

como factor “destinado a valorar (...) las conductas no absentistas”, cualquiera que sea la causa del ‘absentismo’. (iv) La ‘disponibilidad y actitud positiva ante actividades extraordinarias y trabajo en equipo’, que en esta memoria se enmarcaría dentro del desempeño contextual.³²¹ Y (v) el ‘nivel de información y actitud autoformativa respecto a su puesto de trabajo en relación con los objetivos del servicio’, que valora “el esfuerzo invertido en la obtención de datos e información relacionada con la actividad de su puesto, en el contexto de los objetivos de la unidad”; por lo que no se entiende en términos de currículum formativo sino en la actitud favorable a informarse, que se puede circunscribir en el desempeño contextual. En este método, deben evaluarse los cinco factores; aunque según la actividad que desempeñe la unidad cada uno de ellos podrá ser ponderado con un peso mínimo del 10% y máximo del 40%.³²²

La valoración se hace en términos de: (i) normal, cuando el desempeño esté dentro de los márgenes que se considera que es la obligación de cualquier funcionario, y que, por tanto, no tendrá efectos retributivos, (ii) alta y (iii) muy alta, cuando el desempeño sea superior al normal, y que dará derecho a percibir el 50% o el 100%, respectivamente. Para devengar el derecho es requisito obtener una valoración positiva en al menos tres de los conceptos sujetos a evaluación.

El evaluador es el jefe de la unidad, que realiza su evaluación de manera directa para los puestos de libre designación, e indirecta, previo informe de una comisión constituida para estos efectos, para el resto de puestos.

En su art. 9 remite a un posterior desarrollo reglamentario de “los sistemas y procedimientos de evaluación de los factores que integran el complemento de productividad”; a la vez que establece que la evaluación y el abono será cuatrimestral.

rasgo”. Sobre el primer elemento, la aportación de nuevos sistemas de trabajo que asocia a la iniciativa ya he comentado en el marco teórico los numerosos interrogantes que suscita. ¿En todos los puestos se puede proponer mejoras? ¿Cada año? De existir más de una mejora posible, ¿el empleado debería reservárselas y proponerlas de una en una para asegurarse la productividad en años sucesivos? Cuantos más años se lleva en un puesto y a base de proponer mejoras en cada ejercicio hay menos margen para la iniciativa ¿significa que el empleado es menos productivo? Por cuanto se refiere al segundo elemento, la autonomía, ¿es un valor intrínseco al tipo de puesto o al desempeño del empleado?

³²¹ El Decreto especifica que este factor “Hace referencia a la respuesta positiva dada por el funcionario a las variaciones ocurridas en la actividad ordinaria de la unidad, en el sentido de que por reestructuración, asunción provisional de funciones, colaboración con otras unidades, etc..., tenga que ejecutar otro tipo de tareas o **augmentar la cantidad, ritmo y calidad de trabajo**”. (La negrita es mía). Cualquier persona que haya trabajado en el ámbito de RRHH o que haya tenido responsabilidad como líder de un equipo de trabajadores entiende —y probablemente aplaude— lo que subyace bajo este redactado. No obstante, aunque sea viable valorar esta disponibilidad en una evaluación del desempeño —siempre que exista una necesidad recurrente de afrontar situaciones ‘extraordinarias’, y por esta razón no lo serían tanto—, no se puede considerar como objeto de evaluación asociada a la productividad. Si un empleado está en situación de asumir una mayor cantidad de tareas, ejecutarlas con un mejor ritmo y con un resultado de mayor calidad señal que en su desempeño ordinario no es todo lo productivo que podría ser; en ese caso, premiarlo sería poco coherente.

³²² *Ídem* nota 315, artículo tercero.

Cuadro 30.- *Parametrización estudio Junta de Andalucía.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
36	Gestionar	Rendimiento Desempeño Contra-productividad	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

Como recojo en el Cuadro 30, se puede concluir que el método directo centra la evaluación en el rendimiento, mientras que el indirecto se orienta a las conductas y, sin ser objeto principal, a luchar contra el absentismo. Dentro de las conductas, el factor eficacia lo asimilamos al desempeño de tarea y la iniciativa, disponibilidad a actividades extraordinarias e interés por recabar información, lo entendemos como desempeño contextual.

– Sanidad

Al amparo del Estatuto Marco el Servicio Andaluz de Salud reguló un factor variable del complemento de productividad destinado a retribuir el rendimiento profesional por consecución de resultados (caso de estudio número 37).³²³ Declara que la finalidad es “estimular aquellas actuaciones afines a los objetivos establecidos por la organización, incentivando a los profesionales que contribuyan eficazmente a la consecución de resultados”.³²⁴ Prioriza, por tanto, el rendimiento organizativo.

El objeto de valoración es el logro de objetivos.³²⁵ Distingue entre: (i) objetivos comunes, compartidos a nivel de servicio o unidad, y vinculados al plan estratégico de la Organización; y (ii) objetivos específicos pactados a nivel del centro, servicio o

³²³ Estatuto Marco citado en la nota 268.

³²⁴ Así se recoge en el prólogo de la Resolución 767/04, de 12 de agosto de 2004, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, sobre el Complemento de Productividad, factor variable, al rendimiento profesional por consecución de resultados, en desarrollo del Acuerdo de 21 de noviembre de 2002, de la Mesa Sectorial de Negociación de Sanidad sobre política de personal para el período 2003 a 2005.

³²⁵ El artículo segundo de la Resolución es exigente con los requisitos que debe cumplir un ‘objetivo’: (i) concreto y simple, (ii) objetivo e imparcial, (iii) cuantificable, (iv) eficiente, (v) estadísticamente fiable, (vi) normalizado, (vii) gestionable, (viii) diferenciador, (ix) alcanzable, (x) integrado, (xi) equilibrado, (xii) comprensible, y (xiii) conocido y aceptado por las partes. Sin entrar a valorar la necesidad de una lista tan profusa de características siempre deseables pero quizás no siempre exigibles, sí que quiero llamar la atención en el segundo elemento del último requisito: la aceptación por las partes. Ya he comentado este aspecto en otras notas del trabajo, pero insisto en que aunque el consenso siempre es deseable, en la productividad el interés de la Organización debe primar, por lo que si el objetivo es importante para ésta, se puede intentar convencer a la otra parte, pero al final de la negociación no se debería ceder.

unidad, “en consonancia con la consecución de resultados de la Organización y el cumplimiento del Contrato Programa para cada ejercicio”.³²⁶ En ambos casos, los podemos relacionar con la productividad.

Como he comentado en el cuerpo teórico, por un lado, está el debate de si retribuir logros individuales o colectivos. Por otro, más allá de lo que se entienda en cada Administración que debe ser la productividad, también se difiere en cuánto a decidir si se retribuye a todos los empleados productivos o solamente a los más productivos. Este sistema propone una estrategia que busca un cierto equilibrio en ambos dilemas. Lo hace con el reparto de los remanentes. En primer lugar se fija el porcentaje mínimo de logro que determinará que la unidad está en la franja con derecho a percibir parte de los remanentes; siendo obligatorio que la unidad haya cumplido con al menos el 50% de los objetivos. Según el grado de logro se obtiene una valoración que determina el importe del Complemento al Rendimiento Profesional de Equipo (CRPE). Los miembros de los equipos que hayan alcanzado este derecho y hayan obtenido al menos cinco puntos, sobre diez, en su ED, reciban una cuantía de los remanentes en función del importe de su CRPE y del puesto ocupado, lo que constituye el Complemento de Rendimiento Profesional Individual. Se excluye del período considerado para el cómputo del rendimiento las ausencias justificadas (excedencias, reducciones de jornada, baja por enfermedad común y permisos sin sueldo). En el cómputo total, el 90% del importe se corresponderá con el complemento de Productividad al Rendimiento Profesional, y el otro 10% los jefes de unidad lo asignarán en función del resultado de la Evaluación del Desempeño Individual.

Sin poder hablar con propiedad del rol de evaluador, el responsable de repartir el importe correspondiente para cada empleado es el gerente o director de cada centro, a propuesta del responsable de unidad. La periodicidad es anual, pero semestralmente se hace una evaluación de seguimiento para comprobar que se va en la dirección correcta y calcular los pagos provisionales.

Con posterioridad, el Servicio Andaluz de Salud dictó otra Resolución regulando las retribuciones del personal de los centros sanitarios.³²⁷ La definición que propone —“el especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas y la contribución del personal a la consecución de los objetivos programados, previa evaluación de los resultados conseguidos”— va más allá del paradigma predominante al incorporar la programación y logro de resultados evaluables.³²⁸ Ello es congruente con la finalidad declarada en la anterior Resolución, y refuerza la voluntad de optimizar el rendimiento organizativo.

³²⁶ Para el personal sanitario los objetivos comunes suponen el 40% del total; para el resto del personal entre un 0% y un 20%.

³²⁷ Resolución 300/05, de 16 de mayo, de Retribuciones del personal de Centros e Instituciones Sanitarias para el ejercicio 2005.

³²⁸ Punto B.3 *ibidem*.

Prevé dos factores, uno fijo y uno variable, con distintas modalidades cada uno que valoran distintos objetos. Dentro del factor variable distingue tres modalidades: (i) El complemento al rendimiento profesional, en la línea de lo previsto en la Resolución anterior, puede valorar: *a/* la consecución de resultados, *b/* asumir tareas adicionales o de mayor responsabilidad o participar en programas especiales, y *c/* el nivel de desarrollo profesional alcanzado.³²⁹ (ii) Los complementos por razón del servicio: *a/* indemnización al personal fijo que mantiene su régimen propio, procedente de los Servicios Normales de Urgencia, por utilización de vehículo propio, *b/* indemnización al personal sanitario por acompañamiento de enfermos trasladados en ambulancia, *c/* indemnización a determinado personal de Hospitales: médicos especialistas, ATS/DUE y otros titulados medios, y personal auxiliar sanitario, *d/* indemnizaciones derivadas de la participación en actividades relacionadas con las especiales características de la donación de sangre, *e/* indemnización a determinado personal hospitalario por transporte medicalizado de pacientes críticos, *f/* indemnizaciones derivadas de la realización de atención domiciliaria de rehabilitación y fisioterapia, y *g/* complemento de productividad especial por docencia en Escuela Universitaria de Enfermería, para personal sanitario asistencial.³³⁰ Y, como última modalidad, (iii) la que deberá regir para los puestos directivos, según lo que se regule al respecto.

Por su parte, el factor fijo, recoge dos modalidades: (i) La dispersión geográfica. Y (ii) lo que define como “conceptos derivados del Decreto 260/2011, de 27 de noviembre”, y que son: *a/* la población con tarjeta sanitaria ajustada por edad, *b/* la asistencia en otros centros, *c/* el horario, que retribuye el número de tardes trabajadas cuando el horario es de mañanas, y viceversa.

Las ausencias por vacaciones, por incapacidad por contingencias comunes o profesionales, por licencias asociadas al embarazo se retribuyen con el mismo importe percibido con anterioridad al hecho causante. Otras ausencias justificadas —permisos retribuidos o asistencias a reuniones— se compensarán de modo que no suponga un perjuicio en el cálculo de consecución de los objetivos.

³²⁹ El artículo B.3.1.1 de la Resolución de 2005 interpreta el objeto del complemento al rendimiento profesional previsto en la Resolución de 2004 de un modo algo más extenso que lo que he comentado anteriormente. El enunciado es: “viene a retribuir, por un lado, los resultados obtenidos por el Servicio o Unidad; por otro, el desempeño individual, la asunción de tareas adicionales al puesto de trabajo y la participación en programas especiales; y, finalmente, el nivel de desarrollo profesional alcanzado”. Aunque también advierte que la valoración del desarrollo profesional todavía no se había implementado en el momento de su publicación.

³³⁰ Estas son las indemnizaciones que se recogen en el punto B.3.1.2 de la Resolución. Como ya he comentado con anterioridad, es especialmente incongruente querer retribuir con el complemento de productividad situaciones que ya se retribuyen con otros conceptos retributivos. En esta Resolución se especifica que “Sin perjuicio de lo dispuesto en los Decretos 54/1989, de 21 de marzo, y 404/2000, de 5 de octubre, sobre indemnizaciones por razón del servicio, el personal de los centros e instituciones del Servicio Andaluz de Salud tendrá derecho a percibir otras indemnizaciones también por razón del servicio”. Si esta Administración considera que debe conceder otras indemnizaciones, no hay razón por la que no pueda hacerlo como tales sin recurrir al complemento de productividad, con lo que lo desnaturaliza. Más aun cuando, a excepción del último supuesto, incorpora directamente el nombre ‘indemnización’ en el enunciado.

Por todo ello, y como recojo en el Cuadro 31, el objeto de evaluación debemos considerarlo múltiple. Descartamos la lucha contra el absentismo, pero como efecto colateral de un sistema centrado en resultados, lo desincentiva. El trato que se hace de las ausencias justificadas evita penalizar aquellas que responden a la voluntad de la Organización o a la satisfacción de las necesidades reconocidas de los empleados. La parte variable tiene un fuerte componente de valoración de la productividad en la medida que prioriza la consecución de resultados. La asunción de tareas adicionales comportará un mayor rendimiento en el caso que las tareas ordinarias se estén realizando satisfactoriamente. La asunción de mayor responsabilidad podría entenderse como rendimiento, pero, siendo estrictos, sólo cuando se esté evaluando el resultado de la actuación del empleado, no el mero hecho de ocupar un puesto con un nivel de responsabilidad superior. El nivel de desarrollo profesional alcanzado como aspecto a evaluar tiene valor de mérito, que, vistos los casos de otros sistemas amparados por el mismo Estatuto Marco, tendrá un fuerte componente de currículum académico y antigüedad. No obstante, a falta de concretar su implementación, no lo valoraré en este estudio. Las indemnizaciones son eso mismo, y como tales deberían ser calificadas y retribuidas. Y de cuanto se quiera valorar la actividad directiva, poco sabemos. Finalmente, la parte fija son aspectos que debería resolverse en el complemento específico del puesto.

Cuadro 31.- *Parametrización estudio Junta de Andalucía - Sanidad.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
37	Optimizar	Productividad Méritos cv Otros	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

– Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (UTDLT)³³¹

También en el ámbito de esta comunidad, dependientes del Servicio Andaluz de Empleo (en adelante, SAE), están UTDLT. Proponen un sistema integrado de gestión de personal que apuesta por la evaluación del rendimiento y del desempeño como elementos que favorecen la mejora de la calidad de los servicios prestados.

Con una misma finalidad declarada, la mejora del servicio —el incremento del rendimiento organizativo, en términos de este trabajo—, establece dos evaluaciones diferenciadas, una del rendimiento colectivo y otra del desempeño personal. La primera la asimila a valorar el grado de logro de objetivos, y a segunda a evaluar las competencias profesionales.³³²

La evaluación del rendimiento (caso de estudio número 38) está directamente vinculada al seguimiento del Contrato Programa (CP). El CP, en palabras del SAE, “recoge los compromisos adquiridos tanto por las UTEDLT como por la Consejería de Empleo para alcanzar los resultados estimados”. Es una planificación anual que establece las prioridades de la Organización, que serán los objetivos en los que el personal concentrará sus esfuerzos. Le atribuye como atributos: (i) perseguir la satisfacción de los usuarios, (ii) en constante evolución para alcanzar el óptimo ideal —eficacia, eficiencia y calidad—, (iii) promover el compromiso, el sentido del deber, la corresponsabilidad y la autonomía de los equipos, (iv) reconocer el trabajo bien hecho, y (v) se fundamenta en compromisos concretos y reales lo que posibilita el seguimiento y los procesos organizativos de mejora continua. El CP se considera un “instrumento de gestión y planificación por objetivos” pero también un “instrumento de desarrollo profesional” en la medida que incorpora un incentivo económico.

Para la evaluación del rendimiento, a nivel de unidad, se establece el grado de logro de los objetivos prioritarios —prioridad que establece la Dirección General de

³³¹ Esta experiencia la describo conforme a lo que se explica en la Memoria de la presentación en los III Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica, en la modalidad de Mejores Prácticas de calidad, con el título "UTEDLT Evaluación del rendimiento y el desempeño para la mejora de la calidad en los servicios públicos". (Todo el texto entrecomillado de este epígrafe se corresponde con este único texto de referencia). Establece como origen el compromiso para el ‘incremento de la cantidad y calidad del empleo’ de mayo de 2001, pero las planificaciones de los Contrato Programa anuales empezaron en 2003 y la definición de los mecanismos para valorar el rendimiento y el desempeño se definieron en 2005. Todo ello antes de la entrada en vigor del EBEP.

También fue analizado por Martínez y Jané (2011), por lo que una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

³³² En la Memoria citada en la nota anterior, el Servicio Andaluz de Empleo (en adelante, SAE) interpreta que la orientación a los objetivos indica qué hacer y las competencias de los Recursos Humanos el cómo hacerlo. Según he argumentado en el marco teórico, en este trabajo sostengo que los objetivos no definen qué hacer sino qué conseguir. En el desarrollo de texto del SAE se corrobora mi interpretación, máxime cuando afirma: “Otro de los cambios a resaltar es el paso de medir simples realizaciones (número de acciones de difusión) a **medir resultados** (nº empleos que se contribuye a genera)”. La insistencia en distinguir acción de resultados —que el documento original remarca en negrita—, aunque el SAE lo asocie a rendimiento, refuerza mi idea de que la productividad supone siempre efectividad en la actuación.

Intermediación e Inserción Laboral del SAE a partir de aquello que se establece en el contrato programa anual —y una vez medido y valorado permitirá el establecimiento de un incentivo económico. Esta valoración tiene en cuenta cinco elementos: (i) el seguimiento continuado de la evolución de los indicadores, esto es, un análisis comparativo entre aquello que se ha previsto llevar a cabo y su logro efectivo, (ii) el seguimiento cualitativo, centrado en las aportaciones de los responsables de las unidades, (iii) el seguimiento conjunto de toda la Organización —todo el sistema se gestiona mediante una aplicación web común denominada RAUTE—, (iv) el seguimiento de la satisfacción de los usuarios, y (v) la valoración de la Dirección general.

La ED (caso de estudio número 39) se justifica (i) para potenciar el conocimiento de la Organización, mediante la actividad de tutoría —consensuado— que el evaluador realiza de modo continuado sobre el trabajador, e (ii) incentivar a los empleados mediante el establecimiento de un ranking anual, que estimula a los trabajadores que mejor cumplen con las tareas del puesto, a la vez que permite detectar quienes tienen más dificultades para alcanzar los objetivos, con la finalidad de ofrecerle herramientas —por ejemplo, programas de formación— para que mejoren su rendimiento. Se basa en la gestión por competencias, entendida como los conocimientos, habilidades y conductas de los trabajadores que “se manifiestan en el desempeño del puesto”; evalúa el cómo se desarrolla una determinada tarea en “interrelación con el entorno” del equipo. La creación del mecanismo tuvo dos etapas: (i) la de gestión estática, en la que se definieron las competencias, y (ii) la de gestión dinámica, en la cual se elaboró la documentación necesaria: descripción de tareas, diccionario de competencias, perfiles competenciales e instrumentos de evaluación.

La definición de competencias genéricas se ha hecho a tres niveles, según la tipología de personal —directivo, técnico o de soporte—, y se han trasladado al Diccionario de Competencias las siete competencias genéricas: comunicación, identificación con la organización, iniciativa, orientación al cliente, orientación a resultados, planificación y organización, y trabajo en equipo. Cada una de ellas se ha graduado en cuatro niveles —bajo, medio-bajo, medio-alto y alto— según el puesto requiera un menor o mayor nivel de desarrollo. La evaluación del grado de desempeño del empleado de cada una de las competencias —en el nivel que se corresponda con el puesto ocupado— se hace estableciendo una valoración en una escala graduada de la A a la D, y que se traduce en una puntuación de cuatro, tres, dos y un punto, respectivamente. Según la calificación obtenida por el trabajador —y ponderada según la categoría profesional, el índice medio de ponderación de la puntuación global y el tiempo que ha prestado efectivamente servicio— se reparte el incentivo económico.

Aun cuando declara que la finalidad para implementar la ED ha sido “conseguir el fin último de mejorar la calidad en el empleo y los servicios ofrecidos” los efectos que produce inciden directamente en la gestión de recursos, cuyo mejor desempeño repercutirá en un mejor servicio ofrecido. Estos efectos son duales. Por un

lado, incentiva económicamente a quienes exhiben un desempeño óptimo. Por otro, proporcionar recursos de aprendizaje a los que no alcanzan el nivel exigido. Por todo ello, debemos considerar como finalidad observada de esta ED, la gestión de los RRHH. Este, junto a los otros valores de las variables de análisis, se recoge en el Cuadro 32:

Cuadro 32.- Parametrización estudio Junta de Andalucía - UTDLT.

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
38	Optimizar	Productividad	Retributivos	No
39	Gestionar	Desempeño	Retributivos Formación	No

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Junta de Extremadura**

La Administración extremeña acordó implementar la carrera profesional horizontal para sus empleados (caso de estudio número 40).³³³ La finalidad declarada es recoger la previsión del EBEP y dotarse de una herramienta de gestión de RRHH.

La carrera que propone el acuerdo de 2008 tiene como rasgos definitorios: (i) la voluntariedad, (ii) la objetividad y mensurabilidad y (iii) la irreversibilidad. Requiere una definición previa de perfiles profesionales. Y contempla una comisión de Evaluación como órgano que asume el rol de evaluador, y en la que participan los sindicatos.

Se configura en cuatro estratos retribuidos más uno, inicial, sin retribución. No se establece una permanencia mínima en el estrato anterior para solicitar el ascenso. Sin embargo, sí que se debe acreditar una antigüedad mínima en la escala desde la que se participa.³³⁴ Remite a una posterior descripción de méritos y requisitos que serán objeto

³³³ Acuerdo, de 15 de septiembre de 2008, entre la Junta de Extremadura y los Sindicatos más representativos en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre los criterios generales de la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de dicho ámbito. Con a la Adenda al Acuerdo de 29 de diciembre de 2008.

En el primer artículo del Acuerdo se recoge la voluntad de proponer la modificación de la Ley de Función Pública para que se incluya el complemento retributivo asociado a esta modalidad de carrera y el VI Convenio Colectivo para extender el ámbito al personal laboral. Como expongo más adelante en el texto de este apartado, se modificó la Ley de Función Pública y en la última que se aprobó se mantiene estas incorporaciones (carrera horizontal y evaluación del desempeño). Por su parte, el V Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Junta de Extremadura (Resolución de 13 de julio de 2005, de la Dirección General de Trabajo), en su artículo 46 también recoge la carrera profesional horizontal del personal laboral.

³³⁴ Para participar en el nivel inicial se exige entre 0 y 5 años. Para el nivel 1, 5 años y para cada nivel superior 7 años más: 12 para el nivel 2, 19 para el nivel 3 y 26 para el nivel 4.

de valoración. Pero los circunscribe a “la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño” (punto 7).³³⁵

Siguiendo el compromiso adquirido en el acuerdo, mediante la Ley de Presupuestos para el 2009 se modificó la Ley de Función Pública de la comunidad extremeña.³³⁶ En la carrera horizontal recoge los estratos previstos en el Acuerdo, pero en la evaluación asociada al proceso de reconocimiento de la progresión al siguiente nivel abre la puerta a considerar “otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida”. Los estratos retribuidos se asocian al nuevo complemento de carrera profesional. Como un elemento más a valorar en el proceso, se establece superar una ED. Con la nueva redacción de la Ley de Función Pública, la ED queda definida en los mismos términos que en el EBEP.³³⁷ Su concreción, hasta que no se lleve a cabo el desarrollo reglamentario, se encarga a la comisión de evaluación que creó el acuerdo.

Estos cambios permanecen en la nueva Ley de Función Pública.³³⁸ Así, la carrera horizontal queda regulada en su artículo 105, y le atribuye como características: (i) la voluntariedad; (ii) su carácter individual, responde a méritos individuales, no colectivos; (iii) consecutiva y gradual; (iv) retribuida, salvo en el nivel inicial, e (v) irreversible, excepto si se le penaliza con el demérito por una sanción disciplinaria por falta muy grave.

Por su parte, la ED conserva el enunciado heredado del EBEP. Se le exige adecuarse “a criterios de relevancia de los contenidos, fiabilidad de los instrumentos,

³³⁵ En el Acuerdo se establece que “excepcionalmente y por una sola vez” (artículo décimo) la primera convocatoria para ascender al primer nivel retribuido únicamente valorará el tiempo de ejercicio profesional; esto es, será un reconocimiento estrictamente por cumplir el requisito de antigüedad. Esta primera convocatoria fue en 2009. No obstante, esta ‘excepcionalidad’ se ha prorrogado, al menos, dos veces, en 2011 y 2014, como recogen la Orden de 17 de marzo de 2011 por la que se establece el plazo de presentación de solicitudes para el reconocimiento del Nivel Inicial y Nivel 1de la carrera profesional horizontal en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con base, únicamente, al ejercicio profesional y la Orden de 11 de marzo de 2014 por la que se establece el plazo de presentación de solicitudes para el reconocimiento del Nivel Inicial y Nivel 1de la carrera profesional horizontal en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con base únicamente al ejercicio profesional.

³³⁶ La Ley 5/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2009, en su Disposición adicional séptima, modifica el nombre del Capítulo V del Título VI y el artículo 57 del Texto refundido de la Ley de Función Pública de Extremadura, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio.

³³⁷ Con la indefinición que comporta y corrobora la RAE (ver nota 122).

³³⁸ Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

Entre los complementos retributivos reconocidos en la nueva Ley de Función Pública observamos que, además del ya citado complemento de carrera profesional, está el ‘complemento variable vinculado a objetivos’. Concepto retributivo de percepción no fija ni periódica (característica universal en la definición del conocido complemento de productividad) para el que se exige una planificación previa de objetivos y una evaluación posterior de los logros alcanzados. Esta exigencia liga estrechamente este complemento a mi propuesta de productividad y la aleja de ser un concepto que pueda retribuir el resultado de la evaluación del desempeño.

objetividad de los medios, transparencia, imparcialidad (y) no discriminación” (artículo 113). Como finalidad principal de la evaluación, en el mismo artículo, considera “la mejora del rendimiento, la motivación y la formación del personal”; no obstante, en el mismo párrafo, insta a aprovechar el conocimiento que se genera con la evaluación para revisar la definición de puestos, los procesos de selección y la formación. Así pues, con la finalidad de gestionar los RRHH, se le reconoce efectos sobre distintos subsistemas de la gestión de personal. Formaliza la necesidad de realizar un estudio previo de análisis y descripción de puestos de trabajo. Para el sistema y procedimiento evaluativo remite a un posterior desarrollo reglamentario. Y aunque también será el reglamento el que establezca los efectos de la evaluación —sobre carrera, formación, provisión y retribución—, en cualquier caso, un resultado positivo será necesario para progresar en la carrera profesional.

En conclusión (Cuadro 33), la comunidad autónoma de Extremadura se ha provisto de un sistema de carrera profesional horizontal con la finalidad de dotarse de un instrumento de gestión de los RRHH que le permita motivar a sus empleados, detectar necesidades formativas y ámbitos de mejora organizativa. Así, los efectos son en primer lugar la progresión en la carrera horizontal, pero también formativos y de redefinición de puestos de trabajo. Lo hace con una valoración de distintos elementos, pero destacan la antigüedad y la ED.³³⁹

Cuadro 33.- *Parametrización estudio Junta de Extremadura.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
40	Gestionar	Antigüedad Desempeño	Carrera horizontal Formativos Redefinición de puestos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Xunta de Galicia**

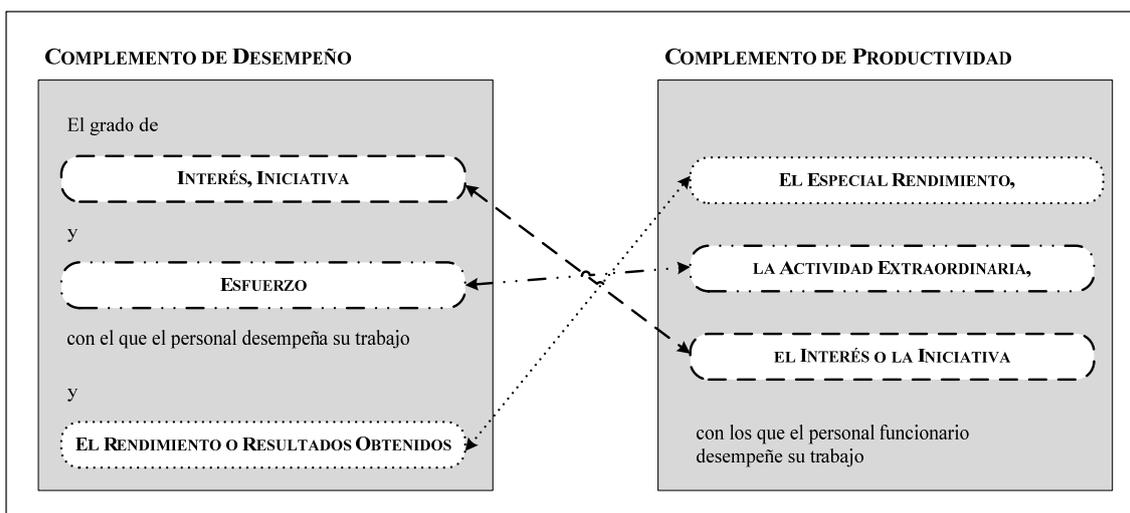
La Ley del empleo público de Galicia introduce un cambio que interpreto que subrayara lo que defiendo en este trabajo: abandona el complemento de productividad

³³⁹ A falta de mayor concreción en el desarrollo de la evaluación del desempeño y visto lo expresado en la nota 332, parece ser que actualmente el único objeto de evaluación es la antigüedad en el Cuerpo. No obstante, a efectos de este trabajo, la previsión normativa de exigir una definición de puestos de trabajo y de considerar el resultado de la evaluación del desempeño en la carrera profesional me impulsan a considerar el desempeño —no sé si de tarea, contextual o ambos— como objeto de evaluación del sistema de valoración de los procesos destinados a conceder ascensos en la carrera horizontal de la comunidad extremeña.

para adoptar el complemento de desempeño.³⁴⁰ ¿Es sólo una cuestión terminológica — que ya en sí sería reveladora— o es un cambio de concepto?

En el preámbulo anuncia una modificación profunda del esquema de retribuciones complementarias como consecuencia “de la introducción del nuevo sistema de carrera horizontal y de la evaluación individualizada del desempeño”; pero mientras no se implante la evaluación seguirá transitoriamente el viejo sistema retributivo. Se crea un nuevo marco retributivo (art. 137) con: (i) un complemento de carrera asociado a la carrera horizontal y que sustituye al complemento de destino; (ii) un complemento de puesto de trabajo con dos componentes: de dedicación, competencial; que sustituye al complemento específico, y (iii) un complemento de desempeño, vinculado al resultado de la evaluación del mismo.

Gráfico 7.- Comparativa del concepto de complemento de desempeño vs complemento de productividad



Fuente: *Elaboración propia*

Este nuevo complemento retribuye “el grado de interés, iniciativa y esfuerzo con el que el personal desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos” (art. 137 c). Mientras que en el régimen transitorio el complemento de productividad retribuye “el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, el interés o la iniciativa con los que el personal funcionario desempeña su trabajo” (D.T. 10); esto es, el paradigma predominante. Ambos retribuyen el interés y la iniciativa. También el esfuerzo, si entendemos que la actividad extraordinaria se circunscribe al desempeño observado y no una mayor jornada (patología ya comentada). Y, ¿por qué no? También podemos asimilar el especial rendimiento del paradigma predominante con el rendimiento o resultados obtenidos. Aunque aquí, la formulación tradicional nos

³⁴⁰ Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia.

abocaba a retribuir sólo a los mejores, a los más destacados, mientras que en el nuevo redactado se universaliza su percepción. Así las cosas, no hay una diferencia sustancial en el objeto de valoración (ver gráfico 7) pero sí en determinar quiénes devengarán el complemento.

Por otra parte, también se regula una carrera horizontal “individualizada de cada empleado y no global de las unidades administrativas”, bajo “criterios y procedimientos de carácter objetivo” (preámbulo).³⁴¹ Se estructura en tres categorías — de ingreso, media y superior— que incluyen, como mínimo, tres niveles cada una. Como regla general, la ascensión se hará a niveles consecutivos. Se exige un período de permanencia en el estrato —“antigüedad en el grado o categoría profesional que se establezca” (art. 77 d)— y superar la ED para poder progresar. Y a excepción de sanción disciplinaria de demérito, una vez alcanzado un nivel no se pierde (es irreversible). Es compatible con la carrera vertical si se acredita tener la categoría profesional mínima que la relación de puestos de trabajo (en adelante, RPT) determine para el puesto al que aspira.

Así pues, la ED tiene tanto consecuencias en la carrera como meramente retributivas. A la evaluación le dedica una Sección (sección 2ª del Capítulo II).³⁴² La definición que propone no es una importación literal de la que conocemos del EBEP; sino que elimina el artículo que precede a “logro de resultados”.³⁴³ Con el redactado de los siguientes artículos desvela la interpretación que esta omisión supone. En primer lugar establece que la conducta profesional deberá valorar: (i) “el grado de cumplimiento de los deberes profesionales” recogidos en esta Ley de empleo público, y (ii) “el grado de interés, iniciativa y esfuerzo con los que los empleados públicos realicen su trabajo y, en particular, la implicación de los mismos en la actualización y perfeccionamiento de su cualificación profesional” (art. 84.1). El primer elemento lo entendemos como una actuación ética, pero también incluye alusiones al desempeño de

³⁴¹ Nótese que la ‘objetividad’ se requiere para los criterios y procedimientos, no se incluye el objeto de evaluación. Es decir, se puede evaluar un aspecto subjetivo como la conducta profesional si se realiza en un proceso objetivo y con criterios concretos.

³⁴² El Capítulo II se titula ‘Promoción profesional y evaluación del desempeño’. Esta relación no parece causal y refuerza la vinculación entre ambas que estoy defendiendo en este trabajo.

³⁴³ El art. 20 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público establecía:

«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.»

En el mismo punto (art. 20), del 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, se mantenía idéntico redactado:

«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.» (La negrita es mía).

Sin embargo, en el art. 83.1 de la Ley gallega leemos:

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

Desaparece el artículo determinado que precede al “logro de resultados”, lo que sirve para despejar la indefinición que provocaba la ausencia de la coma. Y esto, si me permite la opinión en este espacio a pie de página, es una muestra de coraje e inteligencia política: interpretar la indefinición que hemos constatado que existía en la redacción del legislador estatal.

tarea y al cumplimiento de jornada y horario, y una referencia a los objetivos de la Organización.³⁴⁴ El otro elemento es el desempeño contextual. Luego, en segundo lugar, asimila rendimiento y logro de resultados, y lo identifica como “la medición de la contribución individual (...) en el marco de la evaluación de la unidad administrativa (...), a la consecución de los objetivos de dicha unidad administrativa [y] a la mejora de la mejora de la organización y gestión administrativas a través de la participación en procesos de innovación y de buenas prácticas en favor de la excelencia y la normalización de racionalización de procesos” (art. 84.2). Si los objetivos de la unidad se corresponden con la planificación de la Organización, estaríamos hablando de productividad. Pero no queda claro. Como tampoco es fácil interpretar cómo la mera participación en grupos de calidad supone una valoración del rendimiento. A lo sumo, esta voluntad de contribuir a la mejora organizativa podría valorarse como desempeño contextual. En general —y por el contexto con el que empezábamos el epígrafe—, todo indica que se valoran conductas —siendo el compromiso una de ellas— y no la productividad, al menos en los términos que aquí defiendo. Por otra parte, al regular la periodicidad y efectos (art. 85) dice: “las administraciones (...) establecerán una planificación de la evaluación periódica de sus unidades administrativas que mida y valore el rendimiento y logro de resultados por parte de las mismas, así como, mediante la aplicación de los sistemas previstos en el artículo 83, el desempeño del personal destinado en ellas”. Con ello parece excluir la valoración del “rendimiento y resultados” de lo que se somete a la ED.

Así las cosas, considerando como caso de estudio número 41 (Cuadro 34), propongo la ED en los términos que se fijan en esta Ley. La finalidad de esta evaluación, no declarada, sólo puede entenderse como la de gestionar los RRHH de las administraciones públicas gallegas. El objeto, es principalmente el desempeño —de tarea y contextual— aunque también se considera el rendimiento individual. Como efectos, a los ya citados —carrera y retribución—, cabe añadir en caso de valoración desfavorable: “la obligatoriedad de actualización y perfeccionamiento de sus cualificación profesional mediante la participación en los cursos de formación reglada que se establezcan” (art. 85.2), por tanto, formativos.³⁴⁵

Y respondiendo a la pregunta inicial, la novedad del complemento de desempeño es de fondo, entra en el concepto. Liga claramente la ED con la valoración de la conducta y el rendimiento; desempeño que se retribuye *per se*, pero que además es condición imprescindible y casi única —la permanencia en el nivel puede interpretarse

³⁴⁴ Artículo 74. Deberes y código de conducta

j) Desempeñar con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden, resolviendo, en su caso, los procedimientos o expedientes de su competencia dentro de plazo y cumpliendo la jornada y horario establecidos.

k) Actuar de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y vigilar la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

³⁴⁵ El énfasis en la conducta y las consecuencias formativas probablemente sean herencia de la experiencia previa de gestión por competencias y políticas de formación documentada por Bouzas (2009).

como la consolidación de este buen nivel de desempeño meritado— para la carrera profesional. Y excluye la productividad, como argumento vinculado directamente con los objetivos organizativos.

Cuadro 34.- *Parametrización estudio Xunta de Galicia.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
41	Gestionar	Desempeño Rendimiento	Retributivos Carrera horizontal Formativos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

ADMINISTRACIÓN LOCAL

- **Diputación de Barcelona (DIBA)**

La normativa que regula el complemento de productividad en la DIBA declara como finalidad: “incentivar el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o la iniciativa” en el desarrollo de su trabajo. El paradigma predominante no lo retribuye, lo incentiva. Esta capacidad para incentivar es cuestionable si nos remitimos al conjunto del complemento; otra cosa es si analizamos por separado cada uno de los tres elementos que lo componen:

(i) La productividad no variable de carácter personal, que se percibe como concepto fijo en cada una de las catorce pagas anuales, conserva el importe que tenía el 31 de diciembre de 1993.³⁴⁶ Nada incentiva un concepto retributivo cuyo devengo no depende de la actividad del empleado —ni conductas ni resultados— y que además es por un importe que no ha sido actualizado en dos décadas. Es una anomalía que es interesante conocer pero que no tomaré en consideración como caso de estudio.

(ii) La paga de asistencia —que recibe el nombre de paga de asiduidad en los pactos sociales 2000-2003— es un concepto que retribuye la presencia efectiva en el puesto de trabajo, en una paga única en el mes de abril, y lo hace de manera bastante restrictiva, ya que penaliza las indisposiciones, las bajas por accidente o enfermedad común, (...), los permisos para asistir a exámenes...³⁴⁷ Es habitual vincular presencia y

³⁴⁶ Regulada en el artículo 15 de la Normativa de despliegue del catálogo de puestos de trabajo, aprobada por el Pleno de la Diputación en sesión celebrada el 20 de julio de 1989.

³⁴⁷ El punto V de los Pactos Sociales 2000-2003, que hace referencia al factor de asiduidad, se modificó en el Acta núm. 1, relativa a los Acuerdos alcanzados en la Mesa de Negociación de las condiciones de

productividad por lo que, analizado como caso de estudio número 42, entiendo que con la finalidad —común a los tres elementos del complemento— de gestionar los RRHH de la Diputación, se evalúa la presencia y conlleva efectos retributivos.

(iii) El tercer elemento es la paga de productividad. Es el único de los tres elementos con verdadero potencial incentivador de la actividad del empleado. Su devengo está supeditado a superar la evaluación del desarrollo en el puesto de trabajo.³⁴⁸ El instrumento utilizado es el Cuestionario de Evaluación del Desarrollo del puesto de Trabajo (en adelante, QAD).³⁴⁹ Hay dos QAD: uno para quienes ocupan puesto de mando y otro para los demás puestos.³⁵⁰ El primero valora: (i) la organización y la planificación, (ii) la supervisión y la dirección, (iii) la identificación con la Organización, (iv) la aplicación de conocimientos, (v) la solución de problemas, (vi) la iniciativa, (vii) el aprovechamiento de recursos y (viii) el desarrollo. En cambio, el QAD para el resto de personal —que analizaré como caso de estudio número 43— valora: (i) la formación, entendida como el grado en que demuestra poseer los conocimientos específicos exigidos para el puesto; (ii) la competencia práctica, que es la capacidad para realizar las tareas —necesita más o menos supervisión— y a la fiabilidad de su ejecución —número de errores—; (iii) la colaboración, la entiende como la actitud favorable a cumplir las normas y aceptar sugerencias e indicaciones, y la traduce a si las relaciones que establece en el puesto de trabajo son difíciles, correctas, gratas o cordiales; (iv) la responsabilidad, se refiere a aceptar y ejecutar las tareas y “aceptar como propios los resultados del trabajo”; (v) el volumen, combina la carga de trabajo y si la rapidez con la que se ejecutan las tareas está por encima o por debajo de lo esperado; (vi) los usos y los costes, hacen referencia al buen uso de los recursos materiales y procurar “una relación equilibrada entre resultados y costes”; (vii) la iniciativa, como la capacidad para responder ante los retos ordinarios y extraordinarios decidiendo entre distintas opciones; y (viii) la asiduidad, que valora la asistencia y puntualidad, no en términos absolutos sino la posición relativa en relación al nivel general.³⁵¹ Formación y competencia práctica son dos elementos de las competencias profesionales que más fácilmente podemos relacionar con el desempeño de tarea. Colaboración, responsabilidad e iniciativa encajarían con el desempeño contextual. El volumen y los usos y costes responden a lo que he definido como rendimiento. Finalmente, la asiduidad en cuanto premia la presencia y puntualidad

trabajo del personal funcionario y el diálogo social a la Diputación de Barcelona 2004-2007, de 2 de marzo de 2005.

³⁴⁸ Si bien ‘desarrollo’ no es uno de los términos con los que solemos referirnos a la actividad del empleado (lo común es desempeño, rendimiento o productividad) es el que entiendo que mejor se corresponde con su denominación original en catalán “*avaluació del desenvolupament*”.

³⁴⁹ QAD es el acrónimo del nombre en catalán: *Qüestionari d’Avaluació del Desenvolupament del lloc de Treball* (Cuestionario de Evaluación del Desarrollo en el puesto de Trabajo).

³⁵⁰ La metodología para realizar esta evaluación está regulada en el Plan de Evaluación, aprobado por el Decreto de la Presidencia del diputado Presidente el Área de Régimen Interior, Hacienda y Planificación, el 28 de febrero de 1995.

³⁵¹ La definición de cada uno de los ítems del QAD ordinario los he conocido a través del documento de la Diputación de Barcelona (s.f.) titulado “*Avaluació del desenvolupament*” en *Papers de Formació*, nº 7.

considero que lo que persigue es evitar el absentismo, como tal, una conducta contra-productiva. Los ítems se valoran en una escala del 1 —desempeño excepcionalmente inadecuado— al 10 —desempeño excepcionalmente adecuado. Cuando un empleado recibe una valoración como ‘extremadamente inadecuada’ el jefe de la unidad redacta un informe y se lo comenta. El rol de evaluador recae en el responsable de cada unidad. La periodicidad de la evaluación es ordinariamente anual; pero se contempla que se pueda decidir ‘prorrogar’ el resultado del año anterior, o avanzarla para incorporarla en el expediente de un empleado que finaliza una relación contractual temporal. Los responsables de RRHH (FO: 01) aluden a una especie de ‘pacto de resultados’ con el trabajador, pero estos resultados no son la consecución de los objetivos planificados por la Organización sino más bien metas de desarrollo personal de las que se va haciendo un seguimiento periódico. El efecto es retributivo: la paga de productividad. Cuyo importe es el resultado de la fórmula: $Q = M \times T \times A \times J$. En la que ‘Q’ es la cantidad a percibir, ‘M’ es el módulo mensual establecido para cada puesto de trabajo en el catálogo de puestos, ‘T’ es el tiempo, en meses o fracciones, que se ha ocupado el puesto, ‘A’ es la valoración del desempeño, tomando valor 1 cuando se ha considerado adecuado o superior al adecuado o 0 cuando ha sido inferior al adecuado, y ‘J’ toma el valor en función del número de horas de la jornada que realice el trabajador.

El análisis hecho para los casos 42 y 43 puede verse resumido en el Cuadro 35:

Cuadro 35.- *Parametrización estudio Diputación de Barcelona.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
42	Gestionar	Presencia	Retributivos	No
43	Gestionar	Desempeño Rendimiento Contra-productividad	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Diputación de Girona** ³⁵²

Por Convenio colectivo se reconoce un plan de carrera para el personal funcionario y laboral que valora: (i) la asistencia a cursos de formación, (ii) la presencia

³⁵² Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

efectiva en el puesto de trabajo, (iii) los informes favorables de los superiores jerárquicos, y (iv) la antigüedad.³⁵³

Por otra parte, el Equipo de Administración Pública, del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra diseñó un nuevo sistema de evaluación para implementar correctamente lo que se disponía en el Acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario de la Diputación de Girona, 2008-2011.³⁵⁴

El proyecto diferencia entre un sistema de evaluación para personas que ocupan puestos de mando y para el personal que ocupa puestos base. Para los puestos base se evalúan los siguientes elementos: (i) la puntuación que otorga el departamento de recursos humanos, en función de los datos que contienen los sistemas de información corporativos sobre: el nivel de absentismo, el grado de cumplimiento horario, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Acuerdo de condiciones de trabajo, (ii) la asistencia y el aprovechamiento de actividades formativas relacionadas directamente con el contenido del puesto de trabajo; (iii) el resultado de la autoevaluación hecha por el trabajador sobre los nueve factores de evaluación considerados —los factores se puntúan en una escala del uno al cinco, justificando los valores extremos— y en relación al grado de logro de los objetivos de la unidad —en una escala del uno al tres—, (iv) la ponderación que el jefe de la unidad hace sobre la relevancia de cada factor de evaluación aplicado al puesto concreto —en una escala del uno al tres— así como la evaluación que se hace sobre el desempeño del trabajador de los nueve factores y del logro de los objetivos grupales —en la misma escala que ha utilizado el trabajador, (v) la valoración de las memorias anuales que hacen los trabajadores, que tendrán carácter potestativo hasta el cuarto año de evaluación, y (vi) el resultado de las valoraciones de los destinatarios de los servicios que un equipo externo haría, mediante encuestas y/o entrevistas, y que traduciría en una “puntuación grupal, a nivel de unidad o subgrupo identificado”.³⁵⁵

Para los puestos de mando, con la finalidad de potenciar el rol directivo, valora: (i) la puntuación del departamento de RRHH según la información contenida en sus bases de datos, (ii) la valoración obtenida para los puestos base dependientes, porque como mandos son “responsables del establecimiento de objetivos del grupo y del control de su logro”, (iii) la autoevaluación que realizan sobre los seis factores que

³⁵³ Acuerdo, de 22 de diciembre de 1998, y artículo 22 bis. del Convenio de condiciones de trabajo del personal laboral de la Diputación de Girona 2004-2007

³⁵⁴ La experiencia la analizo, principalmente, a partir de la descripción del equipo impulsor, Universitat Pompeu Fabra (2009) “La definición de un sistema de evaluación de los recursos humanos en la Diputación de Girona”, documentación de las Jornadas de presentación del 20 de octubre de 2009. Para un conocimiento más exhaustivo del proyecto remito a su lectura.

³⁵⁵ Los factores que se valoran para los puestos base son: (i) preparación técnica, (ii) aprendizaje permanente, (iii) innovación e iniciativa, (iv) autonomía en el trabajo, (v) trabajo en equipo y colaboración, (vi) volumen de actividad, (vii) orientación a resultados, y (viii) orientación al cliente/usuario.

se han considerado para este colectivo y sobre el grado de logro de los objetivos del grupo —en las escalas ya conocidas—, (iv) la valoración que hace una Comisión de Evaluación —creada *ad hoc* para este colectivo— sobre el cumplimiento de los seis factores, el logro de los objetivos de la unidad y la presentación —por escrito y oralmente— de la memoria prescriptiva sobre el contenido del puesto de trabajo y las propuestas de mejora, y (v) la valoración de los destinatarios de los servicios de la unidad que dirige.³⁵⁶

Cuadro 36.- *Parametrización estudio Diputación de Girona.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
44	Gestionar	Desempeño Rendimiento Productividad Contra-productividad	Carrera horizontal	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Selecciono, como caso número 44, esta nueva propuesta de evaluación para empleados que no ocupan puestos de mando (Cuadro 36). La finalidad declarada de “facilitar un buen desarrollo del plan de carrera profesional previsto en este Acuerdo y, en un medio plazo, busca mejorar las actuales dinámicas organizativas en el marco de impulso de iniciativas modernizadoras en el ámbito de gestión de recursos humanos” (Universitat Pompeu Fabra, 2009: 2) es coherente con la finalidad observada de gestionar los RRHH. El objeto de evaluación es múltiple. En primer lugar, el consabido absentismo; es decir, la contra-productividad. Asistir y superar los cursos que ha de permitir que el empleado desarrollo más eficazmente sus tareas podría derivar en desempeño de tarea si se observara que realmente han repercutido en la ejecución; sin embargo, como sólo se valora aprovechar la formación, pero no la constatación —vía observación— debemos entender que se recompensa la actitud positiva de querer formarse. Así entendida, establecemos que en segundo lugar se valora el desempeño contextual. Luego, mediante la autoevaluación se valoran conductas que se asocian al desempeño de tareas (la preparación técnica), al desempeño contextual (aprendizaje permanente, innovación e iniciativa, autonomía, trabajo en equipo, orientación al resultado o al cliente) y al rendimiento (la carga de trabajo). Con su posterior ponderación por parte del superior jerárquico se consigue una mayor correlación entre los ítems definidos en genérico para el conjunto de la Organización con la realidad de cada puesto. Finalmente, las memorias y las encuestas de satisfacción son una

³⁵⁶ Los factores son: (i) visión estratégica, (ii) organización y asignación de recursos, (iii) solución de problemas, (iv) desarrollo de personas y equipos, (v) dirección de personas, y (vi) supervisión, mando y control.

valoración de los resultados. Aunque reconoce que son muchas las unidades que carecen de “planes de actuación con programaciones y objetivos definidos que orienten la actividad y que pudiesen ser susceptibles de ser evaluados a nivel de grupo” (Universitat Pompeu Fabra, 2009: 9) sí que está en el diseño del sistema evaluativo valorar el grado de logro de unos objetivos previamente planificados por la dirección. Así, pues, también valora la productividad. Y, como ya se ha explicado, el efecto perseguido es un plan de carrera.

- **Diputación de Lugo**

En abril de 2006, el jefe del área de formación, recursos humanos y organización de la Diputación de Lugo emitió un informe sobre el complemento de productividad (caso número 45).³⁵⁷

Delimita el alcance del complemento de productividad en contraposición a los complementos de destino y al específico.³⁵⁸ Para la definición de productividad adopta el enunciado del artículo 5 del R.D. 861/86, de 25 de abril, que asocia la productividad al paradigma predominante, pero añade: “la prolongación de jornada en más de 40 horas semanales en cómputo mensual en sentido estricto” (primer punto del Reglamento). En cuanto a su naturaleza subjetiva afirma que lo es “en la valoración, en lo valorable, en lo valorado y en el valorador, limitado por su relación con el puesto de trabajo, las circunstancias objetivas y los objetivos asignados a dicho puesto. Con todo, su naturaleza subjetiva no impide su evaluación con arreglo a circunstancias o pautas objetivas mediante el uso de indicadores y obviando la arbitrariedad” (punto 1).

Entre las finalidades que declara para ‘la evaluación a efectos del Complemento de Productividad’ destacamos: (i) retribuir “especialmente las habilidades y actitudes de las personas en el cumplimiento de objetivos y actitudes de las personas en el cumplimiento de objetivos y el esfuerzo en el desempeño del puesto” (punto 3), (ii) lograr mayor equidad en la distribución de la retribución, y (iii) orientar la actividad al logro de objetivos.

³⁵⁷ El informe, la autoría del cual se atribuye a Pedro Luaces, puede consultarse en este enlace: http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/15669/147586-Texto_do_Informe_proposto_pola_Admon.pdf. (Verificado el 30/03/2017).

El documento aporta detalles del proceso evaluativo, interesantes por infrecuentes, —aunque no relevantes para este estudio— como: (i) establecer una periodicidad como mínimo cuatrimestral; (ii) no retribuir períodos en los que el empleado ha disfrutado de vacaciones o licencias; tampoco las bajas por enfermedad de duración superior al mes, o (iii) que sea el empleado quien deba proponer su autoevaluación a su superior, el cual puede denegar, motivadamente, la petición.

³⁵⁸ Resaltar una contradicción que ya hemos comentado con anterioridad. El autor reconoce que la ‘dedicación’ es uno de los elementos que retribuye el complemento específico, sin embargo, considera que el complemento específico puede compensar la prolongación de jornada; que es un indicador claro de dedicación.

El objeto es doble. Por un lado, el nivel de logro de los objetivos establecidos en unos programas concretos y que son medibles, mediante indicadores, a nivel de puesto de trabajo. Estos objetivos se corresponden con la planificación hecha en el marco de un sistema de dirección por objetiva —en la que también se contemplan objetivos extraordinarios o especiales (punto 4.7 del reglamento), razón por la cual consideramos oportunos definir el objeto como productividad. Por otro, la mayor presencia en el puesto, que excluyendo las horas que se tramiten como extraordinarias —para las cuales ya existe una gratificación— se considere una prolongación de la jornada.

La finalidad declarada es más ambiciosa de lo que observamos. Si bien es cierto que se prevén programas de productividad destinados a incrementar el rendimiento organizativo, su implantación no es generalizada. Destaca, en cambio, la motivación asociada a la gestión de personal: pagar más a quienes más hacen. Por tanto, considero que la finalidad observada es la gestión de los RRHH. En los términos de análisis que estamos empleando, la variable objeto tiene dos valores: rendimiento y presencia. Finalmente, como se refleja en el Cuadro 37, los efectos son estrictamente retributivos.

Cuadro 37.- *Parametrización estudio Diputación de Lugo.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
45	Gestionar	Productividad Presencia	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Diputación de Tarragona** ³⁵⁹

En el Pacto de condiciones de trabajo del personal funcionario para el 2011 se dibuja una estructura salarial que recoge dos conceptos relacionados, a priori, con la productividad: (i) el de productividad/adequación y (ii) el complemento de productividad.³⁶⁰ El primero, de carácter consolidable, nos remite a lo que ya vimos en

³⁵⁹ Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

³⁶⁰ Resolución de los Servicios Territoriales en Tarragona del Departamento de Empresa y Empleo, de 5 de julio de 2011, por la que se dispone el registro y la publicación del Pacto de condiciones de trabajo del personal funcionario de la Diputación de Tarragona, para el período 1/06/2011 a 31/12/2011, artículo 24 (estructura salarial).

El 2º Pacto de condiciones de trabajo del personal funcionario de la Diputación de Tarragona (y el Patronato de Turismo) se firmó el 13 de febrero de 2015, entró en vigor el 7 de mayo del mismo año, y extendió su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017. En él, se mantienen tanto el concepto ‘productividad de adecuación’ para retribuir “la adecuación y cambio de la estructura retributiva” (art.

la Diputación de Barcelona: derechos retributivos anteriores que se van heredando. El segundo, no consolidable, dice retribuir: “el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés y la iniciativa con que el funcionario ejerce su trabajo”.³⁶¹ Esta formulación modifica a la que hemos bautizado como paradigma predominante, sustituyendo el conocido ‘interés o iniciativa’ por ‘interés e iniciativa’.

El Pacto excluía explícitamente al personal laboral de la Diputación y al personal laboral del organismo autónomo BASE-Gestión de ingresos. Los primeros, en la misma fecha, vía Convenio Colectivo para el 2011, adoptaron ambos conceptos retributivos.³⁶² El segundo colectivo excluido del Pacto ya tenía una regulación previa. En el artículo el IV Convenio colectivo del personal laboral de BASE ya incluyó el concepto ‘productividad adecuación’ y ‘productividad’. Al primero, también aquí consolidable, se le reconoce una periodicidad mensual. Para el segundo, independientemente de si el vínculo es indefinido o temporal, se exige una antigüedad mínima de nueve meses para su devengo. El criterio de reparto se deja a criterio de la dirección y el objeto es retribuir el paradigma predominante en su redacción original.³⁶³

22.1.5), como el concepto ‘complemento de productividad’ para retribuir la fórmula modificada del paradigma predominante que ya introdujo en el anterior Pacto.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² Resolución de los Servicios Territoriales en Tarragona del Departamento de Empresa y Empleo, de 5 de julio de 2011, por la que se dispone el registro y la publicación del Convenio colectivo de trabajo del personal laboral de la Diputación de Tarragona, para el período 01.06.2011 a 31.12.2011, artículo 26 (estructura salarial).

El VII Convenio colectivo del personal laboral de laboral de la Diputación de Tarragona y el Patronato de Turismo se firmó el 4 de julio de 2013, entró en vigor el 25 de octubre de ese mismo año y extiende su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017. En el artículo 27.1 se recogen los mismos dos conceptos. Pero, en el complemento de productividad integra otros conceptos —el complemento por cargo directivo en centros, el complemento de jefe de área/departamento, el complemento de coordinación de obras, el complemento de ferias y promociones, el complemento de localización, el complemento de polivalencia (que aquí lo asimila a asumir el encargo de funciones adicionales), el complemento de productividad de los chóferes, y el complemento directivo— porque dice que también “están vinculados a la prestación efectiva de las funciones”. No parece así, son conceptos que retribuyen circunstancias del puesto de trabajo, pero que nada nos dice sobre cómo está desempeñando sus tareas el empleado ni qué consigue, por lo que es cuestionable su relación con la productividad.

³⁶³ IV Convenio Colectivo del personal laboral de BASE – Gestión de ingresos, firmado en Tarragona el 14 de marzo de 2007, artículo 36 (estructura salarial).

En este mismo artículo, en el apartado 2.f dedicado a ‘otros complementos’ se mencionan tres que considero que merece la pena comentar en este espacio al pie de página. En primer lugar, el ‘complemento de responsabilidad’, no consolidable, que a modo individual compensa económicamente “la obligación de responder sobre el grado de desempeño de las tareas asignadas”. Lo que invita a pensar que quienes no perciban el complemento están legitimados para ser ‘irresponsables”. En segundo lugar, el ‘complemento de jefe de oficina’ retribuye “la obligación de responder sobre el cumplimiento de los objetivos y las tareas asignadas, los recursos humanos y materiales a su cargo” mientras se asumen esas responsabilidades adicionales. Por ende, si se compensa la responsabilidad inherente a la dirección de un equipo, le es exigible que las asuma, y por tanto, evalúe. Finalmente, el ‘complemento de polivalencia’ recompensa “habilidades diversas, sin relación directa con su puesto de trabajo pero de aplicación práctica en este”. ¿Ofimática? ¿Idiomas? Dejo a criterio del lector su interpretación. Yo, académicamente, no soy partidario de conceptos ‘cajón de sastre’ porque son terriblemente susceptibles de desnaturalizarse y ocultar prácticas poco éticas. Aunque entiendo que es una reclamación permanente por parte de los jefes de equipo.

A la luz de todo ello, selecciono el complemento de productividad del personal funcionario de la Diputación como caso de estudio número 46.³⁶⁴ Aunque en 2011 los efectos eran básicamente retributivos y formativos, existía la voluntad de extenderlos a la carrera vertical (FO: 05). Por ello, y aunque no consta finalidad declarada, se deduce que la finalidad es la gestión de los RRHH.

Formalmente, para su devengo se requiere superar una puntuación mínima en tres bloques: (i) Una evaluación individual. El superior jerárquico asume el rol de evaluador y puntúa el grado mostrado por el empleado en las “competencias corporativas, así como las actividades y actuaciones realizadas por el empleado relacionadas con su puesto de trabajo”. Las competencias —recogidas en el Diccionario de Competencias Corporativas— dicen estar alineadas en valores, no son técnicas (FO: 05), por lo que se entiende que no están relacionadas con el desempeño de tarea sino con el contextual; pero en cualquier caso es un modo de valorar el desempeño. Anualmente empleado y evaluador se entrevistan y revisan la autoevaluación que ha hecho el empleado. Si se detectan carencias, se puede acordar inscribirlo en actividades formativas o asignarle un tutor. (ii) Una evaluación corporativa. También con periodicidad anual, siguiendo el modelo EFQM se realiza una evaluación del conjunto de la Diputación. Los empleados pueden consultar los resultados en una aplicación informática —BONSAI— en la que se ha proyectado que también se podrán incorporar indicativos de gestión y el grado de logro de objetivos individuales. La mención a los objetivos colectivos nos remite al rendimiento organizativo, aunque no se explicita que sea fruto de una planificación previa ni que haya una vinculación directa entre los objetivos individuales —cuando los haya— y el resultado de la evaluación corporativa. No hay suficientes argumentos para considerar que valora la productividad. Es más razonable considerar que se procura la implicación de los empleados en los logros colectivos, pero no se está valorando directamente la actuación de éstos. Y (iii) la asistencia a determinadas actividades formativas y participación en grupos de mejora. Tanto la formación como la integración en los grupos debe ser validada por la Organización y realizarse fuera de jornada laboral. No estamos hablando de acumular currículum formativo, ni de los conocimientos adquiridos que se transmiten al desempeño del puesto, como tampoco de lo que se aporta en los grupos de mejora. Más bien lo entendemos como un modo indirecto de valorar la implicación, por tanto, el desempeño contextual. Cada uno de los tres bloques tiene una puntuación máxima de 150 puntos, 50 puntos y 100 puntos, respectivamente; lo que supone una ponderación aproximada del 50%, 17% y 33%. Indistintamente del peso que se atribuya a cada

A parte, constatar que, tal y como sucede en muchas otras estructuras salariales, se contempla la posibilidad de conceder ‘gratificaciones extraordinarias’ para compensar puntualmente “la realización satisfactoria de alguna tarea de duración determinada, especialmente asignada al trabajador”.

³⁶⁴ Las condiciones del Fondo de Productividad para el año 2011 las conocí cuando me dirigí a los responsables de RRHH de la Diputación en el transcurso del estudio de GRAPA (Martínez y Jané, 2011).

elemento, todos ellos manifiestan la voluntad de evaluar o incentivar el desempeño contextual.³⁶⁵

No obstante, si bien este es el objeto formal, hay las restricciones para su devengo lo cuestionan. En primer lugar, hay tres condiciones previas para reconocer el derecho: (i) no superar los 108 días laborables de absentismo, (ii) incumplir el horario y la jornada —no se indica en qué grado—, y (iii) realizar al menos 15 horas anuales de actividades formativas o participación en grupos de mejora. Y en segundo, lugar, el absentismo que siendo superior a 11 días no llegue al límite de 108 para comportar la exclusión, será contabilizado en un coeficiente que reducirá el importe del complemento al que se hubiera reconocido en la evaluación. He aquí, pues, el absentismo como condicionante fuerte que obliga a incluirlo como otro elemento sustancial de evaluación.³⁶⁶

El efecto es eminentemente retributivo, pues quienes se adscriben al Fondo de productividad y cumplen los requisitos reciben una paga por un oscila entre el 1,65% y el 2,75% del sueldo anual correspondiente al grupo profesional del trabajador. Sin embargo, también debe reconocerse su utilidad para detectar necesidades formativas y la oferta no sólo de cursos sino además de tutorización (Cuadro 38). Finalmente, «el sistema se dota de una Comisión de Seguimiento para dirimir conflictos de interpretación y ser interpelada en caso de reclamación.

Cuadro 38.- *Parametrización estudio Diputación de Tarragona.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
46	Gestionar	Desempeño Contra-productividad	Retributivos Formación	Sí

Fuente: Elaboración propia.

³⁶⁵ Aunque es mi opinión personal —intuitiva y no fundamentada en estudios previos— retribuir los logros colectivos para incrementar el sentido de permanencia a la Organización y aumentar las sinergias de equipo me parece positivo. Pero ‘obligar’ a formarse fuera del horario laboral lo considero discriminatorio. Recordemos que exigimos un compromiso laboral a nuestros empleados (a excepción quizás de militares y Guardia Civil), deben demostrar su valía en la jornada (más o menos rígida) que establezcamos. De otro modo, podemos calificar de mal empleados a personas que tiene otras responsabilidades perfectamente conciliables con su obligación profesional. Es menos perjudicial hablando de un complemento puntual que no cuando condiciona la carrera, pero en cualquier caso no me parece justo y corremos el riesgo de debilitar el contrato psicológico.

³⁶⁶ Debe anotarse que la definición de absentismo que baraja la Diputación es muy amplia, puesto que sólo excluye: (i) los fines de semana o descanso semanal análogo, (ii) los días de vacaciones, (iii) los permisos por asuntos propios o por muerte, accidente, hospitalización o enfermedad grave de un familiar de primer grado, y (iv) los accidentes de trabajo y las visitas médicas a especialistas de la Seguridad Social. Eso implica considerar absentismo, por ejemplo: la visita a médicos ordinarios, la rehabilitación, las enfermedades laborales, los permisos por exámenes, los permisos para asistir a un juicio, ..., y, especialmente, los permisos relacionados con la violencia de género o la conciliación familiar.

- **Ayuntamiento de Alella**

El acuerdo de condiciones de trabajo del Ayuntamiento— de 2013, post-EBEP— Alella adopta el enunciado del paradigma predominante. El devengo del complemento no es el resultado de una evaluación; es más, afirma que es la retribución la que “es la base de una futura valoración del desempeño” (artículo 28 2.d). Consecuentemente, no habla de evaluador sino del responsable de la distribución individual, que recae en la Alcaldía.³⁶⁷ El artículo se reproduce íntegramente en el Convenio colectivo de su personal laboral.³⁶⁸

No aporta mayor conocimiento sobre cómo se distribuye el complemento de productividad —por lo que no analizaré como caso de estudio—, pero es interesante ver cómo define el complemento específico:

Art.28.2.b. “Está destinado a retribuir las condiciones particulares de algún puesto de trabajo ateniendo la especial dificultad técnica, el grado de dedicación, la responsabilidad, la incompatibilidad o las condiciones en que se desarrolla el trabajo (peligrosidad y/o penosidad). (...) Este complemento es de carácter funcional y su percepción dependerá exclusivamente del ejercicio de la actividad profesional en función del puesto de trabajo asignado y de que se produzcan efectivamente las condiciones de trabajo peculiares que comportan la asignación del subfactor correspondiente (prolongación de jornada, nocturnidad, bolsa horaria, etc.) por lo que no tendrá en ningún caso el carácter de consolidable.”

Esta definición comprende gran parte de los conceptos que otras Administraciones han atribuido al complemento de productividad, y que lo he calificado de patología.

- **Ayuntamiento de la Ametlla del Vallés**

El artículo 27.e) del acuerdo de condiciones de trabajo del personal recoge el complemento de productividad como concepto retributivo aplicable a toda la plantilla. Las condiciones para su devengo y los criterios para el cobro los establece anualmente una comisión mixta de seguimiento.³⁶⁹ En la práctica consiste en una paga de igual

³⁶⁷ Resolución de los Servicios Territoriales en Barcelona del Departamento de Empresa y Ocupación de la Generalitat de Catalunya, de 3 de junio de 2013, por la que se dispone la inscripción y la publicación del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Alella para los años 2013-2015.

³⁶⁸ Resolución de los Servicios Territoriales en Barcelona del Departamento de Empresa y Ocupación de la Generalitat de Catalunya, de 3 de junio de 2013, por la que se dispone la inscripción y la publicación del Convenio colectivo de trabajo del personal laboral del Ayuntamiento de Alella para los años 2013-2015, artículo 28.2.d).

³⁶⁹ Resolución de los Servicios Territoriales en Barcelona del Departamento de Empresa y Ocupación de la Generalitat de Catalunya, de 29 de abril de 2015, por la que se dispone la inscripción y la publicación

importe para las trece categorías que componen su plantilla.³⁷⁰ Así las cosas, no lo tendré en consideración para este estudio.

- **Ayuntamiento de Arenys de Munt**

En el Convenio colectivo del personal laboral suscrito en 2006 —pre-EBEP— se reconocían dos complementos anuales “en concepto de productividad, asistencia y puntualidad” cada cual de ellos se percibían con una diferencia de seis meses.³⁷¹ Para su devengo se requería un informe favorable del superior dentro del Plan de evaluación del puesto de trabajo y no acumular más de ocho días de ausencia en cada semestre por los motivos que recogidos en el Convenio.

Posteriormente, en el Convenio firmado en 2016 —post-EBEP— se ha contemplado un complemento de productividad fundamentado en un “sistema de valoración de objetivos”; en los mismos términos que en el Acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario.³⁷² Establece pues una relación clara y directa entre logro de resultados y productividad. Nada que ver con lo que se preveía en el Convenio de 2006. Es un buen ejemplo de cambio de paradigma en la línea que defiende en este trabajo. No obstante, la información recabada es insuficiente como para considerarlo un caso de estudio.

del Acuerdo de las condiciones comunes del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de la Ametlla del Vallés para el período 7.04.2014-31.12.2018.

³⁷⁰ Como se puede comprobar en el libro Excel que está disponible dentro del apartado correspondiente a este Ayuntamiento que CEMICAL ha recopilado. Se puede consultar en este enlace: <http://cemical.diba.cat/convenisall.asp>

³⁷¹ Resolución de los Servicios Territoriales en Barcelona del Departamento de Empresa y Ocupación de la Generalitat de Catalunya, de 2 de octubre de 2006, por la cual se dispone la inscripción y la publicación del Convenio colectivo de trabajo del personal del Ayuntamiento de Arenys de Munt para el periodo del 9 de marzo de 2006 al 31 de diciembre de 2007, artículo 17.e).

³⁷² Convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Arenys de Munt publicado el 27 de diciembre de 2016 en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona, artículo 17.f). Y Acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Arenys de Munt, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona el 4 de abril de 2016, artículo 17.f):

«Complemento de productividad: la corporación municipal negociará con los representantes de los trabajadores el establecimiento de un **sistema de valoración por objetivos en base al cual se podrá abonar una productividad**. El órgano competente para aprobar el Plan de productividad sería el Pleno.» (La negrita es mía).

- **Ayuntamiento de Barcelona**³⁷³

El personal del Ayuntamiento de Barcelona tiene reconocido un complemento de productividad, asistencia y puntualidad.³⁷⁴ El importe de este complemento se corresponde a una mensualidad íntegra del año anterior, que se percibe en la nómina de abril. El cómputo se hace por doceavas partes, a cada una de las cuales corresponde la asistencia y el cumplimiento horario de cada mes. Cada concepto —asistencia y cumplimiento— computa un 50%. No se tiene derecho al porcentaje relacionado con la asistencia, en cómputo mensual, si se produce alguna ausencia por una circunstancia no excepcionada en el acuerdo. Se pierde el derecho a percibir el importe, en cómputo mensual, de la parte relacionada con el control horario si se ha perdido el derecho de la parte correspondiente a la asistencia o se ha infringido algún día el margen de tolerancia en el cumplimiento horario. Es pues un complemento que recurre al concepto de productividad en su enunciado pero que sólo evalúa el absentismo y la puntualidad.

Sin embargo, en 2010, los miembros de la mesa de eficiencia administrativa analizaron el funcionamiento del Ayuntamiento y elaboraron un documento de conclusiones. Dentro del punto 4 —la política de recursos humanos—, se consideraba que la evaluación del rendimiento, junto a la modernización tecnológica y los planes de carrera, había de “contribuir a reforzar la motivación de los equipos y mejorar la productividad” (recomendación 2).³⁷⁵ Antes de abordar la evaluación, se decidió trabajar en el sistema de ordenación municipal, que comportaba una reestructuración de la plantilla en la que se analizan y revaloran todos los puestos de trabajo agrupándolos según su ámbito funcional y el nivel de responsabilidad (empleando la metodología Hay).³⁷⁶ Sobre esta base, se elaboró un proyecto de ED que abordaré como caso de estudio número 47.³⁷⁷ Este nuevo sistema tiene su apoyo normativo en la Carta Municipal y se desarrolla por una Instrucción del Consistorio. La pretensión es que el nuevo sistema abarque a toda la plantilla —Ayuntamiento más Institutos—, incluso a los ‘uniformados’; no obstante, la Guardia Urbana mantiene un sistema propio (FO: 02).

³⁷³ Este caso fue analizado por Martínez y Jané (2011). Una parte del redactado que aquí consta es una traducción de esa publicación.

³⁷⁴ Acuerdo de condiciones de trabajo comunes de los empleados públicos del Ayuntamiento de Barcelona para el período 2008-2011, artículo 5.

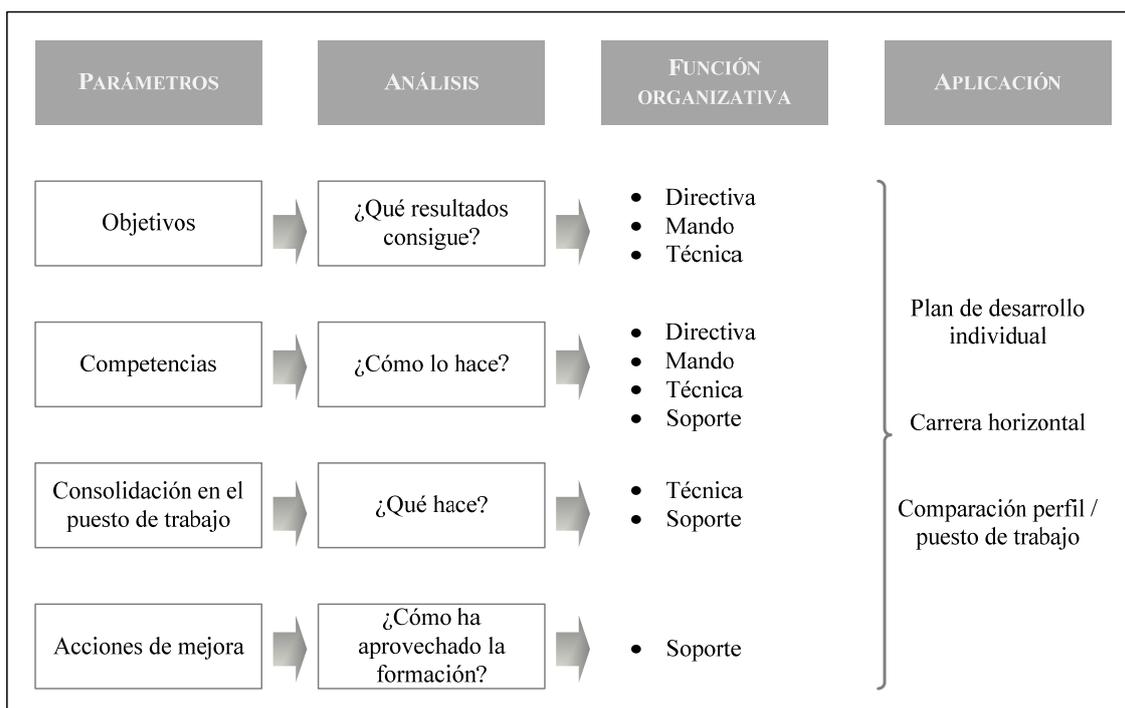
³⁷⁵ Este documento puede consultarse en su página web: <http://ajuntament.barcelona.cat/ca/informacio-administrativa/altra> (Enlace verificado a 31/12/2016)

³⁷⁶ El Sistema de Ordenación Municipal (SOM) supuso la aprobación de un nuevo Catálogo de Puestos de Trabajo, una nueva relación de categorías profesionales y su correspondiente sistema retributivo. Se aprobó Acuerdo del Pleno del Consejo Municipal, el 21 de diciembre de 2012, y se publicó, el 31 de enero de 2013, en la *Gasetta Municipal de Barcelona*, número 5.

³⁷⁷ Cuando GRAPA analizó este proyecto se nos dijo que estaba parado por razones de oportunidad política. Eran días anteriores a las elecciones municipales. Las elecciones cambiaron el color del Ayuntamiento y no se implementó. Actualmente, es una tercera formación política la que ostenta la Alcaldía y tampoco se ha apostado por impulsar esta propuesta de evaluación.

La finalidad del sistema es la optimización del rendimiento de los trabajadores mediante un Plan de desarrollo individual, que persigue crear *feedback* y reforzar el grupo. Pero también sirve de soporte a la carrera horizontal de los empleados y, colateralmente, será útil a la unidad de recursos humanos para optimizar la adecuación del perfil del trabajador con el puesto de trabajo.

Gráfico 8.- *Parámetros evaluados y efectos perseguidos en la ED del Ayuntamiento de Barcelona.*



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona (documento interno).

Como se observa en el Gráfico 8, este sistema evalúa: (i) objetivos, qué resultados consigue, (ii) competencias, cómo lo hace, (iii) la consolidación en el puesto de trabajo, lo que hace y (iv) las acciones de mejora, cómo aprovecha la formación. Según el nivel de función a la que se esté evaluando —directiva, mando, técnica o soporte— se valoran uno o diversos de estos parámetros. Lo que traducido al marco analítico de este estudio entenderemos como: desempeño contextual —por la tipología de competencias consideradas—, desempeño de tarea —tanto por la consolidación en el puesto de trabajo como el aprovechamiento de las acciones de mejora— y rendimiento —porque no hay un vínculo claro entre los objetivos propuestos y la planificación operativa del Ayuntamiento.³⁷⁸

³⁷⁸ La consideración de los parámetros ‘consolidación en el puesto’ y ‘aprovechamiento de la formación’ como desempeño de tarea es razonable desde el conocimiento que he podido obtener sobre el sistema, porque es un modo de valorar las mejoras que se constatan en el desarrollo del puesto. Sin embargo, una

Se ha creado un Diccionario de competencias con catorce competencias globales; A cada puesto se le relacionan ocho competencias, y por cada una de estas se determinan cuatro comportamientos asociados.³⁷⁹ Los comportamientos se valoran en una escala del 1 al 5, y se deben incorporar comentarios cuando se establecen valores extremos. El proceso se inicia con la autoevaluación del trabajador, y posteriormente es el superior —evaluador— quien evalúa al empleado. Cuando el evaluador detecta carencias, en consenso con el evaluado, y mediante la misma aplicación web, puede acceder al plan de desarrollo y proponer dos actividades formativas y dos recursos, para intentar mejorar el rendimiento del empleado. La aplicación también permite que los responsables de recursos humanos del Ayuntamiento puedan detectar aquellos casos en los que la autoevaluación diverge notablemente de la evaluación del superior.

Cuadro 39.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Barcelona.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
47	Gestionar	Desempeño Rendimiento	Carrera horizontal Retributivos Formativos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Como se recoge en el Cuadro 39, a parte de la detección de necesidades formativas, se prevé que esta evaluación cause dos efectos: de carrera y retributivo. En primer lugar, se ha previsto un sistema general de productividad —en analogía a lo que ya sucede actualmente— con dos componentes: la valoración de la asistencia y la valoración de la productividad. El resultado de la evaluación sería el input para la productividad. En segundo lugar, se ha diseñado una carrera horizontal con cinco módulos. La valoración a estos efectos se realizaría cuando se convocara el proceso de carrera. Para ello se realizaría la media de las valoraciones obtenidas en los años anteriores. La puntuación alcanzada en la evaluación sitúa al trabajador en una

posterior entrevista —en otro contexto— a quien ocupaba la máxima responsabilidad organizativa —gerente (FO: 36)— lo cuestiona desde el momento en que afirma que la organización se centra en el desarrollo de la función y no de la tarea. No obstante, aunque no se formalicen las tareas lo que el evaluador puede valorar es el modo cómo desempeña una tarea, nunca una función. Bajo este razonamiento me reafirmo en considerarlo desempeño de tarea.

³⁷⁹ La relación de competencias es: (i) orientación al servicio público, (ii) compromiso profesional, (iii) trabajo en equipo, (iv) flexibilidad y apertura al cambio, (v) autoconfianza, (vi) confidencialidad, (vii) visión global, (viii) búsqueda de información y actualización de conocimientos, (ix) pensamiento analítico, (x) rigor y organización, (xi) comunicación e influencia, (xii) empatía, (xiii) dirección de personas, y (xiv) liderazgo y desarrollo. Las tres primeras las denomina corporativas y son comunes a todos los puestos. Así se concreta en este espacio web:

http://w1.bcn.cat/plaformacio/fonaments/d_sistema_dordenacio_municipal (Enlace verificado a 31/12/2016)

determinada posición de un ranking, y en función del número de puestos disponibles para ascender en el módulo siguiente se sube o no; se persigue la excelencia. Una vez logrado el módulo, este se consolida; aunque está previsto que por motivos graves se pueda retroceder. La previsión es que la mejora retributiva que suponga ascender a un módulo superior —en la carrera horizontal— signifique, como mínimo, un incremento del 10% del sueldo base; eso implica que debe tener margen presupuestario.

- **Ayuntamiento de Calafell.**

El fondo de productividad del Ayuntamiento de Calafell distingue entre un complemento de productividad mensual y otro anual. Aunque lo hace como conceptos diferenciados con evaluaciones que consideran objetos distintos, lo analizo en conjunto como caso de estudio número 48.³⁸⁰

Para el fondo en conjunto declara como finalidad seis objetivos generales y dos específicos. Los generales son comunes a otras regulaciones en esta materia, y aluden a la gestión por resultados, la eficiencia en el uso de recursos públicos, la satisfacción de los usuarios o la incentivación de la implicación y responsabilidad de sus empleados. A destacar, el que encabeza el listado: “ajustar a derecho y compensar al empleado o empleada público/a, a nivel personal, el especial rendimiento, interés, iniciativa, dedicación y excelencia con que ejerce su trabajo, sin ligar el complemento al puesto de trabajo concreto” (art. 2). Vemos que, al especial rendimiento, el interés e iniciativa del paradigma predominante, incorpora la dedicación —si se considera distinta a la actividad extraordinaria— y la excelencia. Pero lo más relevante es que desvincula estos comportamientos ligados al ejercicio del trabajo del hecho de ocupar un determinado puesto; veremos más adelante el alcance de esta consideración. Los objetivos específicos son reveladores y bien nos permiten asignar cada uno de ellos a uno de los conceptos de productividad: (i) el objetivo mínimo de asistencia y cumplimiento horario justifica el complemento de productividad mensual; y (ii) el objetivo de optimización de especial rendimiento y desarrollo del puesto lo vinculamos al complemento de productividad anual. Vista la finalidad declarada, a efectos de este estudio consideraré que la finalidad observada es la gestión de los RRHH del Ayuntamiento.

Previo al análisis del objeto en sí, los requisitos de devengo me guían en la interpretación de la productividad que hizo quien elaboró el reglamento. Para la productividad mensual los requisitos son una antigüedad mínima de seis meses, no encontrarse en un proceso disciplinario por falta grave o muy grave, y no tener ningún incumplimiento de jornada superior a treinta minutos sin justificar o recuperar. Para la

³⁸⁰ El Reglamento regulador del Fondo de Productividad del Ayuntamiento de Calafell se aprobó por Acuerdo del Pleno el 31 de octubre de 2012 y se publicó, el 14 de diciembre de 2012, en el Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona, número 287.

anual se contemplan requisitos similares de antigüedad y ausencia de sanción disciplinaria, pero no se considera la presencia.

El objeto de valoración para el complemento mensual es simple: la asistencia y el cumplimiento de jornada. No existe valoración como tal, sino que es la constatación de que se cumple el requisito para su devengo. Así que no sería descabellado haberlo denominado complemento de asistencia; si no fuera por las connotaciones negativas que se asocian a tales complementos.³⁸¹

Por su parte, para el complemento anual el objeto es triple: el rendimiento individual, el rendimiento grupal y la formación realizada fuera de la jornada. a/ El primero, aplicable a todos los puestos valora: (i) la competencia y la eficacia, como competencia manifestada en la ejecución de las tareas y su fiabilidad; (ii) el interés e iniciativa tanto en las tareas ordinarias como en situaciones nuevas que exijan escoger entre distintas opciones; (iii) el rendimiento y la asiduidad, entendidos como “el nivel de dedicación efectiva al cumplimiento de las funciones y tareas propias del puesto de trabajo a lo largo de la jornada laboral” —similar a la ‘presencia efectiva’ que ya conocíamos—; (iv) la responsabilidad y la actividad extraordinaria, que entiende asumir como propias las tareas y sus resultados, hasta el punto de estar dispuesto a realizarlas fuera de la jornada laboral; (v) la colaboración, definida como la aceptación de las normas y las indicaciones recibidas, y la relación con los compañeros del equipo; (vi) los usos y los costes, evaluados no desde la medición sino valorados como la “preocupación por conseguir una relación equilibrada entre resultados y costes”; y (vii) el volumen, que valora tanto la carga de trabajo como la rapidez en la ejecución. Y para los puestos de mando, además, considera: (viii) la organización y la planificación, que además incluye la distribución de tareas entre el equipo y la capacidad de delegación; (ix) la supervisión y el mando, que interpreta como control de desarrollo de las tareas del equipo y ejercer una comunicación asertiva; (x) la identificación con la organización, o “la aceptación y promoción de los intereses y cultura de la organización”; (xi) la aplicación de conocimientos, (xii) la solución de problemas y (xiii) el desarrollo, que define como el hecho de motivar al equipo para “que mantengan actualizados los conocimientos y habilidades necesarias para la realización de las funciones y su desarrollo profesional” (art. 16).³⁸² Todos son conceptos que podemos relacionar fácilmente con el desempeño, aunque en algunos extremos rozan el ámbito disciplinario, como la disposición a cumplir las normas o aceptar indicaciones;

³⁸¹ Básicamente, retribuir lo que ya retribuye el sueldo.

³⁸² Hay un concepto que sin ser extraño a la evaluación del desempeño me produce cierta inquietud: la identificación con la Organización. Hay un alto riesgo de confundir la cultura administrativa con la cultura política. El empleado público se debe a la ética pública pero no a la política, por lo que no estaría justificado pedirle adhesión a unos intereses concretos que se correspondan con la línea ideológica del equipo de gobierno; sí se le tienen que pedir que acate y lo haga con la máxima eficacia, pero que se identifique con ello me parece excesivo.

otros están más relacionados con el de desempeño de tarea —competencia y eficacia—, y el resto con el contextual.³⁸³

b/ El rendimiento grupal se corresponde con el grado de logro de unos objetivos al inicio del proceso a nivel de unidad o individual que valora el evaluador mediante un informe para cada empleado.³⁸⁴ Los objetivos los propone cada departamento, y deben suponer, al menos, tres proyectos de mejora del funcionamiento del mismo. Sin embargo, aun siendo planificados no responden a una visión global del compromiso que el Ayuntamiento adquiere con los ciudadanos (estrategia) ni a necesidades coyunturales, son mejoras internas que posiblemente contribuyan a incrementar la satisfacción del ciudadano, pero que no parten de necesidades detectadas desde la dirección de la Organización. Éste es el elemento que puede justificar que en la finalidad se contemplara valorar comportamientos que no estén directamente relacionados con el puesto de trabajo.³⁸⁵ Por ello, lo considero rendimiento y no productividad.

Por último, c/ la formación realizada fuera de la jornada. La duda es si considerar este elemento como una muestra de implicación —que catalogaríamos como desempeño contextual— o sino simplemente como un premio al esfuerzo por engrosar el currículum académico del empleado. A favor de lo primero está la exigencia de que sean “cursos relacionados con el contenido de su puesto de trabajo” (artículo 16). Pero el hecho de que no sólo se valoren cursos y seminarios, sino también ciclos formativos de grado medio o superior y estudios universitarios —aunque en este caso se vuelva a especificar que deben estar relacionados con el puesto— me inclina a pensar que se está incentivando su trayectoria curricular. En cualquier caso, si esta formación repercute en el desempeño se observará y retribuirá con la evaluación del rendimiento individual, si no tiene impacto considerarlo como productividad no es correcto; además de suponer un agravio comparativo para quienes tienen responsabilidades familiares que no les permiten asistir.

³⁸³ En este mismo espacio al pie, he comentado con anterioridad lo incongruente que es emplear algunas escalas. En este caso, por ejemplo, se puntúa con 1 punto las conductas ‘muy inadecuadas’, de 2 a 4 las ‘inadecuadas’, de 5 a 8 las adecuadas, y con 9 o 10 puntos las muy adecuadas. La puntuación media de todos los elementos es la valoración final del rendimiento individual. El Reglamento dice que esta puntuación final estará entre 0 y 10 puntos. Pero cuando la puntuación mínima en cada elemento es 1, la media jamás puede ser 0. Este error aritmético no es preocupante en sí. Lo que quiero destacar es que estamos otorgando puntuación a conductas inadecuadas, lo que me parece excesivo premio. No es lo mismo hacer la media entre distintas valoraciones del mismo concepto que hacerla entre conceptos distintos, si realmente creemos que todos ellos son necesarios.

³⁸⁴ Cuando existe alguna discrepancia relacionada con la interpretación del Reglamento o el resultado de una evaluación, el órgano competente para arbitrar una solución es la Comisión del Reglamento de productividad (o Comisión de Productividad), de composición paritaria de representantes del Ayuntamiento y los representantes de los trabajadores.

³⁸⁵ Artículo 12.3: “Como norma general se establecerán criterios relacionados con el encargo de **tareas específicas que no son las propias y habituales del puesto de trabajo**, el cumplimiento de objetivos en determinadas actuaciones, el establecimiento de nuevos circuitos de trabajo que mejoren los actuales, la realización de nuevas tareas, el cumplimiento de determinados estándares de calidad del servicio, etc.” (La negrita es mía).

En el art. 17.5 se establece como criterio que no se podrá retribuir como gratificaciones por servicios extraordinarios hechos que se hayan considerado par devengar la productividad. Esto es la constatación de una anomalía, de un mal diseño del sistema que evalúa la productividad y del conjunto del sistema retributivo. Pues un hecho causante debería corresponderse con un solo concepto retributivo. Si algo es susceptible de ser retribuido como gratificación, no debería considerarse como productividad.

Finalmente, los efectos son netamente retributivos y se corresponden con el derecho a percibir los dos complementos citados. El mensual es por un importe determinado en función de si se ocupa un puesto base, intermedio o de mando. En el anual se parte de un importe máximo lineal —indistintamente del puesto— sobre el que se aplica un porcentaje en función de la puntuación obtenida en la valoración: diez puntos, el 100%; nueve puntos, el 90%; ocho puntos, el 75%; siete puntos, el 65%; seis puntos, el 55% y cinco puntos el 50%, para puntuaciones menores, nada. La cantidad resultante se ve minorada en distintos porcentajes en caso de baja médica por contingencias comunes, indisposiciones o incumplimientos de jornada; en todos los casos una vez superado el umbral de tolerancia (art. 14). Esta última minoración concede de nuevo protagonismo a la presencia.³⁸⁶ Este análisis lo presento resumido en el Cuadro 40:

Cuadro 40.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Calafell.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
48	Gestionar	Presencia Desempeño Rendimiento Méritos cv	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

³⁸⁶ Sin lugar en este análisis pero con relevancia en el ámbito que estamos desarrollando, es interesante ver a qué principios alude en el artículo 4: «El complemento de productividad se concede como un elemento retributivo motivador, encaminado a dar satisfacción e incrementar la aportación de los empleados y empleadas a los servicios que presta esta Corporación. Responde a los principios de objetividad, transparencia, **equidad, igualdad y consenso**». (La negrita es mía). Equidad e igualdad son inusuales. El consenso es algo sobre lo que ya he incidido.

- **Ayuntamiento de Castelldefels**

Dentro de las retribuciones del personal funcionario del Ayuntamiento se prevé un complemento de productividad para retribuir el paradigma predominante con la exigencia que ello “contribuya a la consecución de los objetivos del Ayuntamiento” (caso de estudio número 49).³⁸⁷ A falta de mayor conocimiento, esta invocación a los objetivos organizativos es suficiente para considerar que su finalidad es la mejora del rendimiento organizativo. Estos objetivos son acordados anualmente entre los representantes del Consistorio y los de los empleados. El rol de evaluador lo asume la Comisión de evaluación y seguimiento del complemento de productividad; también paritaria entre Organización y agentes sociales.

El objeto de evaluación es triple: (i) los objetivos de la Organización, que suponen el 35% del importe, (ii) los objetivos asignados a la unidad, que se retribuyen con otro 35%, y (iii) el absentismo, con el 30% restante. Se indica expresamente que no asistir a cursos fuera del horario laboral no puede tener consecuencias en el devengo del complemento ni en su cuantía. Bajo el criterio analítico de este estudio, consideraremos que se ha evaluado: productividad y conductas contra-productivas, respectivamente (ver Cuadro 41).

Finalmente, el efecto es retributivo, la percepción del complemento de productividad abonado en la nómina de marzo. Para el cual se establece un mismo importe máximo para todos los puestos (1.106,78 euros). La cuantía final a percibir estará en función de la valoración ponderada en la que los resultados organizativos, los de unidad y el absentismo individual representan un 35%, un 35% y un 30%, respectivamente.

³⁸⁷ Resolución de los Servicios Territoriales del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña, de 15 de enero de 2010, de Rectificación de la Resolución de 31 de julio de 2009 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Castelldefels para los años 2008-2011, Artículo 5.E)

La formulación es muy similar. El paradigma predominante es ‘el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa’. Mientras que en Castelldefels se retribuye ‘el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, y el interés e iniciativa’. (La negrita es mía). La diferencia está en la última coma y en la sustitución de la conjunción disyuntiva original por una copulativa.

En lo sustancial, esta regulación se mantiene en el Acuerdo para 2013-2015 (Resolución de los Servicios Territoriales del Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Cataluña, de 11 de diciembre de 2013, por el cual se dispone la inscripción y la publicación del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Castelldefels para los años 2013-2015), artículo 5, e). La única diferencia es que desaparece la coma a la que aludía antes, y que el importe pasa a ser de 1.075,69 euros, que se revisaran según el IPC en cuanto desaparezca la limitación de incrementos y reducción.

El mismo redactado se recoge en el Convenio Colectivo del personal laboral (Resolución de los Servicios Territoriales del Departamento de Trabajo, de 15 de enero de 2010, de rectificación del Convenio colectivo de trabajo del personal laboral del Ayuntamiento de Castelldefels para los años 2008-2011, artículo 5.e). Y se mantiene en el firmado para el período 2013-2015 (Resolución de los Servicios Territoriales del Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Cataluña, de 26 de noviembre, por la cual se dispone la inscripción y la publicación del Convenio colectivo de trabajo del personal laboral del Ayuntamiento de Castelldefels para los años 2013-2015, artículo 5.e).

Cuadro 41.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Castelldefels.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
49	Optimizar	Productividad Contra-productividad	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

– Policía local

Al margen del Acuerdo general, la policía local tiene un Acuerdo propio de condiciones de trabajo.³⁸⁸ Lo encabeza la constatación de los cuatro ejes de negociación: (i) adecuar las condiciones laborales con equidad, (ii) consolidar un modelo policial compatible con los otros cuerpos de seguridad, (iii) incentivar la productividad laboral, y (iv) “fomentar la presencia y penalizar el absentismo injustificado”.³⁸⁹ Queda patente el interés por la productividad y —como en todos los colectivos que deben cubrir turnos y guardias— la preocupación por la presencia.

Se contempla un complemento de productividad en idénticos términos que los previstos para el conjunto de personal del Ayuntamiento.³⁹⁰ Pero a diferencia de este último, el acuerdo de la policía incorpora la carrera profesional y la ED; que analizaré como caso 50. En él se establece un plazo de dos años para que una comisión paritaria establezca un “sistema de carrera profesional de acuerdo con los criterios del EBEP, que contempla la gestión por competencias”. No obstante, lo primero que vemos es que se reconoce un pago anual “en concepto de evaluación del desempeño”.³⁹¹

Declara el Acuerdo que el sistema evaluativo debe poder “objetivar el logro de las competencias” e “incentivar unas determinadas conductas y saber qué hacer para contribuir a la mejora continua de la profesionalidad, calidad y productividad en la

³⁸⁸ Resolución, de 15 de enero de 2010, de rectificación de la Resolución de 31 de julio de 2009 del Acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario de la Policía local de Castelldefels para los años 2008-2011.

³⁸⁹ Esta distinción entre presencia y absentismo (éste último sólo punible si es injustificado) refuerza la distinción que hago entre presencia y Contra-productividad como variables diferenciadas en el marco analítico de este capítulo.

³⁹⁰ La ‘elasticidad’ del concepto productividad se somete de nuevo a prueba cuando en este Acuerdo puede leerse: “El diferencial entre el aumento aprobado por la LGP y el IPC catalán a 31 de diciembre, se abonará anualmente en concepto de productividad y la actualización quedará consolidada en el complemento específico”. ¿La diferencia de poder adquisitivo por la territorialización del IPC se puede entender como productividad hasta que se modifique el complemento específico? El papel todo lo aguanta, pero no deja de sorprenderme cómo nos aferramos al valor legal a la norma (ya demostré que el redactado del art.20 del EBEP es incorrecto) y a lo acordado, cuando como en este caso es manifiestamente contrario al sentido común.

³⁹¹ En 2010 el importe se estableció en 300 euros revisables según el IPC catalán.

prestación del servicio” de policía.³⁹² El equipo impulsor lo enmarca en un sistema de gestión por competencias integral, que a su vez ubica en un “sistema más amplio de gestión que pretende el cumplimiento de la misión institucional y la satisfacción ciudadana” y que “incorpora diferentes subsistemas: los de selección, formación y desarrollo, carrera profesional y evaluación del rendimiento”.³⁹³

En la presentación los autores replican un argumento que ya habíamos escuchado en los Bomberos de la Generalitat: “el sistema surge ‘in extremis’ vinculado a una gratificación económica por el rendimiento, dando respuesta a la demanda sindical de mayor incremento salarial y a la organizativa de mayor rendimiento y calidad en prestación de servicios”. Se repite pues la idea de ‘ventana de oportunidad’ que los gestores encuentran para aplicar métodos de rendición de cuentas como contraprestación a las demandas de mejoras retributivas.

La finalidad del sistema de gestión por competencias es “introducir en la organización la evaluación continua y el desarrollo de las competencias de los trabajadores/as, con el fin de reforzar una cultura organizativa orientada a la calidad y a la innovación”. Dicho lo cual, reconoce como bondades para la Organización las relativas al uso de herramientas de gestión de personal que con objetividad y transparencia contribuyan a un buen clima laboral y al aprendizaje organizacional. Mientras que para los empleados le atribuye la mejora del diálogo empleado-mando, el reconocimiento del esfuerzo, la consiguiente satisfacción por el trabajo realizado, “reforzar la profesionalidad” y ser promocionado por criterios objetivos. Todos ellos son argumentos propios de lo que aquí consideramos como gestión de los RRHH.

El objeto de valoración son las competencias. Distinguen tres tipos: (i) las nucleares o estratégicas, comunes a todos los policías; (ii) genéricas, que comparten los que participan del mismo criterio general, y (iii) técnicas o específicas, en según el proceso, función o área. En la elaboración del mapa competencial que asigna perfiles competenciales a cada puesto participan mandos y agentes, junto a los técnicos del área de desarrollo organizativo. Las competencias se recopilan en un Diccionario, y para cada uno de los cinco niveles de intensidad definidos le asocia comportamientos o

³⁹² A partir de aquí, analizo esta experiencia según lo que se documenta en la ponencia “Evaluación del rendimiento por competencias en la Policía Local de Castelldefels” presentada por representantes del Ayuntamiento de Castelldefels, en el VI Congreso Internacional sobre gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, en Vitoria-Gasteiz, en junio de 2010. Disponible en este link: <http://blogs.vitoria-gasteiz.org/sumas/340/> (Verificado a 31 de diciembre de 2016).

En el momento de su presentación se comentó que el sistema ya había sido aprobado y estaba en fase de implementación.

³⁹³ Desde el Ayuntamiento se afirma que “el sistema de gestión y evaluación por competencias es compatible con el de evaluación de la productividad de grupo o unidad”. Habla de compatibilidad y no de complementariedad. Sin ser ajeno a la necesidad que tienen de justificar lo que ya está vigente y de introducir su propuesta evitando el rechazo, en el fondo es una aseveración que también se alinea con una de las posibles conclusiones de mi trabajo: deslindar una productividad vinculada a objetivos de la Organización y que puede ser evaluada individual o colectivamente, con efectos meramente retributivos, de una evaluación del desempeño centrada en conductas —mejor, si es posible, vinculadas directamente a la tarea— que sólo se puede considerar individualmente y que tiene efectos formativos y en carrera.

indicadores. Por los ejemplos que se pueden observar en el documento de referencia son todas asimilables al desempeño contextual; a nuestro nivel de análisis lo consideraremos como desempeño, en general.³⁹⁴

El proceso se inicia con una autoevaluación inicial —el cuestionario de evaluación se considera una herramienta de apoyo, no una evaluación en sí— que en una primera entrevista es comentada por el evaluador a la vez que fijan entre tres y cinco objetivos de mejora y que constituye el denominado plan de desarrollo individual.³⁹⁵ Sigue una reunión de seguimiento. Y finaliza con otra entrevista en la que el evaluador valora cómo ha progresado el empleado en su plan de desarrollo. Se incide en la importancia de que los cargos policiales asuman “competencias en materia de evaluación, comunicación interna y desarrollo de sus colaboradores”, porque ellos asumen el rol de evaluador. Aunque en este sistema también se realizan evaluaciones de 360° en las que intervienen, mandos, iguales, colaboradores y terceros.

Aunque se explicita que “la evaluación anual de las competencias es condición necesaria para participar en la carrera profesional y en las promociones, ya que sirve como elemento de información”, de momento los efectos son claramente retributivos: la gratificación por evaluación del rendimiento individual (Cuadro 42). Para su cálculo el resultado de la progresión en el plan de desarrollo individual de competencias supone el 60% de la puntuación, el resto se valora en función de cómo está posicionado su resultado en relación a la media del grupo de referencia. En cualquier caso, valga subrayar que el efecto de una ED contextual es una gratificación por evaluación del rendimiento individual, no un complemento de productividad; que, existiendo, en este Ayuntamiento se evalúa en función del logro de objetivos y —considero que equivocadamente— la presencia.

Cuadro 42.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Castelldefels – Policía local.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
50	Gestionar	Desempeño	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

³⁹⁴ Las competencias que constan en el documento son: (i) desarrollo de personas y equipos, (ii) dirección de personas, (iii) liderazgo, (iv) orientación a resultados, (v) comunicación y comprensión interpersonal, (vi) gestión de conflictos, (vii) orientación al servicio y al ciudadano, (viii) planificación y organización del trabajo, (ix) toma de decisiones, (x) trabajo en equipo y (xi) visión global.

Por otra parte, y a falta de más información parece una incongruencia, los autores de la presentación suscriben que para que la evaluación sea objetiva el mando “debe considerar: (i) logros, (ii) cumplimientos, (iii) calidad en su trabajo, (iv) oportunidad en su trabajo, (v) actitud, (vi) comentarios de los compañeros, clientes y/o ciudadanía, y (vii) comentarios del propio colaborador.

³⁹⁵ Aunque emplea la palabra ‘objetivo’ no debemos entenderlo como tal, en los términos que se sostienen en este trabajo, sino como las ya comentadas ‘metas de mejora personal’. Como tales no son en absoluto objetivas sino que se establecen en función del grado de dominio que cada sujeto muestra, por lo que son totalmente subjetivas.

- **Ayuntamiento de Castelló**

En el Plan Marco de Modernización y Calidad de los Servicios Municipales, se define como objetivo en el ámbito de la gestión de las personas: “Apostar con firmeza por un personal altamente cualificado con fuerte vocación de servicio público, desarrollar una fuerza de trabajo adecuada, comprometida y capacitada, para alinear a las personas con los objetivos de la Organización, con el fin de que ésta sea capaz de responder a las necesidades y las expectativas de sus grupos de interés con eficacia, eficiencia, flexibilidad y calidad” (página 54).³⁹⁶ Bajo la idea de alinear a las personas con los objetivos de la Organización subyace mi noción de productividad. Diversos planes específicos se recogen en el ámbito de la gestión de las personas. Destacaré el plan de evaluación del personal. Persigue la optimización del rendimiento, y para ello prevé implantar a medio plazo una gestión por objetivos. El plan se articula en tres ejes: (i) la evaluación corporativa, que considera los resultados logrados por la Organización, (ii) la “apreciación de servicios, en función de logros y gestión del servicio”, y (iii) la “apreciación del desempeño individual en función de la actuación en el puesto de trabajo” (página 59).³⁹⁷

La propuesta de “evaluación del desempeño y del rendimiento” nos la relata su promotor, Cortés (2009; 36:45). La finalidad de la evaluación declara ser “la toma de decisiones administrativas, la formación y retroalimentación para la mejora, el desarrollo y crecimiento profesional y la comprobación del funcionamiento de los

³⁹⁶ Esta experiencia la he conocido a través de los artículos de Cortés (2009) y Cortés y Jiménez (2009). Los autores aluden al documento: *Pasión X Castellón. Plan Marco de Modernización y Calidad de los Servicios Municipales*. 2006. Coordinadores Ejecutivos: José Vicente Cortés Carreres y Juan Jiménez Hernandis. Ayuntamiento de Castelló, e instan a descargarlo desde la web del Ayuntamiento.

No he podido localizarlo. Sin embargo, he encontrado otro documento titulado “Pasión x Castellón. Castellón 2015. Dirección del Plan de Modernización y Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos” que puede consultarse en este enlace:

https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiYlv-o2bDRAhWi24MKHd52CgUQFggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.castello.es%2Fweb20%2Farchivos%2Fmenu1%2F60%2FPMMG_SSPP.pdf&usq=AFQjCNG8rDqANE5nrSqFTRH3J_h83_9adQ (enlace verificado a 31/12/2016). Si bien en el título consta el año 2015, en las primeras páginas se conserva la presentación del alcalde Fabra firmada en 2006 (aunque en 2015 seguía siendo alcalde), de lo que deduzco que se trata de una revisión del Plan inicial. En cualquier caso, aunque el Plan sea de 2006, como su desarrollo se ha generado ya en vigencia del EBEP y sus promotores (Cortés y Jiménez) constantemente aluden a él, a efectos de este trabajo lo considero como post-EBEP.

Debo señalar que José Vicente Cortés Carreres, Director de Modernización y Calidad de los Servicios Municipales, firma como director ejecutivo el Plan es el autor o coautor, además de las dos obras citadas, de Peiró, Ramos y Cortés (2012) que es una obra imprescindible al tratar la productividad en el empleado público.

³⁹⁷ En un trabajo como el que nos ocupa, en el que el uso de uno u otra palabra adquiere importancia si con ello se evoca a conceptos distintos, no puedo dejar de observar que para el primer eje se ha empleado el sustantivo ‘evaluación’, mientras que para los otros dos ‘apreciación’. Más destacable si cabe cuando el concepto ‘evaluación del desempeño’ es troncal en este estudio. Sin embargo, más allá de intuiciones personales, no he encontrado ningún argumento que explique tal distinción ni en el Plan ni en la obra de Cortés, que es uno de los autores del Plan.

sistemas de recursos humanos de la organización”. Se corresponde claramente con lo que aquí definimos como gestión de los RRHH.

Más que hablar de un doble objeto de valoración podríamos referirnos a dos evaluaciones distintas, el autor lo define como multidimensional. (i) En primer lugar hay una ED —estudio de caso número 51 (Cuadro 43)— que valora el grado de desarrollo competencial que muestra el individuo. El objeto son las conductas. Se centra en un sistema de gestión por competencias, definidas con descriptores y anclajes conductuales. Como efectos, además de una remisión genérica a lo establecido en el EBEP, contempla: *a/* Retributivos, porque supondrá una parte del complemento de productividad. *b/* Formativos, dado que permite detectar las deficiencias formativas que nutrirán el plan de mejora individual. Y *c/* una nueva carrera horizontal, teniendo en cuenta que para la progresión se considerará, además del resultado de esta evaluación, la participación en grupos de mejora y la formación.³⁹⁸

Cuadro 43.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Castelló.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
51	Gestionar	Desempeño	Retributivos Formación Carrera	Sí
52	Gestionar	Productividad	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

(ii) Y, por otra parte, está una evaluación del rendimiento colectivo —estudio de caso número 52— que valora el logro de objetivos recogidos a nivel de servicio en el plan departamental. Dentro de la unidad, “el nivel de resultado ponderados obtenidos (en una escala de 1 a 100) 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” (Cortés, 2009: 37). También se contempla la posibilidad de que sean los propios empleados quienes decidan cómo se reparten entre ellos la cantidad asignada a la unidad.

³⁹⁸ Sobre este proyecto de carrera puede leerse con mayor profundidad en Cortés y Jiménez, (2009:27-32).

- **Ayuntamiento de Catarroja** ³⁹⁹

El plan de mejora que propone la implantación de la ED en Catarroja —caso 53— declara como primera finalidad el cumplimiento de los preceptos del EBEP (art. 20) y de la Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (art. 121). Prosigue con la voluntad “de completar su sistema de gestión integral de recursos humanos” (Banaclocha, 2010: 3). Para ello entienden la ED como la fuente de datos objetivos sobre los que fundamentar las actuaciones en este ámbito. Porque si bien primero justifica el Plan como instrumento para “incrementar el grado de implicación del personal, para aumentar la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos, mediante la implementación del sistema de Evaluación del Desempeño”, a continuación afirma que la ED “tiene por objetivo poder hacer una estimación cuantitativa y cualitativa, por parte de los responsables inmediatos, del grado de eficacia con que los colaboradores llevan a cabo, las actividades, objetivos y responsabilidades en sus puestos de trabajo” (Banaclocha, 2010: 6). Además, existe vinculación entre el desempeño del puesto y los objetivos estratégicos de la Organización. La planificación del Ayuntamiento, segmentada en ocho áreas de gestión, se recoge en el Plan de actuación municipal. La concreción se realiza vía presupuestos y planes anuales de trabajo (PAT). Los PAT contienen “una serie de objetivos, acciones e indicadores para los equipos y servicios y además algunas acciones de mejora para el área” (Banaclocha, 2010: 40). Por ello, aunque el foco principal esté en la gestión de los RRHH, no en la consecución de resultados, la vinculación del rendimiento del personal al logro de los objetivos del PAT nos permite considerar que la finalidad de la ED en Catarroja es optimizar el rendimiento de la actividad municipal.

En coherencia con la definición dual —conductas y resultados— que propone el EBEP, se han previsto dos “instrumentos de evaluación” (Banaclocha, 2010: 6). (i) Una evaluación de resultados por cumplimiento de objetivos —o evaluación del rendimiento—, que valora “el grado de consecución de los diferentes objetivos y acciones prefijados con carácter anual para cada equipo/servicio/área/organización”

³⁹⁹ Lo que analizo en este caso es una propuesta de Plan de Mejora para el período 2009/10, con el título “Diseño, implantación y gestión de un sistema de evaluación del desempeño en el Ayuntamiento de Catarroja”, elaborado por Elena Banaclocha Andreu, Directora de Recursos Humanos y Adjunta a la Gerencia del Ayuntamiento de Catarroja, tutorizada por Manuel Villoria Mendieta y fechado el 20 de septiembre de 2010. El documento se puede consultar en la base de datos del INAP sobre buenas prácticas en gobiernos locales (enlace comprobado el 31/12/2016):

https://cv.inap.es/c/document_library/get_file?uuid=487f677c-e6ad-4304-8825-eb03cee8302b&groupId=16829

He dudado sobre si era pertinente seleccionarla como caso de estudio porque podía cuestionarse si la visión que tiene la profesional sobre la evaluación estaba sesgada por la tutoría del académico. No obstante, he concluido que no puedo presuponer que las otras experiencias no hayan tenido influencias teóricas —de hecho, en Euskadi y la Diputación de Gerona son obvias—, lo cual por otra parte es también una bondad, y, en cualquier caso, si la gestora pública lo firma debemos considerar que esa es su visión.

(Banaclocha, 2010: 6).⁴⁰⁰ (ii) Una evaluación de competencias a través de las actitudes, o como también la llama “evaluación de las capacidades”. Basada “en el análisis de actuación de las personas en los puestos, según unos parámetros predeterminados de carácter objetivo, para que proporcionen información medible y cuantificable”. Mide el ajuste de la actuación de la persona al perfil competencial establecido para el puesto que ocupa. El instrumento que utiliza es la entrevista conductual simplificada. Esta se inicia sobre la base del cuestionario que el empleado ha rellenado valorando en qué grado ha desarrollado las conductas asociadas a la competencia de su puesto. El evaluador —rol que asume el responsable inmediato— lo comenta, empleando como argumentos las conductas que ha ido observando y recopilando en un dossier. Se valoran diecisiete ítems para el personal directivo, once en el caso del personal técnico, y ocho para el resto. La puntuación final es la media de las valoraciones de los ítems; esto es la suma total, dividida entre diecisiete, once u ocho, respectivamente. Para dirimir discrepancias en la valoración se contempla un comité de evaluación y revisión.

La valoración del desempeño será la suma de las puntuaciones obtenidas en la evaluación del rendimiento y la evaluación de las capacidades.⁴⁰¹ En términos de este estudio consideramos que el objeto de evaluación será productividad —porque es un rendimiento directamente relacionado con los objetivos de la Organización— y el desempeño.

Como efectos, está previsto que el resultado de la evaluación se incorpore al expediente personal “la objeto de hacerla valer en futuras acciones de la organización: concursos, planes de carrera, etc.” (Banaclocha, 2010: 15). Sin embargo, el efecto más claro es el retributivo. Existe ‘un pago de productividad por cumplimiento de objetivos’. Aunque en su devengo no se computa el resultado de la evaluación centrada en las conductas, sino que remite a una valoración del logro de objetivos —se entiende que sí que estará vinculada con el resultado de la evaluación del rendimiento— y a penalizar cualquier tipo de ausencia superior al mes —se subraya “sin tener en cuenta las vacaciones”— con una deducción proporcional a la duración de esas ausencias.⁴⁰² Todo este análisis queda reflejado en el Cuadro 44:

⁴⁰⁰ Como ya he comentado en otros casos, la escala es una declaración de intenciones per se. En Catarroja, un cumplimiento muy deficiente (1 punto) supone alcanzar menos del 50% de los objetivos; inferior al 60% es un rendimiento deficiente (2 puntos); menos del 70% significa que el cumplimiento es inferior al esperado (3 puntos); aceptable (4 puntos) cuando no se alcanza el 80%; más allá, se entiende que es sobresaliente (5 puntos). Persigue, como mínimo, el rendimiento notable.

⁴⁰¹ Si la suma de ambas evaluaciones es igual o inferior a 4, se cualifica de mala y se recodifica con 0 puntos. Cuando está entre 4 y 5, se considera regular y se le da 0,5 puntos. Entre 5 y 6, es una valoración buena (1 punto). De 6 a 8 es muy buena (1,5 puntos). Y superior a 8 se considera excelente, lo que equivale a 3 puntos. Esta recodificación desplaza el punto medio. Así, con la suma de las puntuaciones la mitad de puntos (5 sobre 10) se considera un resultado ‘regular’, mientras que en la nueva recodificación, el regular supone el 16,7% de la puntuación máxima. Visto de otro modo, la nueva codificación premia la excelencia, puesto que el salto de puntuación se sitúa en 1,5 puntos, cuando entre el resto de niveles es de 0,5 puntos.

⁴⁰² No tenemos un conocimiento exhaustivo de este complemento como para asegurar con profundidad lo que de este redactado se desprende. Pero si realmente sólo se penalizan ausencias superiores al mes se

Cuadro 44.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Catarroja.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
53	Optimizar	Productividad Desempeño	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Ayuntamiento de Gijón**⁴⁰³

El Ayuntamiento de Gijón elabora un Plan de mejora que diseña un sistema de ED —caso 54— con dos finalidades. En primer lugar “favorecer la valoración del grado de cumplimiento de los objetivos definidos para cada empleado de acuerdo con los objetivos departamentales que se hayan aprobado en el Plan de Actuación Municipal y, en segundo lugar, la ED que el empleado tiene que realizar para tratar de conseguir estos objetivos” (Álvarez, 2006: 2).⁴⁰⁴ Esta propuesta establece una relación directa entre un alto rendimiento en el desempeño individual y el logro de los objetivos de la Organización: “Los resultados obtenidos por un individuo se relacionan directamente con su desempeño y éste se considera una función de su motivación y de su habilidad, es decir, del esfuerzo que está dispuesto a concentrar en su trabajo y de sus capacidades, de lo bien que sabe hacer las cosas. Consecuentemente, todos los sistemas o subsistemas de la gestión de recursos humanos se van a orientar a mejorar las habilidades y la motivación de los empleados con el fin de optimizar el desempeño y conseguir los resultados deseados” (Álvarez, 2006: 7). Por ello, aunque menciona que el resultado de la evaluación proporcionará datos objetivos para apoyar y fundamentar las decisiones en la gestión de los recursos humanos, debemos entender que la finalidad principal es incrementar el rendimiento de la Organización.

Para alcanzar esa finalidad, la Organización considera que es prioritario dotarse de un instrumento de gestión de los RRHH que permita: (i) elaborar una adecuada

excluyen las más frecuentes y más susceptibles de ocultar fraude o abuso —indisposiciones, bajas de corta duración, etc.—; por lo tanto, no podemos considerar que se trate de combatir el absentismo. Por otra parte, como se enfatiza en la página 43, que no se descuenta el tiempo de vacaciones parece una obviedad.

⁴⁰³ Esta experiencia se analiza sobre el documento titulado “Evaluación del Desempeño en el Ayuntamiento de Gijón”, firmado por Fernando Álvarez García y presentado en el V Curso de Dirección Pública Local de INAP (2006). Del documento tuve conocimiento a través del Banco de Innovación en las Administraciones Públicas del INAP. Aunque se trata de una propuesta anterior a la entrada en vigor del EBEP, en la introducción declara conocer el contenido del anteproyecto de Ley del Estatuto del Empleado Público por lo que, a efectos de este trabajo, lo consideraré como posterior a él.

⁴⁰⁴ En esta misma página usa indistintamente los términos evaluación del desempeño y evaluación del rendimiento, por lo que se entiende que los considera sinónimos.

definición de puestos, (ii) relacionar un buen desempeño con la progresión en la carrera profesional, (iii) retribuir más a quien más y mejor hace, (iv) detectar las carencias formativas, (v) tener argumentos objetivos para la remoción, y (vi) facilitar que los empleados conozcan los objetivos asociados a su puesto y el grado de logro que van alcanzando. Y ese instrumento es la evaluación del rendimiento.

Como componentes del rendimiento, propone una dualidad de objetos de evaluación, lo que justifica usar dos instrumentos evaluativos. Por un lado, con la finalidad de “evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos individuales y grupales o departamentales en consonancia con el plan de actuación municipal” (Álvarez, 2006:9), se miden los resultados con la técnica de dirección por objetivos. Por el otro, se persigue evaluar aspectos conductas —que asocian con el desempeño de tarea, el contextual y las conductas contra-productivas— y acude a las técnicas de escalas de conductas observadas como metodología de medición. En clave de las variables empleadas en este estudio, hablamos de productividad y desempeño, respectivamente.

Cuadro 45.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Gijón.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
54	Optimizar	Productividad Desempeño	Formativos Diálogo Provisión Carrera Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Los efectos perseguidos se contemplan en el marco de un sistema de gestión de los recursos humanos en el que la evaluación ocupa un papel central, nuclear. Una gestión “orientada fundamentalmente a los individuos más que a los grupos o a la organización como un todo” (Álvarez, 2006: 7).⁴⁰⁵ Como vemos en el Cuadro 45, prevé casi la totalidad de valores que hemos considerado posibles: (i) la detección de las necesidades formativas, (ii) la mejora de la comunicación y de la participación, (iii) la provisión de puestos, (iv) carrera profesional, y (v) retributivas.⁴⁰⁶ Para el efecto retributivo establece una moratoria de cuatro años; plazo en el que considera que se realizarán los ajustes necesarios sobre el sistema evaluativo. Cuando el resultado de la

⁴⁰⁵ Álvarez, para justificar el uso de dos instrumentos de evaluación distintos, sostiene: “Científicamente se ha demostrado que lo más útil a la hora de evaluar a un trabajador es combinar medidas de resultados y de desempeños” (2006:9). Esta distinción excluye los resultados de los desempeños, va por tanto en la línea que defiende este trabajo.

⁴⁰⁶ La carrera que se ha diseñado se compone de 5 categorías, a las cuales se progresa si durante 5 años consecutivos el empleado obtiene una valoración de 5 puntos. Para consolidar la categoría, los dos años siguientes al ascenso debe mantenerse la misma valoración.

evaluación sea inferior a 2,99 puntos, no se generará el derecho a percibir el complemento, luego habrá cierta gradualidad, hasta llegar a un importe correspondiente al 3% de las retribuciones brutas anuales (excluidos complementos) si se obtienen ocho puntos. Este concepto retributivo recibe el nombre de productividad.

- **Ayuntamiento de Girona**

Martínez y Onrubia (2012) elaboraron un informe previo a la elaboración de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Girona, titulado: “Valoración del cumplimiento de normas y disposiciones relativas a las retribuciones y condiciones de personal”.⁴⁰⁷ Si bien no se puede hablar de una experiencia diseñada o implantada, sí que el razonamiento que exponen es de suma utilidad para este trabajo; por ello, lo incorporo como caso de estudio número 55. Los autores estudian la normativa y la jurisprudencia para establecer su marco analítico, con el que luego evalúan todos los casos de retribución de productividad que constan en ese Ayuntamiento.⁴⁰⁸

No existe una finalidad declarada, sin embargo, del contexto del informe — análisis de la estructura salarial de ayuntamiento— se desprende que lo enmarcan dentro de la gestión de los RRHH (Cuadro 46). El objeto de evaluación es el que conocemos como paradigma predominante, en cuanto se acogen a lo establecido en los dos primeros puntos del art. 5 del Real Decreto 561/1986: “El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo. La apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente”. Pero incorporan también la prolongación de la jornada.⁴⁰⁹ Lo hacen justificándolo en la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987. Además, indirectamente lo asocian a la presencia en la medida que afirman que “dada la naturaleza del complemento resulta evidente la incompatibilidad entre su percepción por

⁴⁰⁷ Margarita Martínez es coordinadora de la Consultoría de Mejora Organizativa y Recursos Humanos. El documento al que nos referimos puede descargarse en el enlace:
https://seu.girona.cat/portal/dades/web/doc/Auditoria_interna_14.pdf (enlace verificado el 30/03/2017)

⁴⁰⁸ Páginas 11 a 17.

⁴⁰⁹ Lo cual, y dado que la jornada de especial dedicación es un atributo del puesto, no un desempeño del ocupante, es una incongruencia.

Sin querer extenderme, tampoco es coherente cuando (i) primero asocia el rendimiento a la productividad y cantidad de trabajo, para luego considerar que el número de expedientes tramitados es una muestra de actividad y dedicación, no de rendimiento. Y (ii) luego, también como medida de actividad y dedicación establece el cumplimiento horario. No menos cuestionable, por ejemplo, (iii) que considerar la lealtad y discreción como atributos del interés e iniciativa. Es, en general, y como se ha mostrado en el decurso de este estudio, una demostración de cuán necesario es delimitar correctamente los conceptos relacionados con el desempeño y con la productividad; empezando por ellos mismos.

parte del empleado público y su ausencia en el puesto de trabajo” (Martínez y Onrubia, 2012: 9).⁴¹⁰

Cuadro 46.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Girona.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
55	Gestionar	Productividad Presencia	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Sin duda, lo más relevante de este caso —aunque escapa al análisis comparado que propongo— es la lectura que hace del art. 22.5 del EBEP. Los autores afirman que “prohíbe a los empleados públicos recibir una parte de su retribución vinculada a los resultados obtenidos por las tareas de recaudación de multas, tributos y otros ingresos” (Martínez y Onrubia, 2012: 10). De esta prohibición expresa a cobrar un porcentaje de lo recaudado deducen que la volumetría de ingresos no puede ser una referencia para considerar que se ha alcanzado un determinado nivel de productividad.⁴¹¹

- **Ayuntamiento de Granada**

En 2004, el Ayuntamiento de Granada aprobó un Reglamento de gestión del complemento de productividad; aunque está derogado es útil para ver una interpretación anterior al EBEP, y por eso lo analizo como caso número 56.⁴¹²

El complemento se concebía como premio retributivo a dos programas distintos. El primero, el programa de incentivación de la puntualidad y permanencia en el puesto de trabajo, que estaba condicionado a lo que se recogía en el Acuerdo regulador de las relaciones entre la Corporación y el personal al servicio del Ayuntamiento. El segundo, el programa de productividad por especial rendimiento y actividad extraordinaria en el desempeño del puesto de trabajo. Responde a proyectos concretos para los que requiere especificar: fines, tareas, duración y módulo para

⁴¹⁰ Aunque bien podría interpretarse, no tanto como una justificación para combatir el absentismo como la motivación para no retribuir a quienes disfrutaban de permisos o vacaciones. Así parece insinuarlo cuando a continuación indica que “la jurisprudencia ha reconocido expresamente que determinadas situaciones de no ejercicio del puesto de trabajo —como la maternidad y los liberados de la prestación de servicios para realizar funciones sindicadas—, no producen la exclusión de su percepción, por sus características y la transcendencia de los derechos e intereses que se protegen” (Martínez y Onrubia, 2012: 9).

⁴¹¹ Discrepo de esta deducción. Entiendo que es nítida la diferencia entre una retribución ‘a comisión’ y un sistema de incentivos en función de los objetivos recaudatorios logrados.

⁴¹² Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada, núm. 95, el 19 de mayo de 2004.

determinar la cuantía económica. Para su devengo, se exige un informe que certifique la “efectiva participación individual en el programa” (art. 4). No tienen derecho a la percepción de este complemento a quienes ocupan puestos de dedicación plena; lo que sugiere que establecen relación entre productividad y mayor presencia en el trabajo. Esta idea se refuerza con la limitación del artículo 11, que excluye de su percepción a quienes durante los dos trimestres anteriores no hayan percibido el primer complemento; siempre que no fuera a causa de una baja médica.

El primer programa, de vocación generalista, no difiere de otras iniciativas que hemos ido viendo con la finalidad de combatir los incumplimientos en materia de jornada y horario. El segundo, más concreto y excepcional, parece ligado a una verdadera productividad, entendida como el logro de objetivos concretos que son de interés de la Organización. Sin embargo, se establece en el art. 11 un condicionante importante al vincularlo con los resultados del primer complemento. En el primer caso, entiendo que el objeto es la presencia. En el segundo, aun en la medida que está condicionado también a la presencia, es cierto que se formula con una orientación clara al logro de objetivos concretos, por lo que se puede considerar que valora la productividad. A falta de finalidad declarada, el objeto circunscribe el interés de quienes promueven este reglamento al ámbito de la gestión de los recursos humanos. El efecto, tal y como consta en el Cuadro 47, es puramente retributivo.

Cuadro 47.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Granada.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
56	Gestionar	Presencia Productividad	Retributivos	No

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Ayuntamiento de Madrid**

El artículo 47 del Convenio Único para el personal laboral del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos, regula los complementos por cantidad o calidad de trabajo. Contempla tres tipos: las horas extraordinarias, las gratificaciones por servicios extraordinarios y la productividad o incentivos de producción. No se refiere a un solo complemento de productividad, contempla la diversidad de incentivos que pueden retribuir este concepto. Concepto que limita a “la dedicación, el rendimiento en el desempeño de los puestos de trabajo y/o (...) la consecución de ciertos objetivos o resultados”. La ‘dedicación’ debiera ser distinta a la que retribuye el complemento de puesto (art. 46), pero no hay mayor concreción. Y aunque es interesante contemplar

como distingue el rendimiento del logro de resultados, no tengo suficiente información como para considerarlo un caso de estudio.

- **Ayuntamiento de Manlleu**

La gestión de los recursos humanos por competencias en el Ayuntamiento de Manlleu es un caso paradigmático y ha sido profusamente divulgado. Lo presento como caso de estudio número 57.⁴¹³ En el año 2001, el Ayuntamiento adopta una nueva política de RRHH que le lleva a aprobar: (i) una valoración de puestos que conducen a nuevas RPT con mejoras retributivas, (ii) un plan de formación continua, (iii) un sistema de carrera basado en la progresión de grado, diversos procesos de promoción interna, y (iv) un sistema de gestión por competencias. Todo ello deriva en un plan de desarrollo profesional.

Las principales características de este Plan son: *a/* alcance limitado al personal con vinculación estable. *b/* Configuración como un instrumento de desarrollo profesional. Este desarrollo comprenderá tanto un plan de formación individual como un plan de carrera administrativa. Para ello se estructura en: (ii) El contrato desarrollo. El empleado se compromete a realizar una serie de acciones formativas para incrementar su nivel de competencia profesional; con autonomía para determinar el nivel de esfuerzo y el período de tiempo. Por su parte, la Organización pone a su disposición los instrumentos que recoge al guía de recursos para el desarrollo de competencias. (ii) El modelo de carrera administrativa. Combina la carrera horizontal (varios tramos de progresión en el mismo puesto) con la vertical (proceso selectivo restringido para el acceso a otros puestos). *c/* Itinerario profesional de cinco tramos. Supeditado el paso a un tramo superior a la superación de la evaluación profesional periódica. Cuando se alcanza el tramo superior, “en función de las necesidades de la Organización” (Férez, 2007: 108) los empleados con un óptimo desempeño pueden progresar mediante la promoción interna restringida a puestos de una misma familia de perfiles profesionales. *d/* Existencia de un mapa de itinerarios que indica al empleado cuál sería progresión lógica, informando del número de tramos, el período de permanencia en cada uno de ellos y los casos en los que la progresión no es automática, sino que está condicionada a las necesidades organizativas de la administración. *e/* Una regulación interna de la carrera cuyos rasgos principales son: (i) Se incluye al personal

⁴¹³ La primera descripción del caso la encontramos en Noguera y Guzmán (2007). Con posterioridad, Noguera (2008) lo expuso en el II Congreso Catalán de Gestión Pública, que organizó la *Associació Catalana de Gestió Pública*, celebrado en Barcelona, el 5 y 6 de julio. Y, en 2009, en el Congreso sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, SUMAS 09, que organizó el Departamento de Función Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, celebrado los días 10, 11 y 12 de junio. La autora (2008), además, ha defendido su marco teórico en obras como *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, dirigida por Salvador del Rey, y bajo la coordinación de Manuel Férez y Esther Sánchez. Por otra parte, ha sido analizada su propuesta por autores como Férez (2007) o Ramírez (2014).

directivo. Que tiene la posibilidad de progresar e incrementar sus retribuciones. (ii) Se prevén adaptaciones para adecuarse a los distintos cuerpos y colectivos. (iii) Para incorporarse al sistema de carrera se debe lograr primero cumplir los requisitos mínimos establecidos para el perfil estándar. (iv) Se configura alrededor del desarrollo competencial del puesto. (v) No se contempla saltarse niveles. La progresión debe seguir la secuencia de tramos establecida.⁴¹⁴

Noguer y Guzmán declaran que “un sistema de gestión por competencias consigue una integración vertical —los objetivos de la persona se alinean con los de la Organización— y una integración horizontal —mediante la articulación de una estructura indisolublemente vinculada de todos los instrumentos de la gestión de los recursos humanos” (2007: 100). Sin embargo, no hay mención a la planificación estratégica de la Organización y cómo ésta puede asignar objetivos operativos a los empleados. Mientras que lo que se observa es que prima la voluntad de gestionar los RH municipales; asumiendo el desarrollo profesional de los empleados como elemento crucial para una óptima prestación de servicios públicos.

El objeto de evaluación son las competencias profesionales, que se corresponden al desempeño tal y como lo estamos tratando en este trabajo. Estas competencias se encuentran recogidas en la Guía de recursos para el desarrollo profesional —ya citada— y que recoge “además de las competencias y sus niveles, aquello que la persona puede hacer a escala individual, con el jefe, con los compañeros o con los expertos, así como referencias de lecturas o materiales que pueden servir de autoformación” (Noguer y Guzmán, 2007: 64).

Cuadro 48.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Manlleu.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
57	Gestionar	Desempeño	Formación Carrera	No

Fuente: *Elaboración propia.*

Finalmente, y aunque entienden la evaluación como una herramienta de gran potencial. A la que le reconocen utilidad en (i) la evaluación del desarrollo, (ii) la valoración del potencial, (iii) la política retributiva con un componente variable, (iv) la formación y el desarrollo, (v) los planes de carrera, (vi) la selección y la contratación, (vii) la gestión del cambio, (viii) el modelo de dirección y liderazgo, y (ix) el diseño y evaluación del puesto de trabajo. Incluso, como inputs para un cuadro de mando

⁴¹⁴ Este modelo de 2001, más de quince años después podemos considerarlo consolidado. Para comprender porque se trata de un modelo de éxito, la autora comenta que se ha requerido, además de un enorme esfuerzo tecnológico y técnico, la implicación política, tanto del equipo de gobierno como de la oposición.

integral. Y siendo todos posibles efectos que ya hemos visto en el marco teórico. Lo que observamos en este caso (Cuadro 48), es que prima los efectos en la formación y en la carrera profesional.

- **Ayuntamiento de Olérdola**

El Ayuntamiento de Olérdola aprobó, el 15 de febrero de 2016 —por tanto, después de la entrada en vigor del EBEP— la normativa reguladora del complemento de productividad de su personal.⁴¹⁵ Lo consideraré como caso de estudio 58.

No existe una finalidad declarada. Como es habitual empieza con una exhaustiva referencia normativa que justifica la regulación del complemento. Aún con esta carencia, por los objetos que valorará, podemos considerar que su finalidad es gestionar los RRHH municipales. El objeto de valoración se compone de tres elementos con distinta ponderación: (i) la asistencia (10%), (ii) el logro de objetivos (70%) y la actitud (20%).

Valorando la asistencia no se persigue el absentismo —que en este trabajo entendemos que debe ser fraudulento o injustificado—, sino que considera falta de asistencia todas aquellas “ausencias del puesto de trabajo justificadas que suponen marchar del puesto de trabajo, sin que se recuperen en su totalidad”.⁴¹⁶ Por lo tanto, el objeto no es la Contra-productividad sino que se persigue maximizar la presencia.

Cada trabajador propone un máximo de dos objetivos anuales, adecuados a las características de su puesto y que no supongan dejación de sus tareas ordinarias. Éstos objetivos deben corresponderse con los ejes estratégicos; sin embargo, estos ejes han sido formulados como grandes ámbitos —como, por ejemplo: gestión presupuestaria, dinamización turística, o prestación de servicios eficientes— y no responden a una planificación estratégica de la Organización. Por tanto, entendemos que a lo sumo puede considerarse rendimiento, pero en ningún caso productividad.⁴¹⁷

Con la referencia a la actitud, se pretende valorar el interés por el trabajo y el trato mostrado con el público y con los compañeros. La valoración la realizan tres evaluadores: *a/* el jefe de Servicio o el regidor, *b/* el titular de la secretaría de la Corporación, y *c/* el regidor de personal. Sus valoraciones valen diez puntos, cinco puntos y otros cinco puntos, respectivamente. El Anexo I recoge las diez preguntas que deben contestar: (i) ¿Es activo en el trabajo?, (ii) ¿Responde con rapidez a todo ello que se le pide?, (iii) ¿Resuelve las cuestiones que se le plantean de forma correcta?, (iv) ¿Atiende bien al público?, (v) ¿Atiende bien a los compañeros?, (vi) ¿Ayuda a los

⁴¹⁵ Experiencia conocida a través del repositorio de CEMICAL. El documento puede consultarse en: <http://cemical.diba.cat/convenisall.asp> (enlace verificado el 1 de junio de 2017).

⁴¹⁶ Anexo I del documento citado en nota 415.

⁴¹⁷ Anexo II del documento citado en nota 413.

otros?, (vii) ¿Tiene una actividad positiva?, (viii) ¿Hace propuestas de mejora?, (ix) ¿Aporta soluciones a los problemas?, y (x) ¿Creen que hace todo lo que puede en el trabajo? Todas cuestiones hacen referencia a conductas que podemos considerar desempeño contextual.

Finalmente, como recojo en el Cuadro 49, el efecto es meramente retributivo. Para aquellos empleados que acrediten una antigüedad superior al año computada a 1 de enero, aceptar la evaluación les conlleva el derecho a percibir el complemento de productividad. El complemento equivale a una mensualidad. No penaliza los permisos de maternidad o paternidad, ni los concedidos para el cuidado de hijos menores de 6 años, incluso establece que “se valorarán a efectos de actitud en el trabajo”. Sin embargo, en caso de baja por incapacidad temporal, la garantía retributiva del 100% del salario no cubre lo que se habría percibido en concepto de productividad.

Cuadro 49.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Olèrdola.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
58	Gestionar	Presencia Rendimiento Desempeño	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Ayuntamiento de San Cugat**

En 2006, el Ayuntamiento de Sant Cugat impulsa la ED de sus empleados; lo analizaremos como caso de estudio número 59. Su implementación fue en 2007, con anterioridad a la aprobación del EBEP.

Verdú (2011) y Ramírez (2014) lo definen como un instrumento de mejora de sus empleados.⁴¹⁸ Ramírez declara que la pretensión es que la evaluación proporcione “información objetiva y fiable para atender a diversas necesidades de la organización como la mejora de la productividad y la eficiencia, la retribución de la aportación de cada empleado a la organización y el ofrecimiento al personal de reconocimiento y de una mejora retributiva” (2014: 90). Añade que los objetivos se vinculan a los objetivos estratégicos del Ayuntamiento “para poder analizar y medir la contribución de cada

⁴¹⁸ La experiencia que relato la hemos conocido a través de un artículo de Ángeles Verdú (<https://www.linkedin.com/in/angelsverdu/?ppe=1>), que bajo el nombre de “La evaluación del desempeño como instrumento de mejora continua en el Ayuntamiento de Sant Cugat”, se publicó el 24 de enero de 2011, en la Revista AEDIPE. Y del trabajo de fin de Master que Olga Ramírez Hernández, bajo la dirección de Miquel Salvador Serna, tituló: “*La influència de la Direcció Pública Professional en la implementació de sistemes d’avaluació de l’acompliment*” (puede consultarse en la web de nuestro grupo de investigación: http://www.ub.edu/grapa/es/ext/materiales/informes/DPPenSAA_OlgaRamirez).

persona, servicio, unidad o departamento a la estrategia de la organización” (Ramírez, 2014:93). No obstante, como veremos, los objetivos no descienden en cascada desde la planificación general a cada puesto de trabajo, sino que se consensuan con el empleado aquellos objetivos que pueden tener acogida en la estrategia organizativa. Por ello, la finalidad observada no se corresponde con la propia de la optimización organizativa tanto como sí lo hace con la gestión de los recursos humanos.

Se propone como sistema con un doble objeto de evaluado: objetivos y competencias. Los objetivos —dos o tres al año (Ramírez, 2014)—, con sus respectivos indicadores, se definen en la entrevista de evaluación (Verdú, 2011) con la intención de valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados de la actividad del empleado. Los entendemos, dentro de nuestro marco teórico, como indicadores de productividad porque existe vínculo con la planificación del compromiso municipal. Por su parte, las competencias se han establecido en función de determinados grupos de perfil competencial. Se recogen en el pertinente Directorio de competencias —figura análoga al Diccionario que ya conocemos—, en el que se especifican las conductas asociadas a distintos grados de desarrollo de la competencia. Este segundo objeto responde a lo que estamos definiendo como desempeño.

Cuadro 50.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Sant Cugat.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
59	Gestionar	Productividad Desempeño	Diálogo Formación Retributivos Carrera horizontal Provisión	No

Fuente: *Elaboración propia.*

Finalmente, los efectos se han ido implementando gradualmente. Desde un primer momento se le reconoce el valor de (i) incrementar el diálogo, de permitir (ii) detectar las necesidades formativas, y (iii) ser un argumento objetivo para merecer a una “retribución por rendimiento” (Ramírez, 2014: 98). En virtud de un modelo que se aprobó en 2005, la superación consecutiva de cuatro evaluaciones anuales permite (iv) progresar a un nuevo tramo en la carrera profesional. Y, desde 2009, (v) la media de la puntuación en las dos últimas evaluaciones se acredita como mérito en los concursos; llegando a suponer entre un 25% y un 30% del total de esta fase. El conjunto de valores asignados, para este caso, a cada una de las cuatro variables de análisis que empleo para la comparación, se recogen en el Cuadro 50.

- **Ayuntamiento del Telde**

Como caso 60 propongo el Reglamento de concesión de productividades del Ayuntamiento de Telde.⁴¹⁹ Con la finalidad de “establecer los principios y normas básicas de la concesión y percepción de los haberes complementarios que por este concepto tienen derecho a percibir los empleados públicos del ayuntamiento” (art. 1) declara la voluntad de dotarse de un instrumento de gestión de los RRHH que, mediante la retribución, motiva al empleado e incrementa su rendimiento. Invoca una versión del enunciado del paradigma predominante —“el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, el grado de interés, la iniciativa o el esfuerzo” (art. 2)—, que permite evaluar uno sólo de los elementos que lo componen.⁴²⁰ Y lo circunscribe a circunstancias objetivas “directamente relacionadas con el desempeño de la actividad del servicio y objetivos asignados” (art. 4).

Distingue dos tipos de ‘productividades’: (i) El complemento puntual por actividad extraordinaria-trabajos excepcionales, en el que se exige que la actividad extraordinaria se realice fuera de la jornada, y que no se retribuyan más de cuatro al año. Se corresponde con lo que habitualmente se entiende por gratificaciones extraordinarias, que son premios puntuales que no deberían relacionarse con la productividad porque no son consecuencia de un óptimo desempeño sino de la posibilidad de trabajar fuera de la jornada. Y (ii) el complemento por actividad extraordinaria-dedicación exclusiva que gratifica la “dedicación total al servicio” (art. 13.2); distinguiendo tres importes según el tipo de labores desempeñadas. Es éste un caso que ya hemos visto de retribución de determinadas características del puesto que deberían estar incluidas en el complemento específico.

E incorpora el concepto de “retribuciones por especial interés e iniciativa” (capítulo IV del Reglamento). Son dos complementos anuales que perciben todos los empleados que superan los dos años de antigüedad, excepto si en los seis meses anteriores al devengo: *a/* han ocupado puestos de mando, *b/* han estado en régimen de dedicación exclusiva, *c/* han sido objeto de un informe denegatorio del concejal pertinente, *d/* han acumulado más de ocho días de baja laboral, o *e/* han sido sancionados disciplinariamente.

Con carácter general las dos ‘productividades’ se corresponden con situaciones que deberían retribuirse con distintos conceptos retributivos, por lo que en este estudio lo etiquetamos con el genérico ‘otros’. La retribución por especial interés e iniciativa, poco o nada tiene de especial y el interés e iniciativa no se encuentra justificado; a lo

⁴¹⁹ Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas, número 95, el 16 de julio de 2008 (por tanto, post-EBEP).

⁴²⁰ Presentar el enunciado como una relación de elementos separados por coma y una conjunción “o” al final sólo puede interpretarse como la voluntad de que cualquiera de ellos sea una alternativa válida como objeto de evaluación.

sumo, podemos considerar que combate el absentismo⁴²¹. Los efectos, tal y como recojo en el Cuadro 51, son exclusivamente retributivos.

Cuadro 51.- Parametrización estudio Ayuntamiento de Telde.

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
60	Gestionar	Contra-productividad Otros	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

- **Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès**

En 2005, el Acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès, dentro del capítulo 3 (condiciones económicas) establece el complemento de productividad.⁴²² Es un complemento salarial que tiene por objeto retribuir una versión del paradigma predominante en la que todos los elementos se evalúan: “el rendimiento especial, la actividad extraordinaria y el interés y la iniciativa” (art. 16.a). Este redactado lo concretaba en dos objetos claramente diferenciados que suponían, cada uno de ellos, un 50% de la valoración. (i) El primero, el nivel de absentismo, que considera que son las bajas por enfermedad que no estén justificadas por accidente o maternidad; y con un período de carencia de siete días.⁴²³ (ii) El segundo es una alusión a la conclusión del informe de cada jefe de unidad sobre el grado de logro de los objetivos que se hayan establecido.⁴²⁴

En 2012, este complemento es revisado por el nuevo acuerdo de condiciones de trabajo; y es el que recojo como caso de estudio número 61.⁴²⁵ Revisa de nuevo el

⁴²¹ Absentismo, por otra parte, que es el que menos incidencia tiene en la Organización, el que supera la semana de duración y cuyo abuso es más fácil de perseguir. Excluye las indisposiciones y bajas cortas, cuya imprevisibilidad dificultan enormemente la gestión de la cobertura de la ausencia que ocasionan.

⁴²² Resolución TRI/3889/2005, de 25 de octubre, por la cual se dispone la inscripción y la publicación del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès para los años 2005-2009.

⁴²³ Actualmente, la maternidad es un permiso, no tiene la consideración de baja por razón de salud; excepto en los casos de bajas por riesgos en el embarazo.

⁴²⁴ Existe un tercer objeto, que no comento porque limita su alcance a la Policía Local, y es el reconocimiento de una cantidad fija por cada día festivo trabajado.

⁴²⁵ Resolución de los servicios territoriales del Departamento de Empresa y Empleo, de 20 de diciembre de 2011, por el cual se dispone la inscripción y la publicación del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès para el año 2012 (Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona, de 10 de enero de 2012). Resaltar que el Acuerdo limita expresamente su vigencia a los ejercicios 2011 y 2012, pasado este período recupera la vigencia del Acuerdo anterior. No obstante, se llegó a un nuevo Acuerdo para el período 2013-2015, y actualmente rige el que puede consultarse en este vínculo:

redactado del paradigma predominante y lo propone como: “el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinaria y el interés o iniciativa con que se desarrollen las tareas atribuidas al puesto de trabajo” (art. 6). Resaltando el carácter instrumental de este complemento para el desarrollo de los recursos humanos; por lo que entendemos que le atribuye a la evaluación que conllevará su devengo la finalidad de gestionar dichos recursos. Mantiene, sin embargo, la dualidad de objetos a valorar. La referencia a los objetivos mantiene su concreción. No entiendo que se considere el desempeño porque no hay mención a las conductas. Tampoco podemos hablar de productividad pues no existe un vínculo con la planificación de la Organización. Concluyo, pues, que se trata de rendimiento. Para el absentismo se establecen tramos, por lo que se pasa de un modelo proporcional a otro progresivo; y sigue la exención de impacto retributivo para los primeros siete días de ausencia. Se incorpora una importante penalización para quienes finalicen antes su jornada alegando una indisposición. Por tanto, a efectos de este trabajo, la variable objeto adquiere los valores rendimiento y contra-productividad. Los efectos, exclusivamente retributivos; y como el resto de valores de las cuatro variables que he usado quedan recogidos en el Cuadro 52.

Cuadro 52.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
61	Gestionar	Rendimiento Contra-productividad	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiFv9bbitvTAhUYM8AKHT9vDvwQFggIMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.vilafranca.cat%2Fdoc%2Fdoc_33256385_1.pdf&usg=AFQjCNGYoPK3ymjCUv812BwvX98Ej8aXeA. No comento ninguno de estos últimos Acuerdos porque se limitan a variar el modo de penalizar el absentismo, pero no supone una modificación sustancial que influya en la valoración que hacemos en este estudio.

En los mismos términos que se establece en los Acuerdos para el personal funcionario, el complemento de productividad se recoge en los Convenios colectivos para el período 2005-2009 (artículo 17), 2012 (artículo 6) y 2013-2015 (artículo 15).

Hemos optado por seleccionar el Acuerdo firmado con posterioridad al EBEP (2012) porque muestra cómo aun cuando debiera estar bajo su influencia, la productividad se sigue entendiendo como un reconocimiento a los objetivos alcanzados, y, además, sigue siendo utilizado como instrumento para combatir el absentismo (aunque sea un absentismo cuya definición no compartimos).

- **Ayuntamiento de Villa de Candelaria** ⁴²⁶

Acosta de León esbozó un Plan de mejora de la gestión de los recursos humanos que incorporaba la ED. Dentro del plan estratégico Municipal “Candelaria 2020: Identidad e Innovación” lo vincula con el doble pilar propuesto en el eje 5 “la dirección por objetivos y la cultura de la responsabilidad y los resultados” (Acosta de León, 2012: 8). Le atribuye la facultad de “vincular la evaluación del desempeño profesional con la política y la gestión de los recursos humanos y éstas con la estrategia global del ayuntamiento” (Acosta de León, 2012: 16). Con este fin, adopta el marco teórico de la definición de puestos que ya conocimos en la Administración vasca lo que le lleva a concluir en un mismo objeto de evaluación: la conducta profesional relevante. Y traslada los efectos de la ED que contempla el EBEP: (i) en selección, considera que permitirá adecuar el proceso de selección al trabajo realmente desempeñado; (ii) en formación, porque la evaluación detectará en qué grado el empleado sabe de lo que debería saber para un desempeño eficaz de las tareas asociadas al puesto, y ello servirá de base para proponerle actividades formativas; en la carrera profesional, y en la medida que la Ley Canaria de Función Pública establezca la carrera horizontal, y (iv) en la retribución, especialmente por la previsión que hace el autor de un nuevo complemento retributivo por cumplimiento de objetivos.

Es en esta última previsión sobre la que focalizamos nuestra atención. Acosta de León incluye, como anexo B, la propuesta de Reglamento para implantar un sistema normalizado para el establecimiento de las retribuciones por cumplimiento de objetivos. Lo analizaré como caso de estudio 62.⁴²⁷

En su preámbulo, sitúa este complemento en un entorno —en el marco del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración Municipal— que pretende dirigir la actividad del Ayuntamiento hacia resultados medibles y evaluables; lo que asocia a la dirección pública profesional. Como instrumento de esta dirección gerencial reclama un ‘sistema de incentivos y reconocimientos’. Además, aquí ya no incide en el desarrollo profesional de los empleados, sino que se orienta al logro de los objetivos de la Organización. En virtud de lo cual, debemos considerar que la voluntad es optimizar los resultados de la Organización.

⁴²⁶ Este caso lo presento por lo que he conocido en el trabajo de Acosta de León (2012), gerente municipal del Ayuntamiento de la Villa de Candelaria, *El nuevo diseño organizativo desde el análisis de puestos de trabajo y las evaluaciones del desempeño (EVALCAN). La Dirección por Objetivos y la Cultura de la Responsabilidad y los Resultados en el Ayuntamiento de la Villa de Candelaria*. Es un trabajo realizado en el marco del III Curso Superior de Dirección de Recursos Humanos, y tutorizado por Mikel Gorriti. Es un documento que se puede consultar en el Banco de Conocimientos de INAP Social, o en el enlace: http://bci.inap.es/alfresco_file/4f8a9f8c-2460-48a3-ac2f-12705ba38128 (Verificado el 30/03/2017).

⁴²⁷ Aunque el autor advierte que ‘está’ (estaba) en proceso de negociación, su provisionalidad no le invalida para ser analizado en este marco. Puesto, como ya hemos recalado, lo relevante no es tanto cómo se acaba evaluando sino cómo se entiende esta evaluación en el marco analítico de este capítulo: finalidad, objeto y efecto. Consecuentemente, si un gerente municipal presenta esta propuesta, entendemos que se corresponde a su interpretación de la evaluación, del desempeño y de la productividad.

Recupera el paradigma predominante cuando sostiene que las retribuciones por objetivos deben favorecer “el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que los empleados públicos municipales desempeñen su trabajo” (Acosta de León, 2012: 86). Y la indefinición que le atribuimos a este paradigma caduco, la resuelve cuando concreta la productividad como: (i) “la evaluación del desempeño en relación con los objetivos fijados a nivel personal, de equipo y de organización global” (Acosta de León, 2012: 86) y (ii) los servicios extraordinarios que se realizan fuera de la jornada habitual.

El objeto, como delata su nombre, es el cumplimiento de objetivos. Al referirse a ellos, Acosta de León enfatiza que “no hay que pensar únicamente en los más clásicos de **eficiencia o volumen de servicios**, o limitarse a aquellas partes que pueden ser objeto de mediación cuantitativa directa. Por el contrario, además de esos debemos considerar como objetivos **la calidad del servicio, la atención, y muy importante, la propia adecuación de los servicios a las demandas y necesidades de la ciudadanía**” (2012: 85). Es aquello que remarca en negrita el autor, especialmente la relación a las demandas y necesidades del ciudadano, lo que lo apunta a la productividad, tal y como aquí definiendo. Y dado, que es un órgano de planificación y ejecución, el comité de gestión interna, quien fija los objetivos e indicadores, que luego descienden en cascada hasta las áreas, se confirma que podemos hablar de una evaluación que tiene como objeto la productividad.

Cuadro 53.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Villa de Candelaria.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
62	Optimizar	Productividad Contra-productividad	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Sin embargo, no es un objeto único, como vemos en el Cuadro 53, dado que incorpora un programa de permanencia en el puesto de trabajo. Declarando que la finalidad es la lucha contra el absentismo, incorpora una novedad: las bajas de duración inferior a los quince días no penalizan si el empleado ha logrado los objetivos del área. Como tampoco lo hacen otras ausencias que están correctamente justificadas.⁴²⁸ Pero sí, la falta de puntualidad, las bajas prolongadas o los permisos retribuidos. Salvo la falta de puntualidad —que bien pudiera ser objeto de expediente disciplinario—, en general responden al principio que debiera ser inherente a la retribución de la

⁴²⁸ Esta visión del absentismo va en la línea de lo que desde GRAPA defendimos en: Martínez, Rafael; Jané, Pep (2014) “Ante la polisemia del término absentismo, un intento de concreción de las condiciones necesarias del concepto” *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, nº 11. Instituto Nacional de Administración Pública.

productividad, que es retribuir sólo si se consiguen los objetivos perseguidos. En cualquier caso, y aun cuando, como relatamos, la finalidad observada parece contradecirle, la voluntad del autor de establecer este Programa y con la finalidad declarada de luchar contra el absentismo, consideramos que el segundo objeto que valora es la contra-productividad. Los efectos, en este caso son exclusivamente retributivos.

- **Ayuntamiento de Roda de Berà**

Como caso 63, propongo el análisis del Reglamento de productividad del personal al servicio del Ayuntamiento de Roda de Berà.⁴²⁹ Éste, y ya en la exposición de motivos, declara como finalidad: “incentivar la implicación y la participación de los empleados en la acción municipal y, consecuentemente, mejorar el funcionamiento de la organización, la eficacia en la gestión de los recursos públicos, y, en definitiva, el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios” municipales. Tal intención se corresponde con lo que denominamos optimizar el rendimiento de la Organización. Y los objetivos para este complemento que relacionan en el art. 2 del Reglamento lo corroboran.

En Roda de Berà recogen la versión acumulativa del paradigma predominante: “el especial rendimiento, el interés, la iniciativa y la dedicación de los empleados (...) en el ejercicio de sus funciones” (exposición de motivos). Por lo que todos los elementos deberían ser valorados. Al definir el objeto de evaluación, distinguen entre quienes ostentaran el rol de evaluador, y quienes no. Para los segundos proponen una tríada de objetos: *a/* Una valoración individualizada. Sobre ocho ítems comunes y dos a elección del evaluador. Los comunes son: (i) competencia y eficacia, que es la capacidad para realizar las tareas y la fiabilidad del resultado; (ii) rendimiento e iniciativa en el desempeño, entendido como la capacidad de tomar decisiones y proponer mejoras; (iii) rendimiento y asiduidad, que lo define como el grado de dedicación efectiva al trabajo en el decurso de la jornada laboral; (iv) responsabilidad, como aceptación de los resultados de las actuaciones que realice; (v) colaboración, que se entiende como la disponibilidad del empleado a asumir nuevas tareas; (vi) uso del material, en su conservación y empleándolo sin derroches; (vii) volumen de tareas realizadas, que lo definen como cantidad de tareas y velocidad de ejecución; y (viii) identificación con la Organización, que bajo el enunciado de “aceptación y promoción de los intereses y de la imagen de la corporación” (art. 2.8) lo ejemplifica en el uso de uniforme o en adoptar los criterios archivísticos. Estos ocho ítems comunes tienen el mismo peso en la valoración, y suponen el 20% del total de la puntuación

⁴²⁹ Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona, núm. 11, de 10 de junio de 2016.

b/ Una evaluación grupal. Sobre un mínimo de tres propuestas de mejora relacionadas con el puesto de trabajo, que con periodicidad anual proponen los departamentos y valida el regidor del Área correspondiente. Estas propuestas deben circunscribirse a (i) la mejora en la gestión de las tareas asignadas, (ii) el encargo de nuevas tareas que no son propias y habituales para ese departamento, (iii) el logro de objetivos en actuaciones concretas, (iv) el establecimiento de circuitos de trabajo, (v) la creación de organigramas o cronogramas, o (vi) la fijación de estándares en la calidad del servicio. El resultado de esta evaluación supondrá el 30% de la puntuación total.

Y, c/ la formación que se realice fuera de la jornada de trabajo, cuando ésta tenga relación con el contenido de su puesto, sea específica o transversal (como el catalán o la prevención de riesgos laborales). Llegando a valorarse estudios universitarios o de ciclos formativos relacionados con su trabajo. Porque el regulador ha interpretado con ello “se retribuye el interés del empleado en su formación, sin perjuicio del normal funcionamiento del servicio” (art. 3). Es importante resaltar que esta formación es independiente de las 40 horas anuales recogidas en el convenio y que se realizaran dentro de la jornada. Este tercer elemento supondrá el 50% de la valoración.

Para el segundo colectivo, el de los evaluadores, también se valoran tres elementos. a/ Las mejoras que haya realizado en su área. b/ En la valoración individual, los ítems comunes permanecen, pero los que sugería el evaluador pasaran a ser: (i) la aplicación del presente Reglamento, tanto en el establecimiento de objetivos como en el seguimiento o consecución de los resultados previstos; y (ii) la capacidad de liderazgo y motivación. Finalmente, para c/ la formación, se usa el mismo criterio que para el conjunto de empleados.

Bajo los criterios analíticos que estamos empleando (Cuadro 54), debemos concluir que en cuanto al personal no evaluador el objeto de evaluación, por una parte, lo podemos asimilar al desempeño contextual cuando se hace la valoración individual y, por otra, en la evaluación grupal y con la formación se pretende evaluar la actitud, por lo que lo asimilaremos a desempeño contextual. Para los evaluadores, además del desempeño, podemos aceptar que se evalúa el rendimiento, al menos dentro del ítem que se preocupa por la aplicación del Reglamento de productividad.

Cuadro 54.- *Parametrización estudio Ayuntamiento de Roda de Berà.*

Caso	Finalidad	Objeto	Efectos	Posterior EBEP
63	Optimizar	Rendimiento Desempeño Presencia	Retributivos	Sí

Fuente: *Elaboración propia.*

Si bien estos son los criterios, debemos añadirle la presencia. El importe del complemento se reduce proporcionalmente según los días que se asista, puesto que se penaliza, no sólo las ausencias por baja médica —si es por accidente laboral penaliza ‘únicamente’ el 50%— sino también las justificadas por licencias y permisos. De nuevo, los efectos son exclusivamente retributivos.

ANÁLISIS DE CASOS

Sin ánimo de exhaustividad, la profusa relación de casos me ha servido para acumular suficiente masa crítica como para deducir —no se puede tratar como una muestra aleatoria que me permita inferir—, por la vía de metodología comparada, cómo los legisladores han interpretado la evaluación de la actividad de los empleados públicos y, especialmente, la productividad. El Cuadro 55 recoge la parametrización de los casos seleccionados para la comparación:

Cuadro 55.- *Estudio comparado: finalidad, efectos y objetos de los sesenta y tres casos.*

Posterior EBEP	Finalidad	Efectos							Objetos						Caso			
		Rev. estructuras	Retributivos	Carrera horizontal	Provisión	Formación	Diálogo	Red. de puestos	Productividad	Rendimiento	Desempeño	Trabajo efectivo	Contra-productividad	Presencia		Antigüedad	Méritos cv	Otros
No	Gestionar	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí									59
No	Gestionar	Sí			Sí					Sí								39
No	Gestionar	Sí						Sí					Sí					45
No	Gestionar	Sí						Sí					Sí					56
No	Gestionar	Sí						Sí										4
No	Gestionar	Sí						Sí										30
No	Gestionar	Sí							Sí	Sí		Sí						36
No	Gestionar	Sí							Sí	Sí		Sí						43
No	Gestionar	Sí							Sí	Sí						Sí		20
No	Gestionar	Sí								Sí								35
No	Gestionar	Sí										Sí						22
No	Gestionar	Sí											Sí					42
No	Gestionar	Sí														Sí		10
No	Gestionar		Sí		Sí					Sí								57
No	Gestionar		Sí					Sí						Sí	Sí			31
No	Gestionar		Sí						Sí	Sí								27
No	Gestionar			Sí					Sí		Sí							24
No	Gestionar			Sí	Sí				Sí									23

Posterior EBEP	Finalidad	Efectos						Objetos						Caso			
		Rev. estructuras	Retributivos	Carrera horizontal	Provisión	Formación	Diálogo	Red. de puestos	Productividad	Rendimiento	Desempeño	Trabajo efectivo	Contra-productividad		Presencia	Antigüedad	Méritos cv
No	Optimizar	Sí						Sí				Sí					15
No	Optimizar	Sí						Sí							Sí	Sí	37
No	Optimizar	Sí						Sí									26
No	Optimizar	Sí						Sí									38
No	Optimizar	Sí							Sí								7
Sí	Gestionar	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí								41
Sí	Gestionar	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí								47
Sí	Gestionar	Sí	Sí	Sí					Sí								51
Sí	Gestionar	Sí		Sí					Sí		Sí						46
Sí	Gestionar	Sí						Sí				Sí					55
Sí	Gestionar	Sí						Sí									52
Sí	Gestionar	Sí						Sí	Sí			Sí					58
Sí	Gestionar	Sí						Sí	Sí			Sí		Sí			48
Sí	Gestionar	Sí						Sí			Sí						1
Sí	Gestionar	Sí						Sí			Sí						61
Sí	Gestionar	Sí						Sí									6
Sí	Gestionar	Sí							Sí								18
Sí	Gestionar	Sí							Sí								50
Sí	Gestionar	Sí									Sí				Sí		5
Sí	Gestionar	Sí									Sí				Sí		60
Sí	Gestionar	Sí													Sí		21
Sí	Gestionar		Sí	Sí	Sí	Sí			Sí				Sí				40
Sí	Gestionar		Sí					Sí	Sí	Sí	Sí						44
Sí	Gestionar		Sí					Sí	Sí	Sí							29
Sí	Gestionar		Sí					Sí	Sí					Sí	Sí		33
Sí	Gestionar		Sí						Sí			Sí					3
Sí	Gestionar		Sí						Sí								9
Sí	Gestionar			Sí	Sí				Sí						Sí		11
Sí	Gestionar			Sí	Sí				Sí								13
Sí	Gestionar			Sí					Sí								28
Sí	Gestionar					Sí		Sí	Sí	Sí				Sí			32
Sí	Optimizar	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí								54
Sí	Optimizar	Sí						Sí	Sí								14
Sí	Optimizar	Sí						Sí	Sí								19
Sí	Optimizar	Sí						Sí	Sí								25
Sí	Optimizar	Sí						Sí	Sí								53
Sí	Optimizar	Sí						Sí			Sí						49
Sí	Optimizar	Sí						Sí			Sí						62
Sí	Optimizar	Sí						Sí									2

Posterior EBEP	Finalidad	Efectos						Objetos						Caso			
		Rev. estructuras	Retributivos	Carrera horizontal	Provisión	Formación	Diálogo	Red. de puestos	Productividad	Rendimiento	Desempeño	Trabajo efectivo	Contra-productividad		Presencia	Antigüedad	Méritos cv
Sí	Optimizar	Sí						Sí									8
Sí	Optimizar	Sí						Sí									12
Sí	Optimizar	Sí							Sí	Sí		Sí					63
Sí	Optimizar		Sí					Sí	Sí					Sí	Sí		34
Sí	Optimizar				Sí	Sí			Sí								16
Sí	Optimizar				Sí	Sí			Sí								17

Fuente: *Elaboración propia.*

Antes de evaluar los casos seleccionados, con las tres variables que definen el modelo —finalidad, objeto y efectos— parametrizadas de acuerdo con lo definido en el marco teórico y la ampliación propuesta al inicio de este capítulo, de lo visto en el epígrafe anterior, se pueden extraer diversas conclusiones:

PRIMERA. La idea de que se produce una única evaluación que conlleva distintos efectos se cuestiona desde el momento en que una misma Administración realiza evaluaciones diferenciadas según el efecto que persigue. Así lo vemos en AEAT (casos 02 y 03), CNI (casos 08 y 09), Fuerzas Armadas (casos 10 y 11), Guardia Civil (casos 12 y 13), ICS (casos 26, 27 y 28), Generalitat Valenciana (casos 30 y 31), Principado de Asturias (casos 32 y 33), UDTLT (casos 38 y 39), Diputación de Barcelona (casos 42 y 43) y Ayuntamiento de Castelló (casos 50 y 51).

SEGUNDA. Presumía que este planteamiento de una evaluación única venía inducido del redactado del EBEP, que introduce la evaluación y, sin negar ni afirmar que esta deba ser única, le asigna unos efectos, para alguno de los cuales ésta es un requisito imprescindible. Sin embargo, de estos casos de diferenciación intra-administrativa, aunque doce son posteriores al EBEP (02, 03, 08, 09, 11, 12, 13, 28, 32, 33, 50 y 56), nueve anteriores al mismo (casos: 10, 26, 27, 30, 31, 38, 39, 42 y 43). Por lo que no se puede afirmar que el EBEP imponga una visión uniforme de la evaluación.⁴³⁰

TERCERA. Como advertía, la realidad excede del marco teórico de la evaluación. Es decir, se ha tomado como objeto de evaluación aspectos ajenos a la actividad del empleado. En tres ocasiones se ha valorado la antigüedad (casos: 3, 31 y 40). En uno de estos casos, además se ha tenido en cuenta los méritos curriculares (caso 31); objeto

⁴³⁰ Soy consciente que estoy asumiendo que quien ha elaborado las normas o proyectos que estoy analizando asume los preceptos del EBEP, y esto es cuestionable desde el momento que he constatado que su desarrollo ha sido exiguo.

valorado también en otras cinco ocasiones (casos: 32, 33, 34, 37 y 48). Junto a la valoración curricular, en tres ocasiones se han considerado otros objetos —que por su disparidad no concreto en detalle— (casos: 33, 34 y 37); aunque en seis casos no han ido los dos objetos relacionados (casos: 5, 10, 11, 20, 21 y 60). En ninguna ocasión han sido el único objeto, puesto que han ido ligados indistintamente a la apreciación de la conducta (casos: 3, 11, 20, 32, 33, 34, 40 y 48), los objetivos logrados (casos: 20, 31, 32, 33, 34, 37 y 48) y/o a aspectos relacionados con la presencia (casos: 5, 32, 48 y 60). Estos objetos ajenos a la actividad del empleado se han observado con mayor frecuencia en experiencias posteriores al EBEP; en diez de estos catorce casos. Y con mayor reiteración en aquellas propuestas que se orientan a la gestión de los RRHH (doce casos) que no en las que buscan optimizar el rendimiento de la Organización (dos casos).

Recogiendo los valores que he atribuido a cada una de las variables en el epígrafe anterior se configura el Cuadro 55. Su análisis me permite seguir extrayendo conclusiones. A la vista de lo recapitulado se puede aseverar:

CUARTA. Entre los posibles efectos contemplados en el marco teórico, dos no se centran en el empleado, sino que están relacionados con la detección de necesidades de revisión de la configuración orgánica y definición funcional. En esta selección, en ningún caso se ha observado la revisión de estructuras y solamente en dos se contempla la redefinición de los puestos de trabajo (casos 32 y 44); ambos en experiencias posteriores a la entrada en vigor del EBEP. Esta constatación no deslegitima estos objetos que propone la literatura. Considerar que toda la responsabilidad de los servicios públicos recae en el empleado es poco realista. Una Organización madura debe saber aprovechar el conocimiento obtenido en la evaluación para reflexionar sobre los aspectos de mejora. Además, si el resultado es íntegramente atribuible al empleado, se menoscaba el rol del directivo en la orientación y gobierno de la Organización.

QUINTA. Hay diecinueve casos (el 30,16%) en los que se evalúa un único objeto para provocar un solo efecto; mayoritariamente retributivo (diecisiete), pero también en una ocasión para la provisión y en otra para la carrera horizontal. Y en las ocasiones (siete) en las que un solo objeto conlleva más de un efecto, siempre se encuentra entre ellos la formación. En treinta casos se evalúan diversos objetos para lograr un solo efecto. En los restantes seis, pluralidad de objetos se valoran con la pretensión de que provoquen diversos efectos.

Si nos centramos en el número de casos total, el axioma un objeto para un efecto no se ha visto afectado por la entrada en vigor del EBEP (Tabla 3). Aunque proporcionalmente suponga un menor porcentaje, dado que el número de experiencias que aporó post-EBEP es superior, sigue siendo la segunda opción más observada. Pero la relación más repetida antes (34,78%) y después (30,00%) es la que combina diversos objetos para lograr un único efecto, en sistemas orientados a gestionar los RRHH.

Tabla 3.- Relación entre el número de objetos y efectos de cada caso, diferenciando por finalidad y por anterioridad o posterioridad al EBEP.

Relación objeto-efecto	Pre-EBEP (n=23)		Post-EBEP (n=40)	
	Finalidad			
	Gestionar	Optimizar	Gestionar	Optimizar
Un objeto – un efecto	6	3	7	3
Un objeto – diversos efectos	3	0	2	2
Diversos objetos – un efecto	8	2	12	8
Diversos objetos – diversos efectos	1	0	5	1

Fuente: *Elaboración propia.*

Finalmente, focalizando la atención exclusivamente en el número de efectos, el 77,78% (49 casos) apuestan por reducirlos a uno. En treinta y ocho ocasiones es retributivo, en ocho impacta en la carrera horizontal, en dos condiciona la provisión de puestos y en el caso restante sirve para la redefinición de puestos.

SEXTA. La presencia/ausencia invade el debate. Un tercio exacto de los casos la recoge como objeto de evaluación de un modo u otro; bien sea como presencia (seis casos) o penalizando las ausencias (en quince ocasiones). En los cuatro casos (15, 49, 62 y 63) en que este factor se ha observado en sistema cuya finalidad era optimizar el rendimiento organizativo, los efectos han sido siempre exclusivamente retributivos. De los diecisiete con finalidad de gestión de los RRHH, cuando ha habido efectos retributivos, en doce también han sido únicos y en un caso el retributivo se acumulaba al formativo. Paradójico ha sido el caso 32, con efectos exclusivamente a nivel de redefinición de puestos. En los otros tres proyecta el resultado de la valoración sobre la carrera horizontal (casos 29 y 44) o sobre la provisión de puestos (caso 24).

Tabla 4.- Número de veces que sale un tipo de objeto en el total de casos estudiados, diferenciando por finalidad y por anterioridad o posterioridad al EBEP.

Finalidad	Pre-EBEP (n=23)			Post-EBEP (n=40)		
	Tipos de objeto*					
	Logros	Conductas	Presencia	Logros	Conductas	Presencia
Gestionar	10	10	7	13	18	11
Optimizar	5	0	1	14	7	3

* En un caso se puede valorar más de un objeto. Por ello la suma de veces en las que se observa un tipo de objeto puede ser superior a la n. Excluyo los casos en los que no se valora ninguna de estos tres tipos.

Fuente: *Elaboración propia.*

Aun cuando va en contra de la línea conceptual de este trabajo —que diferencia entre productividad y rendimiento— para facilitar el análisis adopto temporalmente la clasificación en logros, conductas y presencia. Como logros entiendo tanto la productividad como el rendimiento; asocio las conductas al desempeño, y para la presencia, en un ejercicio de simplificación, computo conjuntamente la presencia y la contra-productividad.

SÉPTIMA. Con esta recodificación, a la luz de la Tabla 4, se observa que la presencia no es el factor que más veces se repite; aunque la frecuencia, especialmente en los sistemas orientados a la gestión de RRHH es notable. Es sensiblemente mayor su presencia en estos sistemas que en los que se orientan a optimizar el rendimiento de la Organización porque, como Martínez y Jané (2014a) defendemos, el absentismo en Administraciones orientadas a la productividad es un problema marginal. Sin embargo, cuando la evaluación es un instrumento para los gestores de personal, ante la escasez de herramientas, se suele intentar aprovechar los efectos positivos para el empleado que han de comportar superarla para incentivar la presencia. Tampoco se puede afirmar que la entrada en vigor de las enseñanzas del EBEP haya contribuido a excluirlo de la evaluación.

Tabla 5.- *Combinaciones de tipo de objeto en el total de casos estudiados, diferenciando por finalidad y por anterioridad o posterioridad al EBEP.*

Tipos de objeto	Pre-EBEP (n=22)*		Post-EBEP (n=39)*	
	Finalidad			
	Gestionar	Optimizar	Gestionar	Optimizar
Logros	3	4	2	5
Logros y conductas	3	0	3	6
Logros y presencia	2	1	3	2
Logros, conductas y presencia	2	0	5	1
Conductas	4	0	9	0
Conductas y presencia	1	0	1	0
Presencia	2	0	2	0

* Hay dos casos (uno anterior al EBEP y otro posterior) cuyo objeto de evaluación no responde a ningún de estos tres tipos.

Fuente: *Elaboración propia.*

OCTAVA. Se encuentra una vinculación entre la evaluación de conductas en sistemas de gestión de RRHH, con la misma claridad que existe con la valoración de logros y sistemas que pretenden optimizar el rendimiento global. Esta relación está más clara en los casos post-EBEP. Que por otra parte, las enseñanzas del Estatuto pueden ser

la causa del incremento de sistemas optimizadores que incorporan la evaluación conductual; dado que antes de él, no se habían valorado.

Esta misma conclusión, en la medida que el número de casos lo permite, se puede extraer de la observación de la Tabla 5. Así, antes del EBEP, los casos en que el único objeto de evaluación son los logros, estos van orientados a optimizar el rendimiento. Sin embargo, en los que el objeto es exclusivamente las conductas, la finalidad es la gestión. Este vínculo entre conductas y gestión se intensifica tras el EBEP. A la vez que empiezan a introducirse este objeto en aquellos sistemas que procuran optimizar resultados, hasta el punto que, por poco —seis casos frente a cinco— superan a los que se limitan a valorar logros.

NOVENA. Visto que la influencia del EBEP ha sido en la línea de incorporar las conductas a evaluaciones que antes no las contemplaban, excluyo este objeto para centrarme en el logro. Y para profundizar en el análisis, busco el matiz y vuelvo a disgregar este tipo en los dos objetos que lo constituyen: el rendimiento y la productividad.

Tabla 6.- *Efectos de la evaluación según si el objeto es el rendimiento y/o la productividad.*

Objeto	Efectos*				
	Retributivos	Carrera horizontal	Provisión de puestos	Formativos	Diálogo
Rendimiento (n=15)	12	3	0	4	2
Rendimiento y productividad (n=1)	0	1	0	0	0
Productividad (n=26)	21	6	2	2	2

* Los casos en los que se valoran estos objetos pueden comportar más de un efecto. Por ello la suma de veces en las que se observa un efecto puede ser superior al número de casos que cumplen el requisito de objeto (n=42).

Fuente: *Elaboración propia.*

Como vemos en la Tabla 6, indistintamente de si nos referimos a la productividad (63,64%) o al rendimiento (57,14%), los efectos son mayoritariamente retributivos. Eso es lógico, porque la retribución es el incentivo más sencillo de implementar y, también, porque a menudo para introducir la evaluación los premios económicos son el pretexto necesario.

Tabla 7.- Distinción entre productividad y rendimiento dentro del tipo de objeto de logros, diferenciando por finalidad y por anterioridad o posterioridad al EBEP.

Objeto	Pre-EBEP (n=15)		Post-EBEP (n=27)	
	Finalidad			
	Gestionar	Optimizar	Gestionar	Optimizar
Productividad	6	4	6	11
Rendimiento	5	1	6	3

Fuente: *Elaboración propia.*

DÉCIMA. Si buscamos una relación entre finalidad y objeto en la evaluación, se aprecia claramente (Tabla 7) que con posterioridad al EBEP los sistemas que han perseguido optimizar el rendimiento de sus Administraciones han optado por valorar la productividad de sus empleados. Ello supone asumir que han planificado su actuación y han asignado objetivos a nivel de puesto de trabajo o, como mínimo, de unidad. En cambio, antes del EBEP este vínculo no se aprecia. Por cuanto se refiere al rendimiento, se ha observado con mayor frecuencia en los sistemas que tienen como finalidad la gestión de los RRHH, tanto con anterioridad como con posterioridad al EBEP.

ONCEAVA. Finalmente, y aunque no es el objeto principal de este estudio, una vez demostrada la relación entre los logros y optimización del resultado, también se constata que entre aquellos sistemas cuyo efecto es la carrera horizontal (quince casos) sólo en uno de ellos no se ha valorado el desempeño (caso 31). Por lo que también queda demostrada la relación entre desempeño y carrera horizontal.

CAPÍTULO IV. LA EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT: ESTUDIO DE CASO.

Bedeian, sostiene que las Organizaciones, como sistemas dinámicos que son, van sufriendo cambios a medida que crecen y se desarrollan. “En este sentido, una organización óptima no es constante sino más bien un grupo de parámetros que dependen de la historia de la organización, la estabilidad del entorno y la naturaleza de sus estrategias actuales” (1984:411). En esta alusión a la historia, Florensa remarca que en el proceso de recuperación formal de las instituciones de autogobierno que le reconocía el Estatuto de autonomía de 1978, la Generalitat se sentía impelida a “asumir con cierta rapidez unos servicios propios” (1994:13).

Superados los primeros años de urgencias, el “ordenamiento constitucional ha hecho posible que el proceso autonómico se desarrolle de forma gradual, a través de la progresiva asunción de competencias, lo que ha estado directamente ligado con la puesta en marcha o la reforma de servicios públicos que pretenden mejorar y modernizar la gestión” (Saniger 2002:111).

En su estudio de 2003, Salvador secuenció la evolución de la Generalitat hasta 2002, en cuatro etapas: (i) una inicial, de 1979 a 1982, en la que se restableció la Generalitat y se diseñó el modelo de administración que se quería desarrollar; (ii) una segunda etapa, de 1982 a 1993, de desarrollo y consolidación; (iii) la tercera etapa, hasta el año 2000, en la que se recogen los programas de modernización y transformación del modelo; y, finalmente, (iv) una cuarta etapa, la del cambio de orientación y en la que cobra fuerza un nuevo impulso modernizador. En posteriores trabajos no siguió catalogando el proceso evolutivo. En esta memoria no puedo defender la existencia de un modelo. Es más, considero que adolecer de él es lo que lleva a la Generalitat a fracasar en su intento de implementar la evaluación. Aun con ello, el último intento de una apuesta metodológica en la gestión de sus RRHH fue el que, entre 2009 y 2011, intentó implementar la gestión por competencias. La Administración de la Generalitat, en el período propuesto, tiene dimensión y complejidad suficiente como para considerarla un caso de estudio relevante.

4.1.- ANTECEDENTES EN LA EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD.

Desde una perspectiva global, el primer intento de evaluar dentro de la administración de la Generalitat fue un plan piloto, a principios de los años noventa del siglo pasado, liderado por Joan Xirau cuando Carlos Losada ocupaba la Secretaria de Administración y Función Pública.⁴³¹ Esta evaluación iba acompañada de un plan de

⁴³¹ No he podido recuperar la documentación de esa iniciativa, y que han de ser los “nuevos procedimientos de evaluación del rendimiento en el trabajo” con los que experimentaba la Dirección General de la Función Pública a los que eludían Ballart y Ramió (1993:107). Para conocer lo que se

formación. No prosperó, pero advertían “es importante abordar la introducción de los sistemas de evaluación como procesos de cambio complejos en los que los éxitos y fracasos son fundamentalmente una fuente de aprendizaje de un proceso que, una vez iniciado, no se puede parar y en el que iniciarse en él es ineludible si lo que se pretende es cambiar la cultura de la organización y las prácticas organizativas para adaptarlas con más fuerza a los requerimientos que las sociedades tiene derecho de imponer a sus Administraciones” (Losada y Xirau, 1995: 77). Lamento discrepar. Como demuestra esta memoria: parar se puede; y abruptamente.

Una década más tarde, entre 2004 y 2006, Lluís Azemar y Maite Jiménez elaboraron un proyecto de evaluación que denominaron ‘carrera en el puesto de trabajo’. El objeto de la evaluación eran las competencias profesionales. Como efecto directo se proponía la carrera horizontal. Dado que consideraron que el complemento específico no era adecuado para retribuir los estratos de la carrera, se plantearon usar el complemento de productividad. Ello comportaba una lectura laxa de la finalidad de este complemento. De hecho, actualmente, asumen que éste era el punto jurídicamente más cuestionable del proyecto (FO: 43). La carrera en el puesto de trabajo no prosperó.

Lo único que ha tenido cierta continuidad, aun cuando no uniformidad, ha sido la evaluación asociada a la distribución del complemento de productividad. Este complemento se pagó desde las primeras nóminas que confeccionó la Generalitat, y su despliegue normativo está acreditado mediante los Acuerdos de Gobierno que he recopilado (oficialmente, el primero es de 1993). Además, es el germen del sistema evaluativo que se inició en 2009, y que propongo para su estudio.

EL DESARROLLO NORMATIVO

Desde su restablecimiento democrático, la primera norma del *Parlament* que reguló la Función Pública autonómica catalana fue la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalitat.⁴³² Se recogía La figura del complemento de productividad en el artículo 67.3 c):⁴³³

El complement de productivitat, la finalitat del qual és de retribuir l'especial rendiment, l'activitat extraordinària i l'interès o la iniciativa amb què el funcionari desenvolupa el seu treball.

Se'n fixarà la quantitat global per a cada programa i òrgan administratiu mitjançant un percentatge sobre els costos totals de personal, que serà determinat per la Llei de Pressupostos.

escribió sobre esta propuesta puede seguirse el trabajo de Losada y Xirau (1995) y la tesis doctoral de Miquel Salvador (1997).

⁴³² La Ley 17/1985 estuvo vigente desde el 20 de agosto de 1985 hasta el 3 de agosto de 1994. Con posterioridad se promulgó la Ley 9/1994, de 29 de junio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalidad de Catalunya; sin incidencia en el redactado del complemento de productividad.

⁴³³ Constató que se suscribe en su totalidad el enunciado del paradigma predominante.

La Llei de Pressupostos establirà també els criteris per a la distribució d'aquest complement. El responsable de la gestió de cada programa de despesa, dins les dotacions pressupostàries corresponents, determinarà, d'acord amb la normativa establerta per la Llei de Pressupostos, la quantitat individual que correspon a cada funcionari. Les quantitats que percebi cada funcionari per aquest concepte seran de coneixement públic per als altres funcionaris del Departament o de l'organisme interessat i per als representants sindicals.

Reglamentàriament, cada any, d'acord amb la Llei de Pressupostos, s'establiran els criteris tècnics de valoració dels factors que determinen la distribució, així com les fórmules de participació dels representants del personal implicat.

Se constata que recoge el enunciado literal del paradigma predominante. Se remite a su desarrollo reglamentario con las acotaciones que se puedan establecer en la Ley de presupuestos de cada ejercicio; este desarrollo se ha ido produciendo por Acuerdo de Gobierno.

Dado que la Ley de Función Pública catalana se publicó en 1985, y que los primeros catálogos de puestos de trabajo —que conllevaron la aprobación de un sistema retributivo asociado a la clasificación y valoración de los puestos de trabajo— se aprobaron en 1988, FO: 43 asume que desde mediados de los años ochenta ya se retribuía el complemento de productividad.⁴³⁴ No obstante, en este trabajo sólo analizo los acuerdos publicados desde 1993 porque son a los que he tenido acceso por vía oficial.⁴³⁵

La Ley 3/1992, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el 1993, en su artículo 22 c), establece que el complemento de productividad “retribuye el rendimiento especial, la actividad y la dedicación extraordinarias, el interés o la iniciativa con la que se cumplen las tareas inherentes al puesto de trabajo”. Y determina que debe cumplir con tres normas:

- a/ La apreciación de la productividad se ha de hacer en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el puesto de trabajo y con la consecución de los resultados objetivos asignados a aquel puesto de trabajo. Los complementos de productividad se deben hacer públicos en los centros de trabajo.

⁴³⁴ Este extremo lo he constatado personalmente al poder acceder a las nóminas de una empleada que ya trabajaba en los años ochenta. Pero, sólo comentaré los años a los que se me ha facilitado acceso a su regulación. Por otra parte, FO: 39 en el período 1984-88 ocupaba una secretaría general y recuerda que se pagaba el complemento de productividad.

⁴³⁵ El 22 de octubre de 2015 pedí a la Oficina de Govern, del Departament de Presidència: «Los Acuerdos de Gobierno que hubieran tratado sobre la evaluación del desempeño (o rendimiento) o sobre el complemento de productividad». La documentación se me remitió el 15 de noviembre de 2015 desde el buzón electrónico de la Direcció general de la Funció Pública.

- b/ Las cantidades asignadas a complemento de productividad durante un período de tiempo determinado no pueden originar derechos individuales respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a periodos sucesivos.
- c/ Cada Departamento debe rendir cuentas a los Departamentos de Gobernación y de Economía y Finanzas de la cuantía de los complementos y especificar los criterios de distribución aplicados.

Como desarrollo reglamentario, el 24 de noviembre de 1993 se firmó el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat por el cual se aprueban las normas de aplicación y distribución del complemento de productividad en el ejercicio de 1993. En él se establecía tres tramos. El primero para aquellos que “desarrollen sus tareas con un alto grado de dedicación, rendimiento, valorado por el volumen elevado de trabajo y su consecución, y también la iniciativa y el interés con el que desarrolla su trabajo”. El segundo tramo era para quienes “desarrollen sus tareas con un grado inferior al anteriormente citado cuanto a dedicación y rendimiento, valorado el volumen de trabajo y su consecución, y también la iniciativa y el interés con el que desarrolla su trabajo”. Y un tercer tramo, para el “personal de rendimiento normal”. Los dos primeros tramos tenían dotación económica, el tercero no. El Acuerdo establece una cuantía máxima para cada grupo de clasificación (A, B, C, D o E).⁴³⁶ Para el primer tramo el importe es el doble que el que se fija para el segundo. La cuantía a percibir, con carácter lineal, se calcula: “en función de los créditos asignados a cada Departamento y hasta un máximo del 2,5% global de los créditos presupuestarios del personal afectado por este Acuerdo, destinados a retribuciones básicas del personal funcionario y a sueldo base, trienios y pagas extraordinarias del personal laboral con los límites por categoría y la proporcionalidad” establecidos.

El Acuerdo remite al secretario general de cada Departamento la aplicación de los criterios de valoración que se establecen para clasificar a los empleados en cada tramo, previa propuesta del superior jerárquico de la persona evaluada. En la praxis, esa valoración no era formal, sino que se trasladaba una relación nominal de las personas que debían constar en cada tramo. El secretario general debía, además, velar por la homogeneización de las propuestas de valoración. En este punto FO: 30 y FO: 40 reconocen que no era así, de hecho, ellos mismos eran mucho más rigurosos con la apreciación que el resto de unidades; lo que no se entendía en el seno de su equipo.

En el siguiente ejercicio, en la Ley presupuestaria desapareció la mención a los objetivos dentro de la norma primera, quedando el redactado que perdurará hasta hoy: “La apreciación de la productividad, a efectos del pago de este complemento, se ha de hacer mediante una valoración individualizada para cada funcionario de los factores especificados en el artículo 67.3.c citado” (se refería al artículo de la Ley 17/1985, de 23 de julio).⁴³⁷ Por su parte, el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat por el que se

⁴³⁶ Nomenclatura anterior al EBEP.

⁴³⁷ Ley 16/1993, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 1994.

aprueban las normas de aplicación y distribución del complemento de productividad p el ejercicio de 1994 —29 de septiembre de 1994— introdujo una nueva visión —al menos no formalizada con anterioridad— sobre qué debe ser el complemento de productividad:

“Así mismo el sistema retributivo de la Generalitat de Cataluña ha de garantizar que el complemento de productividad, como retribución variable, cumple plenamente su finalidad incentivadora retribuyendo preferentemente aquellos comportamientos más favorecedores de los intereses del servicio público y más concretamente aquellos que mejoren la eficiencia en el trabajo. En este sentido, la distribución del complemento de productividad ha de basarse progresivamente en los métodos usuales de evaluación del rendimiento, técnicas de dirección por objetivos e indicadores de resultados, de forma que la aplicación del sistema remuneratorio tienda a garantizar, a medio plazo, una mayor funcionalidad del complemento de productividad y una mejora de los sistemas de distribución utilizados en ejercicios anteriores”.

Esta progresiva adopción de técnicas que orientan la actividad al logro de resultados, todavía está por desarrollarse.⁴³⁸ No me parece coherente que se invoque a la evaluación de resultados cuando por primera vez en la Ley presupuestaria desaparecen los objetivos del enunciado.

Reprodujo el diseño en tramos —en el Acuerdo se refería a ellos como módulos—, pero incorporando uno más; lo que dejaba una estructura de cuatro. Un primer “módulo de valoración superior” para quienes “desarrollen sus tareas con un grado muy alto de rendimiento individual”. Seguido del “módulo de valoración alto”, para quienes su desempeño es alto pero inferior al exhibido por los del módulo superior. Un tercer módulo, “de valoración medio-alto” para quienes su desempeño es superior al normal, pero inferior al medio-alto. Finalmente, se previó un “módulo de valoración normal” que no daba derecho a la retribución de este complemento.

En este escenario, dado que había una limitación presupuestaria, si se hubiera decidido que todos los empleados debían estar en uno de los tramos con retribución, la cantidad resultante de distribuir el fondo entre un alto número de empleados podría dar un importe muy bajo, de escaso carácter incentivador. Para ello, se propuso un ‘escalado orientativo’ con el porcentaje máximo de empleados que deberían asignarse a los dos tramos de mayor retribución: 15% al módulo superior y 65% al módulo alto.⁴³⁹ Esta previsión tenía un efecto colateral, premiaba la excelencia.

⁴³⁸ Entiendo que no es casual que la vinculación entre la productividad y la dirección por objetivos se introdujera mientras FO: 28 ocupaba la máxima responsabilidad en la función pública de la Generalitat. De hecho, es el único que al ser entrevistado (telemáticamente) incidió en que para la productividad, no sólo se debe medir el grado con el que el empleado logra los objetivos organizativos, sino que además “se debe comparar con los recursos empleados”.

⁴³⁹ Al final de este acuerdo del 94 se publicaba una “Nota resumen de las diferencias entre alternativas propuestas para el complemento de productividad 1994”. Sin mayor explicación expone una tabla con una Alternativa A, en la cual se modifican los máximos retributivos y se hace una distribución forzada de las

En el redactado del Acuerdo, los factores que pueden ser valorados aparecen como una relación con guiones sin ninguna conjunción que ordene la enumeración, lo que me permite aseverar que cualquiera de ellos es suficiente por sí mismo. Así interpretado, el echo que no se requiera que concurran los cuatro difumina el concepto de productividad. Estos factores eran: (i) la dedicación; (ii) la responsabilidad y el interés en el ejercicio de sus tareas; (iii) la capacidad e iniciativa para lograr los objetivos de su puesto de trabajo, o (iv) los resultados obtenidos. Se repetía la idea de la dedicación —aún cuando existe otro complemento retributivo que se llama “de dedicación especial”— y concretaba que para objetivar su valoración debía tenerse en cuenta la asistencia y la puntualidad. Esto era novedoso respecto a su antecesor y, al menos aparentemente, discrepaba de una de las ideas que estoy defendiendo en esta memoria: si nos orientamos a objetivos, el presencialismo debe remitir.

En 1995, el Acuerdo de Gobierno —30 de mayo— introdujo algunos matices relevantes.⁴⁴⁰ El primero de estos cambios no era simplemente semántico. Al definir los módulos dejó de referirse a la ejecución de las tareas con un alto grado de rendimiento, para utilizar directamente el término productividad. Lo que le llevó a prescindir de la enumeración de factores que podían ser valorados en el ejercicio anterior, para volver al enunciado literal del paradigma predominante. El segundo cambio consistió en reducir el escalado orientativo, limitando la indicación del porcentaje máximo de empleados que debía estar en cada tramo, al 15% en el tramo superior; para los demás la distribución era libre. En tercer lugar, desapareció la mención expresa a valorar las ausencias como falta de dedicación. Los dos siguientes eran novedades. El cuarto, la habilitación a los departamentos para que desarrollaran procesos que mejoraran la metodología de distribución del complemento que comportase un mayor efecto motivador. Y en último lugar, incorporó, como anexo, un modelo de acta de valoración individual. En el acta, se indicaba en cuál de los cuatro módulos se situaba al empleado, y se explicitaba la valoración —superior, alta, medio-alta o normal— de los cuatro factores: (i) el especial rendimiento, (ii) la actividad extraordinaria, (iii) el interés, y (iv) la iniciativa. Aun cuando poco o nada se sabe sobre cómo cada evaluador interpreta cada factor, el hecho de recoger la valoración en un acta, firmada por dos superiores, la

personas para que sólo un 15% pueda situarse en el módulo de mayor retribución, pero se deja el mismo número de módulos que en 1993 y se mantiene las diferencias de importe por grupos de clasificación profesional. La Alternativa B supone una mínima modificación retributiva, pero especialmente comporta incrementar el número de módulos; en el resto de aspectos sería igual que en 1993. los resumen de las diferencias que aportaba este acuerdo frente al anterior. No he podido averiguar por qué, en un acuerdo ya firmado, se plantean estas dos alternativas. Sí que he tenido acceso a la nota interior que un Departamento envió a sus unidades con las instrucciones para remitir las valoraciones; en éste se habla de los cuatro módulos, por lo que se deduce que se aplicó la Alternativa B, que por otro lado se corresponde con el redactado del Acuerdo.

⁴⁴⁰ A partir de 1995, todos los Acuerdos de Gobierno que analizaré en este epígrafe, como desarrollo reglamentario del complemento de productividad, integran en su título el mismo enunciado: “por el cual se aprueban las normas de aplicación y de distribución del complemento de productividad en el ejercicio” correspondiente. Para aligerar la lectura, omitiré en el redactado la parte común y sólo me referiré a ellos como Acuerdos de Gobierno del año que esté tratando.

cual se traslada al evaluado, quien puede hacer observaciones, debe considerarse como una evaluación formal.

El siguiente Acuerdo de Gobierno —5 de julio de 1996— revisó los importes máximos —como han hecho y seguirán haciendo todos los acuerdos analizados— e introdujo dos novedades. En primer lugar, estableció que quienes hubieran sido sancionados por falta grave o muy grave se les consideraba dentro del módulo de productividad normal.⁴⁴¹ Y, en segundo lugar, estableció un listado de ausencias que no debían tenerse en cuenta a efectos de percepción del complemento —vacaciones y los permisos de maternidad, por nacimiento de un hijo, por asuntos personales y por deberes inexcusables de carácter público—, de lo que se deduce que las otras ausencias debían penalizar de algún modo.⁴⁴²

En el Acuerdo de Gobierno del 18 de febrero de 1997, dentro de la definición de los módulos, al referirse a la productividad, desapareció el adjetivo ‘individual’. En la línea de incluir en el módulo de productividad normal a quienes hubieran sido sancionados por falta grave o muy grave, se acotó a quienes lo hubieran sido por “hechos relacionados con la jornada y horario, incumplimiento de las tareas encargadas o, falta de rendimiento, iniciativa o interés per el trabajo”; lo cual supone una gran paradoja: la constatación del incumplimiento y la falta de rendimiento, interés o iniciativa se asimila a una productividad normal. Por otra parte, se avanzó en la vinculación entre la valoración de la productividad y el absentismo al establecer proporcionalidad entre el número de días de presencia y la cantidad percibida como complemento. Finalmente, la formalidad se consolidó y en las actas se incluyó un baremo, de modo que el resultado final —el módulo al que se asignaba al empleado— era el resultado directo de la valoración de los cuatro factores.⁴⁴³ Se puntuaba con tres puntos la valoración superior de cada factor, dos puntos la alta, un punto la media-alta y ninguno la normal. La suma de los cuatro factores daba una puntuación que según si se situaba en el intervalo 11-12, 6-10, 3-5 o 0-2, conllevaba una valoración del empleado como superior, alta, media-alta o normal, respectivamente. Aquí se presenta un problema importante: si la puntuación que sitúa al empleado en un determinado módulo es el resultado de la evaluación objetiva de cada uno de los factores, ¿cómo puede limitarse mediante el escalado orientativo el número de personas que quedan situadas en un determinado módulo? O lo que es lo mismo, ¿se puede condicionar el resultado de una evaluación objetiva forzando su resultado? En cualquier caso, se habría conseguido

⁴⁴¹ Entiendo que la voluntad de esta previsión es castigar —no premiar, si se quiere matizar— a quienes ya han sido castigados disciplinariamente. Y, más allá de lo que se pueda considerar desde un punto de vista estrictamente de garantías legales sobre la doble pena —no estoy abordando este trabajo desde una perspectiva jurídica—, es evidente que considerar que quien puede haber sido sancionado por una dejación sistemática de sus tareas tiene una productividad normal, es un error; lo apropiado sería determinar su exclusión del proceso evaluativo.

⁴⁴² Aunque este Acuerdo no anexa un modelo de acta, me consta que se siguió utilizando las actas que se aprobaron en el ejercicio anterior.

⁴⁴³ Se indica expresamente que las valoraciones deben realizarse sobre “aspectos concretos del puesto de trabajo que ocupa la persona valorada”.

mejor el resultado perseguido fijando por deciles los módulos —o establecer que sería el 15% de los empleados con mejor puntuación los que tendrían derecho a situarse en el módulo superior—, sin fijar en el baremo segmentos de puntuación asimilados a dichos módulos.

La única aportación del Acuerdo de Gobierno de 15 de abril de 1998, fue incrementar el catálogo de ausencias que no penalizaban. En ese momento incluyó: “vacaciones, permiso por maternidad, permiso por nacimiento de un hijo, permiso por adopción o acogida, permiso por asuntos personales sin justificación, permiso por deberes inexcusables de carácter público, permisos por muerte de un familiar y bajas por incapacidades motivadas por accidente de trabajo, así como cualquier ausencia justificada del puesto de trabajo de una duración inferior a una jornada entera”. Tampoco fue innovador el siguiente Acuerdo de Gobierno —29 de junio de 1999— que se limitó a incorporar la baja por enfermedad al catálogo de ausencias que no penalizan. Enfermedad que en el posterior Acuerdo de Gobierno, de 31 de agosto de 2000 se estableció que debía ser profesional. A nivel de ley de presupuestos, sí que encontramos un matiz destacable, se incrementó el nivel de abstracción del desempeño, puesto que ya no se aplicaba el paradigma predominante al cumplimiento de las tareas inherentes al puesto de trabajo, sino que desde ese momento se hablará de aplicarlos al modo como el funcionario ‘desarrolla su trabajo’.⁴⁴⁴

Nada nuevo en el Acuerdo de Gobierno de 9 de octubre de 2001. Es en 2002, con el Acuerdo de Gobierno de 22 de octubre, cuando se introducen cambios sustantivos. La nueva orientación ya se apunta en la introducción:

“El complemento de productividad es una retribución complementaria y su percepción viene determinada por el rendimiento personal del titular del puesto de trabajo, así como de su actitud extraordinaria y de su interés, factores que se han de tener en cuenta en el momento de efectuar la correspondiente valoración individualizada del trabajo efectuado por cada funcionario. A su vez, en la determinación de las retribuciones que incentiven la productividad de los funcionarios ha de existir una valoración de la Administración, que es la que conoce realmente el funcionamiento de cada uno de sus servicios, y de las tareas realizadas por el personal, según la circunstancias de cada caso concreto”.

En primer lugar, el complemento de productividad ya no se planteaba como una retribución variable sino como una retribución complementaria. En segundo lugar, desaparecía la mención a la eficiencia. Finalmente, aunque se seguía considerando el rendimiento personal como un elemento a valorar, ya no se hablaba de evaluación del rendimiento sino de una ‘valoración’ del trabajo efectuado, que la Administración debía realizar adaptándola a las circunstancias de cada caso concreto.

⁴⁴⁴ Ley 3/2000, de 19 de mayo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2000.

Pero la mayor variación se produce al reducir el número de módulos a dos. El primer módulo, retribuía a “quienes ejecutan sus tareas con un alto grado de productividad”, grado que se valoraba según la definición del paradigma predominante. No se fijó ningún porcentaje máximo de perceptores; lo cual es lógico, porque en la *praxis* fue una forma de generalizar —y desnaturalizar— la percepción del complemento. Lo habitual era percibirlo.⁴⁴⁵ El segundo módulo no daba derecho a retribución, y en él se incluían tanto a quienes se valoraban con una productividad normal como a quienes habían sido sancionados por infracción grave o muy grave relacionada con un incumplimiento de la jornada o el horario, de las tareas encargadas o por falta de rendimiento, iniciativa o interés por el trabajo. Por lo tanto, también para ese Gobierno, incumplir las tareas era sinónimo de una productividad normal.

Existía continuidad en cuanto a la proporcionalidad del importe y los días de presencia. No obstante se aprovechó para ampliar el catálogo de ausencias que no penalizan incorporando: el permiso de reducción de jornada por guarda de un hijo — durante el período en el que la Ley 6/2002 reconocía el derecho a cobrar las retribuciones íntegras—, el permiso por adopción o acogida permanente o preadoptiva de un menor, el permiso por muerte de un familiar, enfermedad grave u hospitalización de un familiar, el permiso por nacimiento de hijos prematuros o que hayan de permanecer hospitalizados después del parto, y el permiso de los funcionarios que tienen hijos discapacitados para asistir a reuniones de coordinación ordinaria con finalidades psicopedagógicas o para acompañarlos en el caso de que hubieran de recibir soporte adicional en el ámbito sanitario.

Como colofón, el Acta se empobreció porque no había puntuación de los factores, sino que simplemente se valoraban como alto o normal. Es un elemento más que contribuye a diluir la evaluación objetiva de los factores en una valoración genérica del empleado, a la vez que se cede el protagonismo a la sanción del absentismo.

Hasta el firmado el 14 de julio de 2009, los siguientes Acuerdos de Gobierno —4 de noviembre de 2003, 16 de noviembre de 2004 (que se formuló como una prórroga del Acuerdo anterior), 22 de noviembre de 2005, 31 de octubre de 2006, 13 de noviembre de 2007 y 11 de noviembre de 2008 — no aportaron novedad. Salvo en 2006 que (i) la exclusión por sanción firme ya no se consideró dentro del módulo normal, sino que simplemente se determinaba que no percibirá ningún importe por el concepto productividad. Y (ii) siguió incrementando el catálogo de ausencias no penalizables con: el permiso por matrimonio, el permiso por matrimonio de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso de paternidad, el permiso de lactancia, el permiso por situaciones de violencia de género y el permiso por reducción de jornada por discapacidad legalmente reconocida.

⁴⁴⁵ Esta es una continua reivindicación sindical, que era muy bien vista por los gestores —mandos intermedios— que así evitaban situaciones de conflicto

En 2005, el III Acuerdo general sobre condiciones de trabajo de su personal funcionario previó que, en el plazo de un mes desde su entrada en vigor, en el ámbito de la Mesa Sectorial de Negociación del personal de administración y técnico se crearía un grupo de trabajo que, entre otros encargos, debía analizar “los aspectos siguientes que se enuncias a título indicativo y no exhaustivo, relativos a la productividad: (i) Establecimiento de los tramos de productividad. (ii) Definición de indicadores del desarrollo competencial y de los instrumentos de valoración de las competencias profesionales. (iii) Acreditación de las competencias profesionales para poder alcanzar los tramos. (iv) Establecimiento de compensaciones retributivas para cada tramo” (Artículo 6.5.4).⁴⁴⁶ Ese grupo se constituyó en el seno de la Dirección General de la Función Pública, pero no se han documentado sus avances o propuestas. Sin embargo, el Acuerdo de 2009 parece incorporar aspectos de valoración competencial que bien se hubieran podido sugerir en el marco del grupo de trabajo.

Las novedades del Acuerdo de Gobierno de 14 de julio de 2009 son numerosas. El preámbulo es ya una declaración de intenciones:

“La percepción del complemento de productividad viene determinada por el especial rendimiento con que la persona que desarrolla su trabajo, así como por su actividad extraordinaria y su interés o iniciativa. En la valoración de estos factores deviene necesaria tanto la implicación de los propios trabajadores como la de sus superiores jerárquicos. La participación activa del personal en su evaluación es un elemento de responsabilización del propio desarrollo profesional. A la vez, la evaluación por parte de los superiores jerárquicos —conocedores del funcionamiento de cada uno de sus servicios y de las tareas realizadas por el personal, según las circunstancias de cada caso concreto—, provoca el necesario intercambio entre el personal y sus superiores. Es así como esta valoración puede suponer una oportunidad para la mejora continua de la Administración”.

Se observa que aquello que en 1994 se presentaba como una retribución variable con la finalidad de incentivar a que los empleados se mostraran eficientes logrando resultados. Que, posteriormente, en 2002 se redefinía como retribución complementaria en la que la Administración valoraba el desempeño individual del empleado, sin mención a lo que conseguía. Ahora, en 2009, se convierte en un instrumento de diálogo y de desarrollo profesional. Se abandona la idea inicial de trabajo orientado a resultados, para adoptar los postulados de la mejora continua.

Ya no habla de tramos, si no que establece que percibirán el complemento todos quienes hayan desempeñado sus tareas con un alto grado de productividad. Y aunque adopta igualmente el enunciado del paradigma predominante, lo fragmenta en tres sintagmas y explicita qué debemos entender por cada uno de ellos. Literalmente los define: (i) El especial rendimiento es la valoración del trabajo realizado con eficacia y

⁴⁴⁶ Resolución TRI/3345/2005, de 15 de noviembre, por el cual se dispone la inscripción y la publicación del III Acuerdo general sobre condiciones de trabajo del personal del ámbito de aplicación de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Generalidad de Cataluña para los años 2005-2008.

eficiencia para lograr resultados empleando la menor cantidad de recursos y mostrando diligencia hacia el trabajo. Valora también el trabajo orientado a aumentar los estándares de calidad del trabajo y a una óptima satisfacción de los usuarios. (ii) La actividad extraordinaria valora la colaboración y la implicación en los momentos en que, para avanzar en el cumplimiento de las tareas encargadas a la unidad directiva, se requiere desarrollar actividades distintas o complementarias a las ejecutadas de forma ordinaria. (iii) El interés o la iniciativa se entiende como la habilidad para emprender por cuenta propia actuaciones o sistemas de trabajo nuevos, avanzándose a situaciones, hechos o problemas, sin llegar a extralimitar las líneas coherentes de actuación relativas al puesto de trabajo. También se valora la capacidad de responder de un modo ágil delante de situaciones nuevas, críticas y/o imprevistas. Considero que aquí la Generalitat hace un ejercicio inteligente de relectura del paradigma predominante que centra la productividad en aspectos de desempeño y rendimiento sin caer en las desnaturalizaciones que he ido denunciando.⁴⁴⁷ Ahora, como expongo en el marco teórico, no puedo compartir la asociación del rendimiento a la calidad, porque defiendo que el primero comporta siempre una valoración de los medios empleados, mientras que la segunda es un atributo del resultado independiente de los recursos invertidos. Por otra parte, la definición que propone de actividad extraordinaria se me presenta como reactiva ante una patología que se atribuye al funcionario —no hacer algo porque no le toca— que merece alguna aclaración previa: no puede haber tareas distintas a las asignadas en puestos que no están definidos a nivel de tarea. En la Generalitat, como veremos en este capítulo, el grueso de puestos no tiene más que una definición de funciones vaga y asociada a las que se atribuyen al Cuerpo. Ante ello, esa actividad extraordinaria debería conseguirse con una simple instrucción del superior jerárquico del empleado. Cosa distinta es la interpretación que hace del interés o iniciativa —que ante la falta de distinción asumo que los considera sinónimos— que por sí entiendo que es un elemento valorable. Lo cuestionable es hacer extensible esa valoración a cualquier puesto. De hecho, los mismos redactores del acuerdo parecen temer las consecuencias de su propuesta y advierten que no deben sobrepasarse las líneas coherentes de actuación. Pero, ¿cómo medimos esa coherencia? En una administración jerárquica una alusión genérica a la iniciativa del empleado es incongruente y, a mi parecer, temeraria. Finalmente, el acuerdo añade un nuevo sintagma —ajeno al paradigma que estoy refutando— que denomina compromiso profesional, y que vincula a la actualización profesional. Este compromiso, en el capítulo anterior de esta memoria, la he considerado una actitud asociada al desempeño contextual.

Para confirmar que el empleado ha mostrado un alto grado de productividad debe obtener una puntuación no inferior a catorce puntos sobre un máximo de

⁴⁴⁷ Desde la Generalitat se alude constantemente a la falta de competencias —FO: 42— para regular un modelo propio de Función Pública. Pero en este caso concreto, no ha lugar este argumento. El Acuerdo es de 2009 y el EBEP ya permitía asociar este complemento a condiciones distintas de las que recoge el paradigma predominante.

venticuatro, en la valoración de los ocho factores que recoge el Acta.⁴⁴⁸ Como novedad está que ofrece tres vías de valoración: (i) una autoevaluación del empleado, que revisa y valida el superior jerárquico; (ii) una evaluación conjunta del empleado con su superior, previo acuerdo entre ambos, y (iii) la evaluación directa por parte del superior jerárquico, cuando el empleado renuncia a la autoevaluación.

Por otra parte, se aprovecha para ampliar el catálogo de ausencias que no penalizan, incorporando, por ejemplo, el permiso por situaciones de violencia de género y el permiso por matrimonio.⁴⁴⁹ En esta línea de continuidad con lo que se venía haciendo, se excluye del devengo del complemento a quienes han sido declarados culpables de una falta grave o muy grave por hechos relacionados con el cumplimiento de la jornada, del horario o por un mal desempeño.

En 2010, el preámbulo del Acuerdo de Gobierno de 22 de junio aclara y actualiza el objeto de evaluación, y aunque se introduce con el enunciado del paradigma predominante —en remisión a lo que estableció el Decreto Ley 1/1997— luego podemos leer:

“La percepción del complemento de productividad viene determinada por la valoración de dos aspectos intrínsecos al desempeño; por un lado, el resultado del trabajo que se desarrolla que deriva del especial rendimiento y la actividad extraordinaria, y del otro, la conducta profesional que se vincula con el interés o la iniciativa con que se ejercen las tareas asignadas. Estas dos cuestiones se objetivaran de forma diferenciada en función del puesto que se ocupe y de los elementos que se consideren más relevantes de evaluar”.

Presumo que es voluntad de adaptar el enunciado a la definición de desempeño que propone el EBEP, por lo que se consuma un intento de ligar la ED, tal y como se entiende ahora, a un efecto retributivo, que mal llamarán productividad. Vincular resultados con rendimiento, o conductas con interés o iniciativa lo considero coherente. Pero no veo una relación clara entre la actividad extraordinaria que se definió en el anterior acuerdo y los resultados. Es más, sostengo que, si esa actividad debe considerarse, sólo puede entenderse como desempeño contextual, por tanto sería una conducta.

Es relevante la última frase del párrafo citado. Generalizar los objetos de evaluación —o cuanto menos, los factores que los concretan— a todos los puestos de trabajo de una Organización —más cuando, como en la Generalitat, los puestos son muy diversos— es una opción que crítico. Aquí parece que se contempla la objetivación diferenciada. Pero, conforme avanza el texto, se comprueba que la única distinción que se hace es entre puestos con mando o sin mando; a todas luces, una discriminación necesaria pero insuficiente para acercar la evaluación a la realidad del puesto. También

⁴⁴⁸ Los factores los comentaré con detalle en este mismo capítulo.

⁴⁴⁹ Para conocer la totalidad de ausencias que no se consideran a efectos de la percepción del complemento de productividad me remito a la cláusula quinta del Acuerdo.

debo destacar como, por primera vez, y por considerar que el absentismo reiterado incide en la productividad del conjunto de la Organización, cinco o más ausencias no justificadas al año excluyen de la percepción del complemento.⁴⁵⁰

El 2 de agosto de 2011 se publicó el que iba a ser el último Acuerdo de Gobierno en esta materia. En él se desandó el camino iniciado hacia la distinción entre evaluar a mandos o evaluar a personal sin responsabilidad en la dirección de equipos. Se vuelve a incidir en la oportunidad de mejora continua de la Administración que ha de suponer una evaluación que implica a los empleados, les responsabiliza de su desarrollo profesional y mantienen un diálogo fluido con sus superiores jerárquicos. Además se incide en la importancia de luchar contra el absentismo, no sólo por su impacto en la productividad del conjunto, sino también por su incidencia “en la imagen que proyecta sobre el conjunto del colectivo de trabajadores y trabajadoras públicos”.⁴⁵¹ Se aprovechó para actualizar el catálogo de permisos que no computaban a efectos de su devengo, y se eliminó la acumulación de cinco ausencias injustificadas como caso de exclusión. También se cambió el umbral de puntuación que supone una valoración de productividad alta, fijándolo en cincuenta y seis sobre ochenta; este cambio era consecuencia de pasar de una escala tipo Lickert —que se recodificaba con puntuaciones de cero a cuatro— a otra escala con valores de cero a diez.⁴⁵²

La Ley de presupuestos de 2012, sentencia la percepción del complemento, aunque sigue constando como un concepto retributivo.⁴⁵³

⁴⁵⁰ Esta novedad causó cierto desasosiego en el seno de la Organización porque hasta entonces las unidades de RH asumíamos que las ausencias por motivos de salud de duración inferior a cuatro días no se informaban en el sistema integrado de gestión de personal. Además, algunos Departamentos exigían algún tipo de justificación documental —por ejemplo, haber visitado al médico— pero otros no.

⁴⁵¹ Como he reflejado con mi trabajo en GRAPA junto a Rafa Martínez, en esos años la lucha contra el absentismo en la Administración pública compartía titulares con la baja productividad que se asociaba a los empleados públicos. La relevancia del tema nos llevó a estudiarlo. Pero al igual que expongo en esta memoria, concluimos que mezclar absentismo con productividad desnaturalizaba los conceptos e implicaba usar métodos que no contribuían ni a disminuir el primero, ni a incrementar la segunda.

⁴⁵² Sin mayor valor que el de anécdota, el 15 de julio de 2010 realicé un informe para mi unidad en la que valoraba como había ido la experiencia en mi Departamento. Como conclusiones sobre la metodología escribí: “consideramos que no siempre está claro si se pretende valorar actitudes y comportamientos (como dice el análisis de la Generalitat) o resultados (como posiblemente interpretan las personas que realizan la evaluación). Tampoco queda nada claro como la escala escogida (casi, algunas veces, a menudo...) ayuda a discriminar”. Estoy convencido que mi sugerencia sobre un cambio de escala no llegó al Gobierno, pero en el siguiente ejercicio así se produjo. Por otra parte, en contra del criterio que apliqué en ese informe, en mis proyectos de investigación la escala Lickert ha sido la que más he utilizado.

⁴⁵³ La Ley 1/2012, de 22 de febrero, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2012, en su artículo 26.1.c y d, establece que el complemento de productividad no se percibirá en 2012; con la salvedad de figuras análogas como el complemento de carrera y atención continuada del personal estatutario de los servicios de salud, y el 50% del complemento de productividad variable del Instituto Catalán de Salud.

Cuadro 56.- *Evolución de las características de la retribución del complemento de productividad en la Generalitat*

Ejercicio	Evaluación formal	Núm. de tramos	Ausencias penalizan	Ausencias excluyen
1993	No	3	No	No
1994	No	4	Sí	No
1995	Sí	4	No	No
1996-2001	Sí	4	Sí	No
2002-2009	Sí	2	Sí	No
2010	Sí	2	Sí	Sí
2011	Sí	2	Sí	No

Fuente. *Elaboración propia.*

Como vemos en el Cuadro 56, la formalización de la evaluación fue temprana. Si bien, hasta 2009 no tenemos un sistema evaluativo con garantías de transparencia y de objetividad. Nació como un recurso de los gestores para incentivar a sus empleados más destacados. Prueba de ello es la distribución forzada de un porcentaje de empleados en los tramos superiores. Derivó en un castigo velado a los empleados displicentes. Y acabó como un instrumento de implicación de los empleados en su desarrollo profesional; lo cual implicaba profundizar en la formalización del sistema evaluativo — donde la influencia del EBEP es incuestionable— identificando conductas —el objeto— asociadas a cada factor, definiendo el rol del evaluador y facilitando el diálogo y la posibilidad de alegar la disconformidad con el criterio del superior.

Hay una evolución en el grado de estratificación, empezando por en tres tramos el primer año —de los que aportó a este estudio—, incrementándose hasta cuatro en los ocho años siguientes, para estabilizarse en dos. En realidad, más que de dos tramos cabría hablar de una dicotomía: cobrar o no cobrar. Aunque lo sustantivo no es tanto el número de tramos sino el hecho de forzar la distribución en los tramos de mayor retribución.

Finalmente, la intromisión del absentismo es constante. Durante todo el período analizado, determinadas ausencias —cada vez menos— penalizan al comportar una minoración del importe a percibir; a excepción de los años 1993 y 1995, que entiendo que no se tuvieron en cuenta porque documentalmente no consta que así fuera. Sin embargo, sólo un año, en 2010, la acumulación de ausencias suponía formalmente —no puedo afirmar que, informalmente, no fuera un motivo no declarado en las valoraciones que situaban a los empleados en tramos sin retribución— la exclusión de la percepción del complemento.

LA PRODUCTIVIDAD EN LA AGENDA POLÍTICA

En la elaboración del marco teórico para esta memoria constaté que el interés por evaluar el desempeño de los empleados y la preocupación por la productividad en el sector público no era nuevo. A mediados del siglo XX, Ardant (1962) escribía su *Técnica del Estado, sobre la productividad pública*. Y en España el Ministerio para las Administraciones Públicas, el INAP recopiló en 1974 los *Estudios sobre la burocracia española*. En 1992, de nuevo el INAP imprimía el *Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo*; mientras que Mas y Ramió publicaron sus *Técnicas de Auditoría operativa aplicadas a la Administración Pública*. Entonces, ¿por qué se había avanzado tan poco? ¿Estuvo alguna vez en la agenda pública de la Generalitat?

Tomada en consideración desde 1979, la Administración de la Generalitat es joven. Pero no surgió de la nada. Se fue configurando con efectivos personales y recursos materiales de otras administraciones ya existentes. Pero esta transferencia no fue planificada.⁴⁵⁴ Se aprovechó que había un buen entendimiento entre el gobierno central y el autonómico no para acordar la transferencia de competencias, —puesto que éstas las reconocía el Estatuto de Autonomía— sino que se negociaban la transferencia de los medios asociados a esas competencias. Primero se transfirió todo lo asociado a carreteras, luego educación y, posteriormente, sanidad. Esta buena entente se quebró en 1981, porque el golpe de estado generó un clima político receloso de la descentralización y desarrollo del modelo autonómico (FO: 38). En estos primeros días de la génesis administrativa, evaluar a los empleados estaba en la mente de los gestores. Sin embargo, había otras prioridades ineludibles. La primera, la elaboración del marco normativo de la función pública. Transitoriamente se acogieron a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la función pública. Pero al año siguiente ya promulgaron la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad. Y en segundo lugar, la creación de una RPT que, según FO: 38, proporcionó una buena definición del puesto sin convertirse en un corsé para la gestión de los recursos humanos.

En el siguiente mandato, con la entrada de los 90, ya no estaba en la agenda ni la evaluación, ni la orientación a objetivos. En ese momento, las prioridades eran

⁴⁵⁴ FO: 38 asegura, que en este proceso, al personal de la Administración General del Estado que había de ser transferido no se le comunicaba nada. Simplemente, iban cambiando su adscripción de una administración a otra. En este cambio, no conservaban su puesto, sino que se adaptaban a la nueva estructura.

En este punto, defiende la fuente —en contra de otras opiniones, como FO: 30 y FO: 34— que no se limitaron a trasladar el modelo de la AGE. Crearon la estructura que les pareció más idónea para sus necesidades, sin sentirse condicionados por la que habían conocido en la Administración de origen (mayoritariamente eran efectivos traspasados por la administración estatal, pero también había un número importante procedentes de la administración local).

preparar unas oposiciones para el personal funcionario, y unificar los distintos colectivos del diverso personal laboral en el I Convenio Colectivo único (FO: 30).⁴⁵⁵

Volvió a plantearse a mediados de esa misma década, pero los obstáculos en la negociación sindical, el desinterés de algunos colectivos, el insuficiente apoyo de los máximos responsables departamentales en función pública —secretarías generales—, y la falta de conocimientos y competencias para llevarlo a cabo, les hicieron desistir. También se estudió implementar el trabajo por objetivos, pero no se concluyó el proyecto porque “había temas de diseño y del sistema global no resueltos” (FO: 28).

Con el cambio de liderazgo, finalizaban los noventa con la impresión que, aunque se quería, no se podía avanzar en la implementación de la evaluación y la orientación a objetivos porque (i) los directivos ni sabían ni querían, y porque (ii) era difícil establecer criterios objetivables (FO: 35). En palabras de la FO: 34: “El principal problema de la Administración es que no ha importado nunca a los políticos. Se la considera instrumental, pero a nivel de partido. Impera el tacticismo. Se habla de ella, pero nunca se la han tomado seriamente, porque no da réditos políticos”.

La última década del siglo XX empieza con el debate de la evaluación apartado. Con una RPT reciente, la prioridad era reducir el número de ocupaciones provisionales —concretamente, las comisiones de servicio— y funcionarizar los puestos de personal laboral de perfil administrativo. Se hablaba mucho de modernización, pero todavía se veía como una entelequia (FO: 32). “La Administración Pública no tiene solución... no se cree en ella” (FO: 33). El interés por premiar la presencia era muy fuerte, por eso se impulsó el complemento de especial dedicación —asociado a una jornada con horario especial— para “reconocer la disponibilidad de cumplir más allá del horario” (FO: 40).

El cambio político en el *Govern* de la Generalitat, y el posterior giro inesperado que supuso, en 2004, el retorno del partido socialista al Gobierno del Estado, configuró un clima que no propiciaba entrar a fondo en una reforma de la Administración pública (FO: 31). Además, ya se habían empezado los trabajos preliminares del EBEP y se estaba a la expectativa de ver cómo se resolvería. Por ello, no se apostó por la evaluación y el trabajo por objetivos y se aceptó seguir con las instrucciones heredadas del gobierno anterior para la distribución del complemento de productividad. Pero una vez superada la incertidumbre de los primeros años, volvió a entrar en la agenda (FO: 37). Se pensaba en un modelo mixto de evaluación de competencias y de logro de objetivos (FO: 29). Hubo dificultades con todos los actores, aunque si no prosperó fue, principalmente, por las reticencias de los secretarios generales (FO: 39). Finalmente, a finales de la primera década de este siglo se apostó asociar la percepción del complemento de productividad al resultado de una evaluación: que es el caso en el que

⁴⁵⁵ I Convenio Colectivo único de ámbito de Cataluña del personal laboral de la Generalidad de Cataluña, suscrito por la representación de la Administración de la Generalidad de Cataluña y por la parte de las centrales sindicales UGT y CCOO, el 7 de marzo de 1991.

me centraré en este capítulo. Sin embargo, pronto se vio que “la falta de definición de competencias profesionales y objetivos por parte de toda la cadena de mando” (FO: 41) desnaturalizaría el intento.

El nuevo sistema se extinguió al finalizar el segundo gobierno tripartito. Formalmente, la evaluación finalizó porque iba ligada a la retribución de un complemento de productividad cuya vigencia suspendió la Ley de presupuestos de 2012 del gobierno catalán como medida de ahorro económico; y que se trasladó a la Administración de la Generalitat mediante el Acuerdo de Gobierno, de 29 de mayo, por el cual se adoptan medidas excepcionales de reducción del gasto de personal para el ejercicio presupuestario de 2012. No obstante, no es menos cierto que el modo cómo se estaba evaluando se cuestionaba internamente. El equipo directivo entrante consideraba que la evaluación debía estar vinculada a objetivos y que el complemento de productividad debía premiar sólo la excelencia (FO: 42).

Así las cosas, no puedo concluir que la EP haya estado en firme dentro de la Agenda del Gobierno. En la segunda mitad de la década de los noventa sí que había una apuesta de productividad vinculada a la dirección por objetivos y en los que se premiaba la excelencia; pero no prosperó. ¿El motivo? No se supo objetivar la evaluación y, sobre todo, no se pudieron resistir las reticencias internas; además, el entorno socio económico era favorable y se primó mantener la paz social.⁴⁵⁶

En general, y como observamos en el Cuadro 57, ni siquiera en los períodos de mayor estabilidad institucional ésta se tradujo en la continuidad de los responsables en materia de función pública. Paradójicamente, la persona más longeva en su cargo es la actual directora, que ha permanecido en el cargo bajo tres gobiernos distintos.⁴⁵⁷ En el período que va desde el 10 de abril de 1980 hasta el 31 de diciembre de 2015, once personas han ocupado el cargo a nivel de dirección general y seis a nivel de secretaría; aunque dos personas han ocupado ambos cargos, por lo que en total han sido quince las que han ostentado la máxima responsabilidad en el ámbito de la función pública de la Generalitat. Pero los mandatos han tenido una duración muy dispar; desde los 190 días de Arias y Erruz, hasta los 1.962 de Miret y 1.772 de Bouis. Lo que arroja una media de

⁴⁵⁶ Pocas voluntades han sido tan bienintencionadas y han comportado tanto perjuicio a la Administración como el mantenimiento de la paz social. Paz mantenida con pan y circo. Pan que han sido políticas retributivas incrementalistas sin vinculación alguna con el desempeño y, menos aún, con el rendimiento. Circo que se ha traducido en formación desvinculada del puesto de trabajo —desde el inglés a las que van directamente orientadas a superar las pruebas de acreditación de las competencias digitales—, en estiramientos musculares o sesiones de taichí. Esta presunta paz social se mantuvo tolerando la desidia y el incumplimiento de los empleados menos hacendosos, a costa de sobrecargar hasta la saturación a los empleados más abnegados. Todas las prebendas obtenidas por los empleados en la época de abundancia se consideraron derechos adquiridos. En época de carestía, el quebranto de la paz no se negoció. Porque como los políticos saben, el empleado público —salvo bomberos y sanitarios— no tiene armas para el combate. La burofobia les lleva a perder la batalla de la opinión pública. Y, luego, cuando se retiran a sus despachos, los asuntos ahí siguen y deberán incrementar el esfuerzo para recuperar el trabajo atrasado.

⁴⁵⁷ Para calcular la duración del mandato cogí la fecha de 31 de diciembre de 2015 porque era cuando trabajé esa parte de la memoria. En sucesivas revisiones —la última el 1 de junio de 2017— he constatado que el equipo directivo —Masó y Bouis—sigue en su cargo, por lo que Susana Bouis ya ha superado los 1.962 días que permaneció Angel Miret.

894,6 días; por encima de la cual sólo se encuentran seis mandatos. Gorriti siempre afirma que no habría podido llevar a cabo su proyecto sin los diez años de estabilidad en los que gozó de la confianza de la vice-lendakari Idoia Zenarruzabeitia. Diez años son 3.650 días. Grosso modo, el doble de lo que permaneció Miret. ¿Se puede diseñar, implementar y consolidar un sistema evaluativo sin una mínima estabilidad de los responsables políticos y su equipo directivo? Rotundamente no.

Cuadro 57.- Responsables de la función pública de la Generalitat en el período 1981-2017. *

Secretaría de Administración y Función Pública			Dirección General de la Función Pública		
	Desde	Hasta		Desde	Hasta
Meritxell Masó Carbó	24/01/13	—	Susana Bouis Gutiérrez	24/02/11	—
Pilar Pifarré Matas	20/10/11	23/01/13			
Maria Teresa Aragonés Perales	01/12/06	13/01/11	Leonor Alonso González	22/03/07	12/01/11
			Joan Plana Solà	01/12/06	21/03/07
Jaume Erruz Seall	25/05/06	30/11/06	Carles Arias Casal	25/05/06	30/11/06
Rut Carandell Rieradevall	29/12/03	24/05/06	Joan Plana Solà	06/04/05	24/05/06
			Francisco José González Ruiz	23/07/04	15/03/05
			Maria Teresa Martí i Castro**	16/01/04	22/07/04
Josep Ramon Morera Balada	16/12/00	28/12/03	Maria Teresa Martí i Castro	13/02/02	01/01/04
			Maria Àngels González Estremad	17/02/99	31/08/01
Àngel Miret Serra	05/08/97	07/09/00	Josep Ramon Dueso i Paratge	01/04/99	16/12/99
Carles Losada Marrodán***	26/04/95	22/07/97	Àngel Miret Serra	26/04/95	04/08/97
			Carles Losada Marrodán	15/03/93	25/04/95
			Carles Pol Torrella	15/06/92	14/03/93
			Manuel Feu Manso	07/04/89	17/05/92
			Maria Lluïsa Florensa Palau	21/09/87	06/04/89
			Joan Maria Ramírez Cardús	03/05/82	20/09/87
			Joaquim Pérez Verdaguer	05/03/81	26/05/82
			Martín Pagonabarraga Garo	15/01/80	04/03/81

* El grafismo del Cuadro se fuerza para visualizar los tándems secretario-director.

** Con el nombre de Dirección General de Relaciones en el Ámbito de la Función Pública.

*** Con el nombre de Secretaría general de Administración y Función Pública.

Fuente: *Elaboración propia*

4.2.- LA APUESTA POR UN NUEVO SISTEMA EVALUATIVO: 2010-12.

El sistema evaluativo que se propuso en 2010 ha sido explicado y documentado con profusión por quienes lo gestaron intelectualmente: Juliana Vilert y su equipo.⁴⁵⁸ Es una propuesta que debe entenderse dentro de la voluntad de sus impulsores de instaurar un marco integral de gestión por competencias. Desde esta visión sistémica se advertía en la necesidad de avanzar en un desarrollo normativo que facilitara que el resultado de la evolución tenga efectos en los subsistemas de gestión de la ocupación —carrera horizontal—, de gestión del desarrollo —formación— y de administración de la compensación —retribución— (Fumadó, et al., 2012). De facto, el mismo equipo ya había apostado por la selección por competencias y se instruyó al personal en esa línea (Generalitat de Catalunya, 2009, 2010 y 2011). Es esta orientación teórica —la gestión por competencias— la que condiciona como se afrontará la evaluación, tanto a nivel de finalidad como de objeto. En este caso, a todas luces el efecto no es tal sino que es un pretexto, y así lo reconocen: “en coherencia con este planteamiento se apostó por incidir en el único supuesto en el que la normativa actual «obliga» a la evaluación, que es en ocasión de establecer la distribución del complemento de productividad” (Fumadó, et al., 2012:6).

4.2.1.- LA FINALIDAD

Como bien dicen las autoras intelectuales de esta propuesta, era obvio que el complemento de productividad había perdido su capacidad para incentivar (Fumadó, et al., 2012). Mérito que se arrogan sindicatos como CATAC, que aun sin estar de acuerdo con el modelo vigente hasta 2008, “con esfuerzo, se habían pulido algunos de sus grandes defectos”.⁴⁵⁹ Ante la obviedad cabría preguntarse si la nueva propuesta pretendía recuperar el potencial incentivador. No parece ser que fuera así. De hecho, como he mencionado en el epígrafe del desarrollo normativo, el Acuerdo de 2009 defendía esta evaluación como instrumento de desarrollo profesional. Las propulsoras demandan introducir la cultura de la evaluación y el diálogo entre mandos y equipo. Por ello, en la evolución que protagonizaba el Acuerdo de 2010, se potenciaba la figura de la jefatura como director de equipos, proponiendo una evaluación diferenciada para quienes asumían esa responsabilidad.

Observamos que no se menciona el vínculo necesario entre el desempeño de los empleados y la consecución de unos objetivos planificados por la dirección. Por otro

⁴⁵⁸ Para profundizar en este sistema y su implantación es lectura imprescindible: *Propostes per a un model d'avaluació de l'acompliment a la Generalitat de Catalunya* (Fumadó, Martínez, Navarro y Vilert, 2012).

⁴⁵⁹ Así se expresan en la nota difundida por correo electrónico a todos los empleados para informar sobre los temas tratados en la mesa sectorial de 22 de abril de 2010. A la misma nota se remitían cuando informaron sobre las novedades sobre el complemento de productividad que se presentaron en la mesa sectorial extraordinaria de 1 de julio de 2011.

lado, viendo que consideraban que la evaluación no podía tener, por las limitaciones normativas, en los subsistemas de RRHH; considerando que el efecto retributivo era colateral. Por todo ello, bajo el marco analítico de este trabajo, la finalidad observada es la motivación.

4.2.2.- EL SISTEMA EVALUATIVO:

El sistema jamás fue presentado como tal. Se aprovechó la ventana de oportunidad que ofrecía la distribución del complemento de productividad. No obstante, hay elementos constitutivos que se definieron con claridad meridiana.

4.2.2.1.- El objeto de evaluación

El objeto de evaluación seguía siendo el paradigma predominante. Al menos en su enunciado formal. Entiendo que se consideró que la normativa estatal obligaba, o no había capacidad de influir sobre el Departamento que confeccionaba el presupuesto y en el que se mantenía la fórmula ya conocida.⁴⁶⁰ Sobre lo primero, a mi entender, el EBEP ofrecía la posibilidad de haber reformulado el paradigma y dotarlo de mayor coherencia con lo que finalmente se evaluaba. Sobre lo segundo, de ser cierto corroboraría el poco soporte institucional que la evaluación tenía.

En cualquier caso, del paradigma predominante se diferenciaron tres sintagmas y a cada uno de ellos se les asignó entre dos y tres conductas asociadas. La estructura varió entre 2009 y 2010 —para volver en 2011 a la propuesta inicial— en la medida que se proponían evaluaciones diferenciadas entre quienes ocupaban puestos de mando y el resto de personal. Para ser lo más exhaustivo posible, analizo los factores que constituían el objeto de evaluación en el ejercicio 2010.

Al colectivo con responsabilidad de mando, el especial rendimiento lo interpreta como la competencia profesional de dirección y desarrollo de personas. Concretándola en tres conductas con los siguientes enunciados: (i) *Fomento el trabajo en equipo y la participación, doy confianza al equipo para trabajar con autonomía y reconozco los méritos del equipo a nivel individual y colectivo*. Cuesta aceptar que el evaluador de un mando tenga constancia acreditable de cómo ejerce su subordinado el liderazgo. Es un redactado útil para que en la autoevaluación del empleado reflexione

⁴⁶⁰ Hará escasamente dos años comprobé como los intentos de coordinación entre Departamentos fallaban intento tras intento con argumentos de los más peregrinos. En esa ocasión, una compañera mucho más experimentada y con profundo conocimiento de los canales informales de poder en el seno de la Generalitat me aportó luz: los consejeros respectivos pertenecían a partidos distintos. Y del dato pasó a la generalización: Economía y Gobernación —los dos Departamentos con impacto en la gestión de RRHH por tener la competencia en presupuestos y en función pública— siempre habían tenido color distinto; excepto en los breves periodos de gobierno monocolor. Indistintamente de si se trataban de coaliciones electorales o de gobierno —CDC y UDC, PSC y ERC, o PDCAT y ERC— los dos focos de poder sobre el funcionariado jamás recaían en el mismo lado. Esto que puede ser como una garantía de estabilidad, en la práctica ha sido un elemento más de freno a los intentos de modernización.

sobre como desempeña su jefatura, pero más allá parece difícil que su evaluador pueda validarlo o refutarlo.

(ii) *Establezco los objetivos que se han de lograr entre los miembros del equipo, en función de los puntos fuertes de las personas y de las disponibilidades del momento, evalúo el cumplimiento y les doy información sobre el grado de eficiencia logrado.* Preocuparse por el desarrollo profesional del equipo, estableciendo metas individuales, es distinto a una dirección orientada al logro de objetivos planificados por la dirección. Las metas de desarrollo individual pueden adaptarse a la realidad de cada persona, sin embargo, los objetivos deben ser iguales para todos. En cualquier caso, es de nuevo una reflexión interesante cuando se opta por la autoevaluación, pero poco operativa cuando debe ser el superior de ese mando quien lo valore.

(iii) *Procuro que el equipo desarrolle un trabajo de calidad, identifico las deficiencias, detecto las áreas de mejora y actúo para desarrollarlas.* En la línea de las anteriores, sin una entrevista de incidentes críticos —u otros instrumentos similares— cuestiono que el evaluador sea capaz de valorarlo.

Como actividad extraordinaria introduce la competencia de flexibilidad y gestión del cambio: (iv) *Tengo una visión clara del objetivo y actúo con perseverancia, aunque muestro capacidad de adaptación a las nuevas demandas y a las responsabilidades que deben asumirse.* ¿Qué objetivo? ¿Lo ha fijado el evaluado o proviene de la cadena de mando? En un entorno donde lo urgente siempre se impone a lo importante, ¿no poder cumplir con los objetivos es consecuencia de un mal desempeño? La capacidad de adaptación siempre es un factor positivo; de hecho, es lo que garantiza la supervivencia ante los cambios. Pero cuando las nuevas demandas saturan la unidad, la adaptación deviene quimérica.

(v) *Detecto la necesidad de innovar ante nuevas necesidades o cambios e impulso nuevas maneras de hacer que contribuyan a trabajar de un modo más efectivo.* Tras la fiebre modernizadora, el virus de la innovación se ha inoculado en la Generalitat. Pero, ¿en cuántas unidades existe un margen de autonomía real — recordemos el alto grado de reglamentación de la actividad administrativa— como para que la innovación sea una opción? Y cuando existe, ¿se puede innovar ejercicio tras ejercicio? E imaginemos una unidad que está recibiendo las alabanzas de los usuarios por la eficacia, eficiencia y calidad —el óptimo ideal (Martínez y Jané, 2011)— de los servicios que ofrece. ¿De no poder innovar ese ejercicio debe valorarse a la baja y arriesgarse a perder el plus de productividad?

En el objeto interés o iniciativa desarrollan la competencia de comunicación, persuasión e influencia: (vi) *Adapto mi discurso al interlocutor asegurándome de la adecuada recepción del mensaje. Afronto situaciones de discrepancia con argumentos sólidos y asertividad.* (vii) *Procuro que la información fluya entre el equipo, comunico los cambios, comento las consecuencias y escucho con empatía las incertidumbres del equipo.* (viii) *Defino mecanismos de comunicación para fomentar que todos los agentes*

implicados dispongan de la información necesaria en todo momento y procuro para que la información de la actividad de la unidad se difunda. La primera se trata más de una habilidad que de una conducta. Pero sin duda se trata de tres buenos elementos a valorar, cuando sean necesarios para el óptimo desempeño del puesto. Si por extensión consideramos que cualquier mando debe comunicarse con su equipo, me parecen pertinentes.

Para el resto de puestos —lo que no ostentan mando— no existe una asociación con competencias profesionales. Así los anclajes conductuales que relaciona con el especial rendimiento son: (ix) *Resuelvo las cuestiones que se me plantean con eficacia y cumpliendo los plazos y compromisos, a fin de aumentar los estándares de calidad de mi trabajo.* Vilert y el resto de equipo que diseñó esta evaluación afirmaban, en alusión a Salvador, que no se puede implementar un sistema evaluativo sin prestar atención a las características y necesidades de la Organización. Lo refrendo, y por esta razón me parece incorrecto valorar la adecuación a unos estándares que, por lo general, no existen o se desconocen.

(x) *Hago uso de los recursos de que dispone o que gestiona la Administración con un criterio de máxima eficiencia, empleado los recursos disponibles indispensables y minimizando el tiempo empleado en la ejecución de las tareas asignadas, sin que esto comporte una disminución de los niveles de calidad.* El enunciado presupone que hay un modo óptimo de ejecución de las tareas. Sin concreción —sin un ejemplo de desempeño de tarea como el que propone Gorriti— se queda en un anhelo, o en el peor de los casos en un factor tan subjetivo que puede derivar en arbitrariedad cuando deba valorarlo el superior jerárquico. Otra cosa sería si lo que estuviéramos diciendo es que no despilfarro recursos ni dilato la resolución de los expedientes.

(xi) *Trabajo con el objetivo de obtener la máxima calidad en todas las actividades, la óptima satisfacción de los usuarios y la mejora de los procesos de gestión en el servicio.* Buena reflexión personal. Pero en un proceso de autoevaluación ¿quién contestaría que no? Porque no está preguntando sobre si el resultado es de calidad, sino que interroga sobre la voluntad con la que afronta su trabajo.

Relaciona con la actividad extraordinaria dos conductas: (xii) *Cuando es necesario, y a fin de colaborar al máximo con el equipo de trabajo, llevo a cabo tareas complementarias a las ejecutadas de forma ordinaria.* Ya he comentado lo que se esconde tras este enunciado: evitar que el empleado se enroque en las tareas que tiene asignadas y se niegue a colaborar con otros compañeros. Pero la realidad es que el puesto de trabajo en la Generalitat está definido, a lo sumo, a nivel de función. Además, ¿se descarta que durante un año no haya sido necesaria esa colaboración extraordinaria? Si se contempla, ¿cómo debería evaluarse? Recordemos que no se trata de distintas conductas que puedan ser observadas para valorar la actividad extraordinaria, sino que la valoración de cada una de ellas suma para la puntuación final.

(xiii) *En periodos concretos, en los que se requiere absorber cargas de trabajo excepcionales, intensifico los esfuerzos.* Está relacionada con la anterior, pero tiene una connotación de rendimiento. Con ello surge una paradoja. El empleado que desempeña sus tareas con una alta intensidad y máxima eficiencia, si hay un flujo constante de trabajo, no podrá absorber nuevas cargas ni incrementar el esfuerzo porque ya está en un desempeño óptimo. Por tanto, será mal valorado. En cambio, el empleado que habitualmente tiene un desempeño mediocre tendrá margen para incrementar el esfuerzo —lo que no siempre significará que alcance el nivel de empeño del anterior empleado— y aumentar la carga de trabajo desarrollada. En este caso, debería ser bien valorado.

Y, finalmente, con el interés o iniciativa se asocian tres conductas: (xiv) *Muestro un interés continuado en conocer hechos, datos y otra información actualizada relacionada con el contenido del trabajo, hecho que me permite alcanzar unos niveles óptimos de rendimiento.* Es una muestra de los problemas que adjudico a la voluntad de buscar una solución generalista con enunciados que ser válidos sin tener en consideración el puesto de trabajo que se ocupa. Más allá de aceptar la formación estratégica, que pudiera ser común a cualquier puesto, y en el supuesto que la Organización tenga capacidad para aportar conocimiento nuevo de un modo continuado, la voluntad de actualización profesional no puede ser igual en un letrado que un conserje.

(xv) *Ante situaciones nuevas, críticas o imprevistas, identifico deficiencias, problemas y oportunidades y propongo mejoras —dentro de los límites coherentes de actuación de mi puesto de trabajo— en todo aquello que pueda afectar en un futuro la consecución de los resultados esperados.* El hecho de que sea necesario de fijar unos límites en el redactado ya delata los riesgos que entraña. Ya he reiterado mis precauciones al hablar de innovación cuando los márgenes de autonomía son limitados.

(xvi) *Me adaptado con rapidez y eficacia a las innovaciones organizativas y tecnológicas que se producen en el entorno laboral y procuro incorporarlas en el trabajo.* En cierto momento las reticencias al uso de las nuevas tecnologías fue un problema en algunas unidades —recordemos lo visto en la Inspección de Trabajo—, y este enunciado parece reaccionar ante ello. Pero en 2009, si bien la geriatrización ya era preocupante, no puedo considerar que fuera un problema lo suficientemente generalizado como para justificar valorar este factor a todos los empleados. En cualquier caso, la potestad y responsabilidad de incorporar las novedades organizativas y tecnológicas al trabajo es de la Organización; al empleado le corresponde acatar. No es una actitud a potenciar, en la medida que hay que cumplir las instrucciones provenientes de la dirección. Si la incorporación de las innovaciones no fuera por vía de la instrucción de los mandos, estaríamos entrando en colisión con otros principios como la homogeneización del servicio o la seguridad en los medios empleados.

En general, las competencias pueden ser útiles en procesos de selección porque analizan un período más o menos largo, pero para una evaluación anual los anclajes

propuestos hacen referencia a situaciones que lo más probable es que no se produzcan durante ese ejercicio. Por otra parte, los dieciséis enunciados son anclajes conductuales útiles para evaluadores formados en la materia, pero son confusos —como muestran mis interrogaciones— para el neófito.

En cualquier caso, el hecho de valorar competencias profesionales —en los mandos— y conductas no vinculadas al desempeño concreta de las tareas de cada puesto lo considero una muestra de desempeño contextual. Sin valoración del rendimiento, y mucho menos de la productividad.

4.2.2.2.- Los efectos de la evaluación

Si bien se advertía que era un efecto colateral, el principal es retributivo. No en vano, es una evaluación destinada a la distribución del complemento de productividad. No obstante, las promotoras están proponiendo un cambio en la cultura organizativa de la Generalitat. Abogan por la ED —en el marco de un sistema de gestión integral por competencias— como desencadenante de una transformación en la que el empleado se implique en cómo hace su trabajo y los mandos se responsabilicen de orientar esa actuación y procurar su desarrollo profesional. Dicho desarrollo deberá, cuando el marco normativo lo permita, disponer de una carrera horizontal y de itinerarios formativos.⁴⁶¹

4.2.2.3.- Los evaluadores

La segunda gran innovación que se proponía —el primero era la interpretación del objeto— era permitir tres opciones de evaluación. Dos son fórmulas mixtas que combinan la autoevaluación con la evaluación jerárquica. La tercera posibilidad que ofrecen es directamente la jerárquica.

La primera opción se inicia con una autoevaluación del empleado que luego será revisada y validada o modificada por su superior jerárquico. El empleado conoce cómo ha sido valorado por su jefe y tiene la posibilidad de hacer alegaciones —dentro de la aplicación en línea que se habilitó para tal efecto. Existe transparencia, pero no un verdadero diálogo.

En la segunda posibilidad participan simultáneamente evaluado y evaluador. Formalmente se requiere la disponibilidad expresa del segundo. En la práctica se denunció que algunas jefaturas tomaban la iniciativa y proponían a los evaluados esta opción; lo que se interpretó como una imposición. La evaluación conjunta en un buen entorno potencia un diálogo franco y constructivo. No obstante, debe resaltarse que la

⁴⁶¹ Debe constar que en la fecha en que se hacía esta propuesta, la Generalitat disponía de competencias —otras comunidades autónomas hicieron ejercicio de ellas— para adaptar el marco normativo en cuanto a evaluación, retribución asociada a ella y carrera profesional. En la formación el marco normativo no necesitaba adaptación alguna.

Generalitat es una administración fuertemente jerarquizada por lo que la relación es asimétrica. Lo que debe combinarse con el hecho constatado que el mando pocas veces ha sido seleccionado para ocupar la jefatura por sus habilidades directivas sino por la *expertise* en la materia de negocio. De esta coyuntura el escenario de la evaluación conjunta podría devenir contraproducente.⁴⁶²

Finalmente, cuando no es posible que el empleado participe en su evaluación —porque ha cesado su relación laboral o por causas de fuerza mayor— o éste renuncia expresamente a hacerlo, se contempla la evaluación directa por parte del superior jerárquico.

El rol del evaluador jerárquico fue reforzado con formación presencial y con documentación. Sin embargo, más allá del uso de la aplicación, poco o nada supo el empleado sobre cómo debía afrontar la evaluación. Por lo que los enunciados —a menudo difíciles de relacionar con las tareas que realizaban— eran excesivamente interpretables, lo que infería al proceso de evaluación una excesiva pátina de subjetividad.⁴⁶³

4.2.2.4.- El mecanismo

Como garantía de transparencia, a la vez que obligados para facilitar la operatividad del proceso y su posterior evaluación, se habilitó una aplicación en línea que permitía cumplimentar el Acta, realizar observaciones y seguir el estado de tramitación. La aplicación en general funcionó bien, aunque los servicios de RRHH departamentales debieron realizar numerosas modificaciones en la asignación de evaluadores.

El instrumento fueron las actas de evaluación individual, consistentes en una escala de conductas observadas en las que valoraba el grado de acuerdo o desacuerdo con los ítems descriptivos de alguna conducta asociada a uno de los tres factores. Anecdótico considero el cambio de escala que se produjo en 2011. Se pasó de una tipo Likert —que atribuía 0 puntos a ‘casi nunca’, 1 punto a ‘algunas veces’, 2 puntos a ‘a menudo’ y 3 puntos a ‘casi siempre’— a una escala ordinal con valores del 0 al 10, en la cual 0 se correspondía con ‘nunca’ y 10 con ‘siempre’.

⁴⁶² El INAP, en su Plan piloto, ha trabajado específicamente la entrevista de evaluación, que sería una figura análoga a la que se propone con la evaluación conjunta. En la documentación que examiné se dan numerosas indicaciones al evaluador para conseguir que el diálogo que se genere sea constructivo.

⁴⁶³ Las críticas de los sindicatos también incidían en ese exceso de subjetividad, que sin duda interpretaban como antesala de la arbitrariedad. Ver, por ejemplo, las comunicaciones citadas en la nota 459.

4.3.- FIN DEL SISTEMA EVALUATIVO: ARGUMENTOS DEL FRACASO.

Parece irrefutable que la evaluación dejó de hacerse porque la crisis económica impuso medidas extraordinarias de ahorro entre las cuales el Gobierno de la Generalitat incluyó la prohibición de retribuir la productividad. Pues yo niego la mayor. La evaluación dejó de hacerse porque: (i) la Generalitat no llegó a creerse la evaluación como instrumento de desarrollo profesional de sus empleados, puesto que la retribución era el pretexto, la implicación del trabajador y el diálogo con sus mandos era el efecto perseguido; (ii) los responsables de función pública no tenían el dominio necesario sobre la Organización, porque la Generalitat tiene una organización feudal (Ballart, 2000); (iii) la estructura organizativa no está bien definida a nivel de puesto de trabajo, y (iv) no respondía a las expectativas internas sobre lo que debía ser y significar un sistema de ED.

Ahondando en el párrafo precedente: “Las valoraciones políticas y académicas respecto al proceso de creación y desarrollo de las administraciones autonómicas tienden a coincidir en que se ha perdido una «oportunidad histórica» y en que ha faltado capacidad de innovación” (Ballart, 2000: 189). “La voluntad política de una rápida legitimación, la falta de tradición administrativa de las comunidades autónomas, el ritmo de trasposos, o la falta de soluciones alternativas disponibles en aquellos momentos, son argumentaciones que se han venido dando para explicar esta configuración administrativa fuertemente mimética” (Subirats, 1994:9). Este mimetismo en la estructura organizativa (Lliset y Tornos, 1986; Font, 1990; Peña, 2010) y territorial (Rueda y Sanclimens, 1994) se observa también en las políticas de RRHH. Ballart considera que la legislación básica del Estado en el ámbito de la función pública ha constreñido la capacidad de innovación del legislador autonómico actuando como “un apretado corsé en el que no cabían nuevas formas de contratación, selección, promoción-carrera o retribución” (Ballart, 2000: 189).⁴⁶⁴ De todo ello podemos colegir la carencia de un modelo propio de ocupación pública.

Como he señalado, la prioridad fue asumir el máximo número de servicios y sus correspondientes recursos humanos, materiales y financieros (Ballart, 2000; Morera, 2003). No fue un crecimiento planificado, que hubiera permitido el oportuno proceso de reflexión y de definición de un modelo propio. Pero tampoco se optó por trasladar el modelo de la AGE, principalmente porque se temía el poder de los grandes Cuerpos de administración civil (FO: 38); lo que supuso una pérdida de conocimiento organizativo y, en cierto grado, de profesionalización de la función pública (FO: 32, FO: 34).

⁴⁶⁴ Hay restricciones objetivas que suponen que el Estado tenga la competencia para legislar las bases del Estatuto de los empleados públicos. Como también existen restricciones en la contratación administrativa que imponen las instrucciones emanadas de Bruselas. No obstante, al menos desde que entró en vigencia el EBEP, ese ‘corsé’ dista mucho de apretar, puesto que no se han explorado los límites que propone en evaluación del desempeño, carrera horizontal o retribución asociada al rendimiento.

Ante ese temor al efecto corporativo del Cuerpo se optó por crear dos grandes agrupaciones de cuerpos —generalistas y especiales— a la vez que se potenciaba el modelo de puesto de trabajo. Con ello se desactivaba la potencial influencia del Cuerpo que pasaba a ser una mera agrupación homogénea “por su titulación, programa de ingreso y funciones a cumplir” (Feijoo, 1995: 90-91). Lo que pudo ser una solución a un temor en los primeros días de la administración catalana, hoy es una de sus principales disfunciones; que se ha agravado notablemente al combinar las formas de provisión ordinarias e infrecuentes—los concursos de mérito y capacidad— con las excepcionales pero cotidianas de cobertura de vacantes mediante la publicación en el portal del empleado ATRI.

Otra patología asociada a la transferencia de efectivos sin planificar es la que denuncian Lliset y Tornos (1986). En un proceso ordenado se habrían analizado las necesidades de la Administración receptora y cómo afectaría a la organización de la Administración cesante. Con las conclusiones se determinaría la cantidad de efectivos necesarios y se buscaría las personas concretas que mejor se adaptarían al perfil. Pero eso hubiera sido demasiado perfecto. La realidad es que no se fue capaz de concretar las tareas desempeñadas por cada funcionario. De todos modos, aunque se hubiera podido delimitar las tareas, el abanico competencial en el que desarrolla su actividad un empleado no tiene por qué limitarse a la competencia concreta que quiera traspasarse; ello imposibilita saber qué efectivos deben traspasarse. Ante ese escenario, se decidió aplicar los métodos de traspaso que preveía la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso autonómico —el forzoso y el voluntario—, por lo que la designación acabó siendo arbitraria —cuando no existía un criterio funcional para determinar a quienes iban por el procedimiento forzoso— o sujeta a intereses particulares —de quienes se presentaron voluntarios—; en ninguno de estos casos primó la mejor solución para el buen funcionamiento corporativo. El resultado fue “más bien caótico: permanencia en el Estado de funcionarios sin tarea, desigual dotación a las Comunidades autónomas, desconfianza entre el personal transferido por el método seguido y la obligación de contratación de un buen número de nuevo personal a cargo de las Comunidades autónomas” (Lliset y Tornos, 1986:42).⁴⁶⁵ Este desaguisado es el que vimos que condicionó la agenda política los primeros años (oposiciones, convenio colectivo único, etc).

Pero si como afirma López, “las razones invocadas para justificar el mantenimiento del modelo estatal del momento y la no-definición rápida de un modelo propio de Administración pública claramente diferenciado fueron la necesidad de asumir y gestionar las transferencias estatales de manera inmediata. Esta circunstancia

⁴⁶⁵ Por mi experiencia laboral puedo afirmar que lo que narran Lliset y Tornos no es una exageración. Yo personalmente lo he visto en el proceso de transferencia de las competencias de Inspección de Trabajo a la Generalitat, mientras las de Seguridad Social quedaban en manos del estado. El cuerpo de inspectores es de trabajo y seguridad social. Las disfunciones organizativas fueron numerosas y habrían merecido un artículo.

ha desaparecido actualmente, lo que facilita el diseño de un modelo propio” (2010:31). Entonces, ¿cuál es el modelo? FO: 36 sostiene que a día de hoy todavía no existe.

La única excepción —no especialmente positiva— en relación a un criterio en relación a la productividad es la voluntad inquebrantable de que sea único (FO: 42). Un caso paradigmático ha sido la eliminación del sistema de productividad de la Inspección de trabajo. Desde el momento en que se transfirieron los efectivos del Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, con tablas retributivas propias, fue una exigencia de la DGFP que para pasar al marco retributivo común debían renunciar a su sistema de evaluación de la productividad. Cuando se consolidó la adaptación retributiva, de facto supuso que los inspectores y subinspectores acabaron cobrando lo mismo o más, pero sin tener que justificar sus resultados.

CONFLICTO ENTRE LOS CENTROS DE PODER EN MATERIA DE OCUPACIÓN PÚBLICA

Como explica Ballart, el modelo burocrático-centralizado basado en secretarías generales fuertes es “resultado de la necesidad de sumisión del aparato administrativo a la autoridad política del consejero” (2000:189). Esta figura de poder —máxima autoridad en cada Departamento en materia de RRHH— que se sitúa en la punta de la pirámide de una institución muy jerarquizada, contribuye a homogeneizar la gestión del personal en la consejería y consolidar el modelo burocrático tradicional. Pero a la vez que el secretario general impone su criterio a las direcciones generales de su consejería, su autonomía lo sitúa como igual ante su homólogo del departamento con competencia en materia de función pública. De modo que nada se hace en materia de gestión de recursos humanos sin el beneplácito o el consentimiento del sanedrín de secretarios generales.⁴⁶⁶ Pregunté por la fuerza de este contrapoder interno, capaz de inhibir las iniciativas de cambio que surgían de la Dirección general de Función pública. A excepción de la FO: 32, la mayoría — FO: 29; FO: 30; FO: 31; FO: 35; FO: 38; FO: 39—reconocieron su poder.

Frente al poder periférico de los Departamentos, la Generalitat tiene una unidad central —que empezó con rango de dirección general que desde 1995 se integra en una secretaría técnica— competente en función pública.⁴⁶⁷ A esta unidad se le reconocen, entre otras, las siguientes funciones:

⁴⁶⁶ Ya en 1996, Ballart y Ramió, en la presentación de un sistema de indicadores para el control de la gestión de los recursos humanos, advertían: “También se percibió que el éxito final de la metodología depende más del apoyo político y de la capacidad de persuasión de los directivos impulsores del programa que de las dificultades técnicas (...). La resistencia demostrada por algunas Consejerías a facilitar la información sólo pudo ser superada con el apoyo y la implicación de algunos cargos de alto nivel” (1996: 109)

⁴⁶⁷ Actualmente es la Dirección General de Función Pública, dependiente de la Secretaria de Administración y Función Pública, que está adscrita al Departamento de Gobernación, Administraciones

- a) Participar en la definición del marco general de ocupación pública en Cataluña mediante el impulso de políticas, criterios y directrices en materia de recursos humanos de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental.
 - b) Dar soporte al diseño y la ejecución de las reformas de la función pública.
 - c) Hacerse cargo de las relaciones con las organizaciones sindicales y los representantes del personal funcionario, estatutario y laboral en materia de negociación colectiva, y coordinar la actuación sindical de los distintos departamentos.
 - d) Planificar y supervisar las actuaciones relacionadas con la provisión de puestos de trabajo, competencias de la Dirección General de Función Pública, i impulsar los procesos de provisión definitiva departamentales.
 - e) Planificar y supervisar los procesos de selección de personal al servicio de la Generalitat, sin perjuicio de las funciones que puedan corresponder a otros órganos organismos.
 - f) Planificar y aprobar la convocatoria, en su ámbito de competencia, de los procesos selectivos y de provisión, las bases generales y específicas respectivas; nombrar los tribunales calificadoros u órganos técnicos de selección, así como nombrar o destinar los funcionarios de la Generalitat de Catalunya.
 - g) Supervisar y coordinar las actuaciones en materia de gestión de puestos de trabajo, carrera profesional, retribuciones, gestión del rendimiento, situaciones administrativas, incidencias e incompatibilidades del personal de la Administración de la Generalitat.
- [...]
- o) Impulsar y coordinar las medidas y los proyectos de dimensionamiento de las plantillas de los distintos departamentos de la Administración de la Generalitat y de sus actividades instrumentales.

Se observa que son funciones mayoritariamente de planificación, supervisión y coordinación. La ejecución corresponde a los departamentos bajo la dirección de sus secretarías generales. Por ejemplo, y con relación a procesos sobre los que la evaluación podría tener efectos, resaltaría el reparto competencial en el ámbito de la selección y provisión de personal y en el dimensionamiento y definición de plantillas. La vía formal de selección de funcionarios es el concurso-oposición, en este caso, es potestad de la DGFP determinar qué plazas salen convocadas, resolver el proceso y hacer le nombramiento del nuevo personal. Pero mientras no se cubren las plazas con personal funcionario de carrera, están ocupadas por personal funcionario interino. Éstos se seleccionan mediante una oferta en el portal del empleado ATRI —y en contadas ocasiones, se permite la divulgación en las oficinas de empleo— que decide y gestiona

Públicas y Vivienda. Sus funciones se recogen en el Decreto 262/2016, de 7 de junio, de reestructuración del Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda.

cada Departamento. Haber prestado servicios como interino dará puntos en el proceso de acceso a funcionario, por lo que, en parte, la selección inicial del Departamento condiciona el proceso posterior que realizará la DGFP. En los procesos de provisión las fronteras son más difusas. Se parte de tres tipos de puestos de trabajo: el que supone ostentar el mando de una unidad, el que se considera singular y, quien no siendo ninguno de los dos anteriores, se denomina base. En los concursos, los que afectan a puestos base son competencia de la DGFP; el resto —mandos y singulares—, del Departamento de adscripción.⁴⁶⁸ Finalmente, aunque hay restricciones impuestas por el Gobierno en cuanto a la dimensión máxima de plantilla, y vía presupuestos del límite de gasto a cargo del Capítulo I, los Departamentos tienen la iniciativa en la creación, modificación o supresión de puestos de trabajo, y en la propuesta de incrementos netos de plantilla. Cuando no implica crecimiento, la DGFP valida los cambios en los puestos, pero rara vez acaba rechazando las propuestas que defiende directamente el secretario general. Además, por la potestad autoorganizativa de los Departamentos, los secretarios pueden aplicar su criterio en cuestiones varias como la flexibilidad en aspectos del control horario, la consolidación del grado personal, la asimilación de puestos tras una modificación de RPT, etc. El poder de los secretarios es aún mayor en aquellos Departamentos que tienen cuerpos especiales como bomberos, mossos o agentes rurales. En estos casos, la potestad de convocar y resolver el acceso al Cuerpo es también del Departamento.

No todo en este conflicto es atribuible a la voluntad de las partes, existen aspectos en los que no se actúa de un modo coordinado y homogéneo por falta de comunicación. En este sentido, la DGFP ha dado un paso importante con la creación de encuentros informales —conocidas internamente como reuniones de la Xarxa— a los que asisten representantes en materia de RRHH de cada Departamento, con rango de subdirección general o servicio.⁴⁶⁹

PUESTOS DE TRABAJO SIN DEFINIR

Partimos de una RPT de 63.179 puestos de trabajo, de los cuales, en el momento de la consulta 9.031 estaban sin dotación presupuestaria. Aunque no todas las plazas presupuestadas están destinadas a ser ocupadas a corto plazo —porque algunas sirven como retén de crédito para cubrir sustituciones y refuerzos—, sí que son susceptibles de ser cubiertas en cualquier momento, por lo que las considero a efectos de definir la plantilla potencial de la Generalitat que queda fijada en 54.148 puestos. Con carácter general, sólo están definidos mediante la correspondiente descripción del puesto de trabajo (en adelante, DPT) aquellos que tienen la consideración de cargo, los

⁴⁶⁸ Esto supone un aliciente añadido por parte del Departamento para crear puestos singulares, porque así tiene el control del momento y el proceso —con un margen limitado por la norma— de selección.

⁴⁶⁹ Exclusivamente se permite la asistencia a los representantes departamentales. A los cargos homólogos de los organismos autónomos se nos ha vetado la participación; aun cuando las plantillas que gestionamos superen por complejidad y tamaño la de muchos Departamentos.

singulares y los base que superan determinado nivel de destinación. El criterio no siempre ha sido el mismo pero, siendo optimista, consideraré que tienen una DPT actualizada: todos los puestos de funcionario del grupo A1 con nivel igual o superior a 22; del grupo A2 con nivel igual o superior a 19; del grupo C1 igual o superior a 14; del grupo C2, a 13, y de las agrupaciones profesionales los de niveles igual o superior a 11.⁴⁷⁰ Para el personal laboral que no ocupa un puesto de mando no contemplo que tengan DPT, las funciones se recogen en el convenio o en el contrato, pero nunca se baja a nivel de tarea.

Con los criterios expuestos, vemos en la Tabla 8 que algo más de una cuarta parte de los puestos de trabajo de la potencial plantilla de la Generalitat no tendría una DPT. La Generalitat describe la DPT como un “documento que quiere recoger de manera sistematizada y sintética un conjunto de información que explique porqué el puesto de trabajo está en la Organización, donde se ubica, qué ha de hacer y que se espera de él” (2009b: 5). Contiene: (i) la misión, la razón de ser del puesto; (ii) las funciones, entendidas como las finalidades parciales más significativas de la aportación del puesto a la Organización, (iii) las actividades, que yo interpreto como tareas, (iv) indicadores de volumen, frecuencia o complejidad de las tareas a desempeñar, (v) dimensiones de los recursos necesarios para lograr resultados, (vi) su ubicación en el organigrama, (vii) el contexto, que recoge elementos como el tipo de supervisión que recibe, (viii) el impacto o las consecuencias de una mala ejecución, y (ix) el perfil profesional, pero solo es obligatorio para los puestos de mando.

Tabla 8.- *Puestos de trabajo con una definición formalizada de funciones*

Tipo de personal	Consideración del puesto	DPT	
		No	Sí
Funcionario	Mando	0	3.603
	Singular	0	3.983
	Base	6.445	32.194
Laboral	Mando	0	224
	No mando	7.699	0
Total	(n)	14.144	40.004
	(%)	26,12	73,88

Fuente: *Elaboración propia.*

⁴⁷⁰ Digo que es una aproximación optimista porque por mi experiencia laboral sé que estoy aplicando un criterio que no hace demasiado tiempo que se ha instaurado. De hecho, puedo corroborar que es habitual encontrar puestos de trabajo con niveles superiores a los que cito que no tienen RPT formalizada; incluso, carecen de ella puestos singulares o de mando que se crearon con anterioridad a la implementación del aplicativo informático que las gestiona.

Por otra parte, como defiende en el marco teórico, la productividad siempre debe ir asociada a una planificación previa. Cuando no hay planificación hay improvisación. La improvisación puede dar resultados, pero son fruto de la casualidad. La acción de cualquier Organización debería regirse por la causalidad; es decir, que los resultados obtenidos sean como causa de su actuación voluntaria. “En el marco de actuación de las Administraciones Públicas no ha existido tradicionalmente, ni tampoco se han asentado, los criterios básicos para orientar y definir procesos de personal fijados sobre objetivos. [...] La delimitación de objetivos en las Administraciones Públicas se encuentra condicionada por la ambigüedad e incertidumbre que se generan en su formulación y en su definición (derivadas tanto del propio entorno político como del gran número de demandas y necesidades sociales que se han de atender) lo que hace difícil concretar el diseño de planes y líneas de actuación así como la identificación, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, de los recursos precisos para alcanzarlos” (Llorente y Polo, 2002: 294-295).

El Gobierno de la Generalitat publica sus Planes de Gobierno. El gobierno tripartito elaboró uno para el período 2007-2009, y los convergentes hicieron lo propio con el Plan de Gobierno 2011-2014, publicado el 3 de mayo de 2011. Estos planes se articulan en grandes ejes que se desglosan ámbitos y concretan en objetivos estratégicos. Las consejerías los trasladan a su ámbito competencial y lo desarrollan en planes y programas departamentales, bajo nombres diversos, que ya incorporan objetivos operativos con sus correspondientes indicadores.⁴⁷¹ Estos planes, a lo sumo, orientan la actividad de las unidades orgánicas, pero no existe una asignación en cascada hasta las unidades menores ni mucho menos a los puestos de trabajo concretos.

Así las cosas, la estructura organizativa de la Generalitat no facilita la ED. Si se quisiera implantar una ED que tuviera en cuenta el desempeño de tarea, un 26,12% de la plantilla estaría excluida porque no tendría una asignación formal de funciones y tareas. Si se planteara una evaluación por competencias, sólo podría hacerse a los mandos, lo que dejaría fuera al 92,93% de empleados que no tiene fijado un perfil competencial. Y, por otra parte, sin una vinculación a objetivos, la EP —tal y como la defiende en esta memoria— es imposible.

⁴⁷¹ Sólo a modo de ejemplo, cito la planificación de los cinco Departamentos en los que he trabajado:

- Los planes y programas del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación:
http://agricultura.gencat.cat/ca/departament/dar_plans_programes_sectorials/
 - Los planes y actuaciones del Departamento de Interior:
http://interior.gencat.cat/ca/el_departament/organitzacio/plans_i_actuacions/
 - Los planes y programas generales y sectoriales del Departamento de Empresa y Conocimiento:
http://empresa.gencat.cat/ca/treb_departament/emo_plans_actuacio/
 - Los planes y actuaciones del Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda:
http://economia.gencat.cat/ca/20_departament/funcions_i_estructura/plans_i_actuacions/
 - Los planes de actuación del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias:
http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/el_departament/plans_dactuacio/
- (Todos los enlaces fueron verificados el 1 de junio de 2017)

UN SISTEMA QUE NO RESPONDÍA A LAS EXPECTATIVAS

Sabemos que, de entre los factores de éxito, el impulso político es crucial para que un sistema se consolide. En el caso que nos ocupa, hemos constatado que hubo un impulso inicial que permitió su implantación y también que cuando se decidió dejar de pagar el complemento de productividad, el agente político dio la evaluación por finalizada. Es cierto que mantener una evaluación sin el efecto retributivo se podría haber considerado que este esfuerzo ímprobo desprovisto de recompensa sería negativo para el clima laboral de la Generalitat. Sin embargo, tampoco rechazamos que el mecanismo propuesto careciera del necesario apoyo interno.

Para entender qué expectativas tenía la Organización recurro a los resultados del Cuestionario 1. A los máximos responsables técnicos, directivos y políticos a nivel departamental —a los que, de ahora en adelante, me referiré con un genérico ‘gestores’— se les preguntó sobre evaluación, productividad y absentismo.

Inquiridos directamente sobre si en ese momento en su administración existía algún tipo de mecanismo formal que evaluara la actividad de los empleados, de los 67 encuestados de la Administración, 40 dijeron que sí, 13 dijeron que no, 2 que no, pero que tenían uno preparado, y 1 dijo no saberlo.⁴⁷² Sabemos que aunque más o menos satisfactorio, lo cierto es que todos tenían una evaluación vigente —la que estoy estudiando—, entonces, ¿por qué contestar que no? Seguramente porque no lo reconocían como tal. De quienes sí reconocen tenerlo, el 85% asegura estar poco (45%) o nada (40%) satisfecho con él.

Siguiendo el marco analítico que sostiene este estudio, lo primero que debemos entender es qué finalidad debe perseguir —ahora, a criterio de los gestores— la evaluación. De las ocho finalidades propuestas, dos se corresponden con la finalidad de optimizar el rendimiento de la Organización —(i) Detectar carencias organizativas o técnicas, y (ii) detectar las posibilidades de mejora que tiene cada empleado—, cinco con la de gestión de RH —(i) Identificar a aquellos empleados con desempeño excelente; (ii) identificar a aquellos empleados que no cumplen con lo que se espera de ellos; (iii) premiar a los empleados más destacados, para retenerlos; (iv) premiar a los empleados que colaboren en lograr objetivos puntuales; (v) controlar los incumplimientos y las malas conductas de los empleados— y una con la finalidad motivadora: que el empleado sepa que se le valora por aquello que realmente hace.⁴⁷³

⁴⁷² De las 10 empresas públicas que configuran el grupo de control, ninguna reconoció tener un sistema formal de evaluación de la actividad de sus empleados.

⁴⁷³ Cuando en el seno de GRAPA diseñamos el cuestionario, todavía no había un consenso claro sobre la delimitación del marco teórico a la que íbamos a supeditar nuestros estudios. Con las aportaciones de estudios posteriores hemos ido redefiniendo y concretando las finalidades que reconocemos a la evaluación de la productividad. En cualquier caso, en el presente trabajo, he realizado una propuesta global de la evaluación de la actividad del empleado, en la cual lo defendido por GRAPA sobre productividad y absentismo tiene acomodo, pero que responde únicamente a mi criterio como investigador. Criterio que podrá variar si en un futuro mis investigaciones me inducen a hacerlo, u otros investigadores refutan mis conclusiones.

Como se aprecia en la Tabla 9, los resultados sitúan la motivación como finalidad principal entre los gestores de la Administración; aunque no así entre los gestores de las agencias, para quienes ocupa la segunda posición en su ranking particular. La finalidad de mejora del rendimiento organizativo se ve reforzada al situar sus dos enunciados en segunda y cuarta posición, con medias de 7,79 y 7,61 puntos, respectivamente. El resto de posiciones se corresponden con finalidades propias de la gestión de RRHH. En este ámbito, vemos que la evaluación se asocia, principalmente, con identificar y retener a la excelencia; con medias de 7,65 y 7,09 puntos, respectivamente. También se reconoce su carácter instrumental, cuando la actividad del personal debe dirigirse al logro de objetivos puntuales (7,21). Lo que obtiene menor apoyo, son las propuestas que apuntan a la identificación (6,77) y control (6,02) de los empleados con peor desempeño o que muestran conductas Contra-productivas; probablemente, porque los gestores consideran que están claramente identificados y han aprendido a conllevarlos cuando el desempeño es pobre o apuestan por el régimen disciplinario cuando las conductas son punibles.

Tabla 9.- *Expectativas de los gestores sobre la finalidad de la evaluación*

	Tipo de ente		Total
	Administrativo (n=57)	Agencia (n=10)	
Que el empleado sepa que se le valora por aquello que realmente hace	8,23	7,90	8,18
Detectar las posibilidades de mejora que tiene cada empleado	7,79	8,40	7,88
Identificar a aquellos empleados con desempeño excelente	7,65	7,50	7,63
Detectar carencias organizativas o técnicas	7,61	7,50	7,60
Gratificar a los empleados que colaboren en lograr objetivos puntuales	7,21	7,70	7,28
Premiar a los empleados más destacados, para retenerlos	7,09	7,30	7,12
Identificar a aquellos empleados que no cumplen con lo que se espera de ellos	6,77	5,70	6,61
Controlar los incumplimientos y las malas conductas de los empleados	6,02	5,20	5,90

*Puntuación media en una escala de 1 a 10

Fuente: *Elaboración propia.*

Las diferencias que se aprecian con respecto al grupo de control pueden explicarse por la naturaleza instrumental de las agencias. Éstas se vinculan a la Administración mediante contratos-programa en los que se fijan los objetivos que deben cumplir. Por ello, la mejora del individuo se considera clave para la consecución de las metas de la agencia, y gratificar a los empleados que contribuyen a ese fin cobra más relevancia que la que se reconoce en los departamentos y sus organismos autónomos.

Tabla 10.- *Expectativas de los gestores sobre el objeto de la evaluación*

	Tipo de ente		Total
	Administrativo (n=57)*	Agencia (n=10)	
La participación del empleado en el logro de los objetivos colectivos	8,65	9,40	8,76
Las metas que logra	8,35	9,20	8,48
El modo cómo desarrolla las tareas que tiene encargadas	7,89	7,90	7,90
Cómo responde a los esfuerzos extras que se le piden	7,79	7,80	7,79
La actitud que demuestra cuando está en el trabajo	7,65	7,90	7,69
El talento (conocimientos, habilidades, competencias) que sabemos que tiene	7,23	8,50	7,42
El tiempo que el empleado está efectivamente trabajando	5,75	4,40	5,55
El cumplimiento de las obligaciones (especialmente, jornada y horario)	5,58	5,20	5,52

*Puntuación media en una escala de 1 a 10

Fuente: *Elaboración propia.*

Cuando se les preguntó sobre el objeto de evaluación en un sistema que pretendiera medir la productividad de los empleados públicos, se les pidió que lo hicieran prescindiendo de lo que se contemplara en la normativa vigente. Se les propuso ocho posibilidades: (i) la participación del empleado en el logro de los objetivos colectivos, a efectos de este estudio se entiende como productividad; (ii) las metas que logra, que entiendo como rendimiento —aunque si las metas individuales responden a una planificación incardinada en la estrategia de la Organización, también será productividad—; (iii) el modo como desarrolla las tareas que tiene encargadas, esto es, el desempeño de tarea; (iv) el talento (conocimientos, habilidades, competencias) que sabemos que tiene, (v) la actitud que demuestra cuando está en el trabajo, y (vi) cómo

responde a los esfuerzos extras que se le piden, los tres son enunciados que asociamos al desempeño contextual; (vii) el tiempo que el empleado está efectivamente trabajando, o trabajo efectivo, y (viii) el cumplimiento de las obligaciones (especialmente, jornada y horario), que asociamos a la presencia o a la contra-productividad.

Las repuestas de los gestores no deja lugar a dudas (Tabla 10): la productividad (8,65) y el rendimiento (8,35) es el objeto a evaluar cuando hablamos de productividad. Con mayor intensidad —9,40 y 9,20 puntos, respectivamente— se aprecia entre los gestores de las agencias. Los gestores del sector administrativo completan el podio con el desempeño de tarea (7,89). Pero las tres opciones de desempeño contextual le siguen en el ranking con valoraciones de notable. Sin margen a la duda, son las opciones que se asocian a la valoración del trabajo efectivo las que copan las últimas posiciones con puntuaciones que aprueban pero que distan mucho de las que obtienen las otras opciones.

La mayor discrepancia entre los gestores de las agencias y del sector administrativo los reside en la valoración que hacen del talento como elemento a valorar. Si para los primeros se debe situar cerrando el podio y con una puntuación de más de medio punto sobre el resto de factores que le suceden en el ranking, para los segundos queda relegado al sexto puesto. Es posible que para el sector administrativo la captación del talento sea un factor que consideran fuera de su ámbito, y que lo suscriben al momento de la selección, que es competencia de la Dirección general de Función Pública. Pero también pudiera ser que hayan hecho una lectura restrictiva del enunciado y que consideren que el desempeño a evaluar no es aquel que ‘sabemos que el empleado posee’ sino aquel que muestra en la actividad cotidiana.⁴⁷⁴

Al preguntarles por los efectos que debía producir el resultado de la evaluación, no se les obligó a escoger porque me consta que la voluntad general es hacer un mecanismo que sirva para todo, lo evalúe todo y cause todos los efectos posibles, pero sí que viendo la relevancia que se le concede a cada uno de ellos, se entiende cuál es su prioridad.

Como intuía, todos los efectos son deseados (Tabla 11) —algo lógico, porque todos son deseables—, por esta razón focalizo la atención en los que acumulan un mayor porcentaje como efectos muy relevantes. Bajo este criterio, los efectos asociados a la carrera profesional ocupan el primer lugar. Seguidos de cerca con aquellos que conllevan un cambio organizativo que facilita un mayor rendimiento del empleado. En tercer lugar se encuentra el diálogo como efecto de la evaluación.⁴⁷⁵ La penúltima

⁴⁷⁴ Que sea posible hacer esta doble interpretación es un error en la confección del cuestionario que se me debe imputar.

⁴⁷⁵ Como ya apuntaba en el marco teórico, reconozco el diálogo como un elemento necesario y positivo en cualquier proceso productivo, pero siempre como resultado y no como finalidad. Por otra parte, deberíamos plantearnos qué sucede en nuestras administraciones cuando el diálogo se reclama con tanta insistencia, y si se requiere un mecanismo costoso —en tiempo y recursos— para facilitararlo.

posición es para la detección de necesidades formativas.⁴⁷⁶ Cierra el catálogo la opción retributiva. Relegar como último efecto deseable el retributivo corrobora mi intuición de que la evaluación en la Generalitat se podría haber seguido haciendo aun con la prohibición del gobierno central de pagar el complemento de productividad.

Tabla 11.- *Expectativas de los gestores sobre los efectos de la evaluación*

Efectos	Tipo de ente							
	Administración				Agencia			
	Grado de relevancia (%)				Grado de relevancia (%)			
	Nada	Poco	Bastante	Mucho	Nada	Poco	Bastante	Mucho
Distribuir las retribuciones asociadas a la productividad	3,51	7,02	57,89	31,58	0	0	80,00	20,00
Elemento a valorar en procesos de selección, provisión o carrera horizontal	0	7,02	49,12	43,86	0	10,00	50,00	40,00
Detectar necesidades formativas o de tutorización que mejoren el rendimiento del empleado	1,75	10,53	54,39	33,33	0	0	50,00	50,00
Detectar los cambios organizativos que hagan mejorar el rendimiento del empleado	1,75	7,02	50,88	40,35	0	0	6,00	40,00
Facilitar el diálogo entre el empleado y el superior jerárquico	0	10,53	52,63	36,84	0	20,00	10,00	70,00

Fuente: *Elaboración propia.*

El modo, también es relevante para mostrar la disconformidad con el modelo que propuso la Generalitat. Como hemos visto, la Generalitat pasó de un modelo de evaluación —siempre ligada al complemento de productividad— en el que en su inicio no existía formalidad, pasando por una formalidad consistente en que el evaluador dejaba constancia en una Acta de su valoración, para llegar al modelo que analizo en el cual el evaluado podía iniciar el proceso y el evaluador ratificaba o rectificaba la valoración final.

⁴⁷⁶ La formación en la Generalitat merece un estudio a parte; aunque seguro que los hay. Nada es tan invocado como menospreciado a la vez. La formación como derecho incuestionable —no se pueden cuestionar el mínimo de cuarenta horas, aunque estas se dediquen a habilidades que jamás se emplearán en el puesto de trabajo—, como premio —tanto para quien la recibe como para quien la imparte—, como imposición legal —cuando hablamos de información en el ámbito de la protección de datos o de la prevención de riesgos laborales—, o con cualquier justificación que se nos pueda ocurrir. Siempre me he preguntado cómo valoraría una sociedad que asocia al funcionariado a la indolencia y a la ‘buena vida’ saber los esfuerzos que las áreas de formación dedican a promover cursos para combatir el estrés —ahora apostamos por el *mindfulness*— o a realizar estiramientos musculares.

Tabla 12.- *Expectativas de los gestores sobre el instrumento de la evaluación*

Efectos	Tipo de ente							
	Administración				Agencia			
	Grado de relevancia (%)				Grado de relevancia (%)			
	Nada	Poco	Bastante	Mucho	Nada	Poco	Bastante	Mucho
Datos provistos desde RRHH (control horario, permisos, formación, sanciones...)	3,51	29,82	45,61	21,05	0	33,33	66,67	0
Indicadores objetivos, medibles y conocidos con anterioridad al proceso evaluativo	0	3,51	47,37	49,12	0	0	10,00	90,00
Actas de autoevaluación de la actitud y el rendimiento	7,02	29,82	45,61	17,54	0	20,00	70,00	10,00
Actas de valoración de la actitud y el rendimiento del empleados, cumplimentadas directamente por el superior	0	1,75	68,42	29,82	0	0	90,00	10,00
Actas de valoración de la actitud y el rendimiento, cumplimentadas por los compañeros	7,02	31,58	47,37	14,04	0	40,00	60,00	0
Actas de valoración de la actitud y el rendimiento, cumplimentadas por los subordinados	1,75	22,81	61,40	14,04	0	10,00	70,00	20,00
Memorias realizadas por los empleados sobre las tareas desempeñadas en el período a evaluar	5,26	35,09	54,39	5,26	0	40,00	60,00	0
Encuestas de satisfacción de los usuarios finales de los servicios	0	0	64,29	35,71	0	0	70,00	30,00
La opinión discrecional del evaluador, sólo justificada por razones de oportunidad	22,81	43,86	33,33	0	30,00	60,00	10,00	0

Fuente: Elaboración propia.

Los datos de la Tabla 12 no dejan margen al error. Los gestores exigen indicadores objetivos, medibles y conocidos con anterioridad al proceso evaluativo; es la opción que recoge el mayor porcentaje de encuestados que lo consideran muy relevante, un 49,12%. Sin embargo, la opción que acumula el 100% de encuestados que la consideran bastante (64,29%) o muy relevante (35,71%) es la que remite a las encuestas de satisfacción de los usuarios finales de los servicios que presta la unidad. La combinación de ambas apunta a unos gestores que orientan su actividad a resultados,

tanto sea por la vía cuantitativa que miden los indicadores, como cualitativa, reflejada en las opiniones de aquellos sobre quienes repercute su actividad.

Por otra parte, acumulando el porcentaje de quienes otorgan bastante y mucha relevancia, suma más (98,24%) el acta de valoración cumplimentada por el superior, frente al 96,49% de los indicadores. Esto no debe considerarse contradictorio. Al contrario, los gestores saben que la responsabilidad de la evaluación corresponde al evaluador, y que para ello se requiere tener información objetiva de los logros de los evaluados. Obtiene también una valoración acumulada alta (75,44%) las actas de valoración cumplimentadas por subordinados. Dado que esta es una posibilidad que no se ha testado en la Generalitat y de la que se conocen pocos antecedentes, considero que probablemente se debe a la voluntad de los encuestados de reforzar su posición como evaluadores, demostrando que no temen ser ellos mismos objeto de evaluación por parte de quienes evalúan. Las otras dos versiones del acta de evaluación, la que cumplimenta el empleado y la que es cumplimentada por los compañeros, tienen un apoyo notablemente inferior; el 63,15% y el 61,41%.

La quinta preferencia (66,66%) es la toma en consideración de datos provistos desde las unidades de RRHH, lo que sería discrepante con una visión de la actividad dirigida hacia el logro y que procura un desempeño eficaz, eficiente y de calidad, puesto que vuelve a incidir en factores como la presencia que no ha sido bien valorado como objeto de evaluación. Por debajo del 60% está la posibilidad de valorar las memorias realizadas por los empleados sobre las tareas desempeñadas en el período a evaluar. Finalmente, debemos descartar las valoraciones discrecionales; el 66,67% las consideran poco o nada relevantes.

Aunque con mayor radicalidad, el grupo de control repite el patrón de los gestores administrativos. Tres son las opciones que acumulan el 100% de apoyo al considerarlas bastante o muy relevantes. Ordenadas por quienes las consideran muy relevantes destaca con el 90% la necesidad de indicadores objetivos. Lo que, como ya he comentado, es muy coherente con organizaciones que se rigen por contratos-programa. Le sigue con el 30% la satisfacción de los usuarios. Y, con el 10%, las actas cumplimentadas directamente por el superior jerárquico.

He preguntado por la finalidad de la evaluación y por el objeto cuando se pretendía evaluar la productividad. Pero, para los encuestados, ¿en qué consiste la productividad? En unos días en los que la productividad —o la falta de ella en el sector público— era un tema candente en la prensa, como he mostrado en la introducción de esta memoria— se les pidió que priorizaran entre tres enunciados: (i) hacer más con los recursos disponibles, (ii) hacer lo que ya se hace, pero ahorrando recursos, y (iii) hacer lo que ya se hace, con los recursos disponibles, pero hacerlo mejor.

Como se observa en la Tabla 13, los gestores del sector administrativo entienden que la prioridad es: primero hacer más (57,89%) y, en luego, hacerlo mejor (41,07%). Lo que no se acepta es la opción de aumentar la productividad con los

‘recortes’. Es decir, seguir haciendo lo que se venía haciendo, pero con menos recursos (53,57%). Los gestores de las agencias no son tan taxativos, y no generan un ranking tan claro.

Tabla 13.- *Qué entienden los gestores por productividad en el sector público*

	Tipo de ente					
	Administrativo			Agencia		
	Prioridad (en %)			Prioridad (en %)		
	1 ^a	2 ^a	3 ^a	1 ^a	2 ^a	3 ^a
Hacer más con los recursos disponibles	57,89	26,32	15,79	50,00	30,00	20,00
Hacer lo que ya se hace, con los recursos disponibles, pero hacerlo mejor	26,79	41,07	32,14	40,00	40,00	20,00
Hacer lo que ya se hace, pero ahorrando recursos	17,86	28,57	53,57	10,00	50,00	40,00

En el ente administrativo n tiene valor 57 para el primer supuesto y 56 para los otros. En el ente agencia, n es 10 en todos los supuestos.

Fuente: *Elaboración propia.*

La negación de la vía de los recortes no supone que los gestores públicos no asuman la necesidad de evaluar la productividad. Se les preguntó sobre esta necesidad y sobre su viabilidad permitiendo que optaran entre cinco respuestas: (i) no hay necesidad de hablar de productividad en el sector público; (ii) sólo se puede hablar de productividad en el sector público si son empresas que ofrecen productos o servicios; (iii) se debería mejorar la productividad en el sector público, pero no siempre es posible medirla; (iv) es posible evaluar la productividad en el sector público, pero costaría más hacer la evaluación que el beneficio que se obtendría, y (v) es posible evaluar la productividad en el sector público y es necesario hacerlo.

En el grupo de control no hay margen de duda, expresan en un 90% que la productividad puede y debe evaluarse (Tabla 14). En el conjunto de gestores del ámbito más administrativo el apoyo también es firme; dos tercios así lo aseguran (66,67%). Pero aún existen quienes viéndola necesaria entienden que no es posible medirla con garantías de objetividad (19,30%) o aquellos que considerándola factible, entienden que el coste de hacerla no compensa lo que se podría obtener de ella (12,28%). Este tercio disidente se excusa, seguramente, en la naturaleza de las tareas que desempeñan; aunque —como definiendo en esta memoria— en el fondo hay un desconocimiento sobre qué significa la productividad en el sector público. Es decir, subyace un razonamiento

economicista, de cálculo cuantitativo de costes, que ciertamente es a menudo incompatible con la gestión de lo público en el sector administrativo.

Tabla 14.- *Opinión de los gestores sobre la necesidad y viabilidad de evaluar la productividad en el sector público*

	Tipo de ente	
	Administrativo	Agencia
No hay necesidad de hablar del productividad en el sector público	0	0
Sólo se puede hablar de productividad en el sector público si son empresas que ofrecen productos y servicios	1,75	10,00
Es posible evaluar la productividad en el sector público, pero costaría más hacer la evaluación que el beneficio que se obtendría	12,28	0
Se debería mejorar la productividad del sector público, pero no siempre es posible medirla	19,30	0
Es posible evaluar la productividad del sector público y debe hacerse	66,67	90,00

Fuente: *Elaboración propia.*

Porque, ¿qué factores consideran los gestores que inciden en la mejora de la productividad de su Organización?

Tabla 15.- *Opinión de los gestores sobre los factores que incrementarían la productividad en su Organización.*

Factores	Tipo de ente							
	Administración (n=57)				Agencia (n=10)			
	Grado de incidencia (%)				Grado de incidencia (%)			
	Nada	Poco	Bastante	Mucho	Nada	Poco	Bastante	Mucho
La implicación, motivación o incentivación del trabajador	0	1,75	31,58	66,67	0	0	50,00	50,00
El liderazgo directivo	0	5,26	29,82	64,91	0	0	40,00	60,00
Los aspectos organizativos	0	1,75	43,86	54,39	0	10,00	60,00	30,00
La fijación de objetivos e indicadores	0	8,77	38,60	52,63	0	0	0	100,00
La cultura de la Organización	0	3,51	52,63	43,86	0	0	80,00	20,00
La mejoras tecnológicas	0	10,53	52,63	36,84	0	10,00	60,00	30,00

Fuente: *Elaboración propia*

Vemos en la Tabla 15 que no hay ningún factor de impacto cero. Ello es lógico porque la propuesta que se les hacía venía respaldada por el conocimiento previo de GRAPA. Pero, en este caso debemos destacar los matices, por ello analizo el ranking que se genera considerando las respuestas de quienes otorgan mucha incidencia al factor. En este caso, la primera posición la ocupa la implicación, motivación o incentivación del trabajador (66,67%). El segundo puesto del ranking es para el liderazgo directivo (64,91%). Y cierra el podio, con una distancia de más de diez puntos, los aspectos organizativos (54,39%). Si para los gestores del ámbito administrativo el factor fijación de objetivos e indicadores queda relegado a la cuarta posición (52,63%) para los que trabajan en agencias es el único factor que acumula el 100% de las respuestas atribuyéndole mucha incidencia. Ha sido la mayor discrepancia que he observado entre el grupo de análisis y el de control; lo que me confirma que el mayor problema para aceptar mi propuesta de productividad es que desde la perspectiva administrativista no se entienda que debe circunscribirse al ámbito de la dirección por objetivos. Cierran la clasificación, con porcentajes inferiores al 50%, la cultura de la Organización (43,86%) y las mejoras tecnológicas (36,84%).

Así las cosas, podemos extraer dos conclusiones. La primera es que en la productividad de nuestras administraciones la clave es el factor humano: en primer lugar el empleado y en segundo, el directivo. La segunda, y retomando a Drucker, aun siendo el actor principal, la responsabilidad de la productividad no puede recaer en el empleado. Eso lo tiene claro los gestores de las agencias. Lo principal es orientar la Administración al logro de objetivos, y luego disponer de unos directivos que asuman el liderazgo y que sepan motivar a sus empleados.

Viendo que el factor humano se considera el factor con mayor incidencia en el resultado de la actividad, cabe preguntarse qué elementos son más relevantes para incrementar la productividad del empleado.

Tabla 16.- Opinión de los gestores sobre los elementos que incrementan la productividad del empleado.

Elementos	Tipo de ente							
	Administración (n=57)				Agencia (n=10)			
	Grado de incidencia (%)				Grado de incidencia (%)			
	Nada	Poco	Bastante	Mucho	Nada	Poco	Bastante	Mucho
La motivación	0	7,02	52,63	40,35	0	0	50,00	50,00
Los incentivos	3,51	12,28	61,40	22,81	0	20,00	70,00	10,00
La formación	1,75	43,86	47,37	7,02	10,00	10,00	80,00	0
Las medidas de control y fiscalización	7,02	52,63	33,33	7,02	10,00	70,00	20,00	0

Fuente: *Elaboración propia*

En la Tabla 16 se observa como los gestores aprecian que lo capital es la motivación (40,35%) y, que cuando esta no sea intrínseca al desempeño del trabajo, puede recurrirse a la incentivación (22,81%). La formación sólo es considerada muy influyente por un 7,02%, de lo que concluyo que consideran que el problema no es que el empleado no sepa hacer su trabajo, sino que no quiere hacerlo. Las medidas de control y fiscalización reciben el mismo exiguo apoyo como elemento de gran incidencia pero, además si sumamos quienes lo consideran que tiene bastante (33,33%) o mucha incidencia (7,02%) se sitúan en el 40,35% por lo que no alcanzan el aprobado; umbral que sí superaba la formación (54,39%).

Y más concretamente, les preguntamos sobre tres medidas que se pueden considerar incentivadoras: (i) a parte de las retribuciones fijas anuales, implementar una paga adicional para los trabajadores que logren un determinado nivel de productividad, es decir, el complemento anual de productividad que ya existía en la Generalitat pero concedido sólo a quienes acrediten un determinado nivel de objetivos cumplidos; (ii) establecer que del total de las retribuciones mensuales, una parte del sueldo (de entre un 10 y un 30%) se cobre en función del nivel de productividad alcanzado, que es que se entienda por retribución variable, y (iii) condicionar la progresión en la carrera administrativa a alcanzar determinados niveles de productividad.

Tabla 17.- *Opinión de los gestores sobre la efectividad incentivadora de diversas medidas.*

Medida	Tipo de ente							
	Administración*				Agencia			
	Grado de incidencia (%)				Grado de incidencia (%)			
	Nada	Poco	Bastante	Mucho	Nada	Poco	Bastante	Mucho
Retribución variable	3,57	25,00	39,29	32,14	0	30,00	60,00	10,00
Carrera administrativa	1,79	7,14	60,71	30,36	0	20,00	40,00	40,00
Complemento anual de productividad	1,75	31,58	49,12	17,54	10,00	20,00	60,00	10,00

* En el ente administrativo n tiene valor 57 para el primer supuesto y 56 para los otros. En el ente agencia n es 10 en todos los supuestos

Fuente: *Elaboración propia*

Si seguimos fiándonos sólo en quienes han considerado que la medida tiene mucha incidencia podría concluir que la preferencia es la retribución variable (32,14%); por delante de la carrera administrativa (30,36%) y el complemento de productividad (17,54%). Pero aquí me parece oportuno considerar los porcentajes agregados de quienes les otorgan bastante o mucha incidencia (ver Tabla 17). Bajo este criterio, la carrera administrativa tiene un reconocimiento del 91,07%; muy por encima de la retribución variable (71,43%) y, especialmente, del complemento de productividad

(66,66%). De lo que deduzco que para los gestores todo suma, pero no en el mismo grado. Destacar que la opción con menor apoyo —aunque dos tercios no son despreciables— es la única que se ha experimentado en la Generalitat.

Mención aparte merece el absentismo. Para 47,37% de los gestores de entes administrativos, el absentismo poco (35,9%) o nada (12,28%) es un problema en su Organización. Frente a ellos, el 52,63% considera que lo es bastante (47,37%) o mucho (5,26%). Aun así, cuando se les plantea si cuando la naturaleza de las tareas a desarrollar lo permitan, se debe incidir menos en la presencia efectiva del empleado y más en fórmulas de flexibilidad horaria y de logro de objetivos, nadie se muestra en total desacuerdo, mostrándose bastante (50,88%) o muy de acuerdo (42,11%), un porcentaje acumulado del 92,99.

En este aspecto, el grupo de control muestra una distribución distinta. Para ellos, el absentismo es poco (70%) relevante en sus agencias. Por lo que el hecho de que el 80% se muestre a favor de priorizar sobre la flexibilización de horarios y la planificación de la actividad es previsible.

Tabla 18.- *Flexibilidad de horario y planificación de la actividad según si el absentismo es un problema o no en la Administración.*

Flexibilidad de horario y planificación de la actividad	Absentismo como problema (en %)		Total
	No (n=27)	Sí (n=30)	
Nada de acuerdo	0	0	0
Poco de acuerdo	11,11	3,33	7,02
Bastante de acuerdo	40,74	60,00	50,88
Muy de acuerdo	48,15	36,67	42,11

Fuente: *Elaboración propia.*

Si para el grupo de estudio cruzamos las dos variables —la que remite a priorizar en flexibilidad de horario y planificación de la actividad, y la que pregunta por el grado en que el absentismo lo vive como un problema (dicotomizada)— se observa que aunque entre quienes el absentismo sí es un problema nuestra propuesta es mejor acogida —el 96,37% están bastante o muy de acuerdo— que entre aquellos que no lo viven así —que suman un 88,89%—, la intensidad con la que lo hacen sugiere que hay todavía una preocupación que subyace. Vemos en la Tabla 18 que aunque el porcentaje acumulado sea menor, son más quienes subscriben el enunciado entre los que no perciben el absentismo como problema (48,15%) que entre quienes sí (36,67%). Estaría en la línea de lo que han recogido los Acuerdos de Gobierno sobre productividad, el

absentismo no es un factor evaluado, pero se aprovecha para desincentivar a quienes acumulan determinadas ausencias.⁴⁷⁷

No podía desaprovechar la ocasión que me brindaban las entrevistas a quienes han pilotado las políticas de RRHH en la historia reciente de la Generalitat para preguntarles por el grado de apoyo que les suscitaban tres de los axiomas que sustentan mi marco teórico: (i) las condiciones organizativas de la ED, (ii) el objeto en la EP, y (iii) la perversión que supone incorporar la lucha contra el absentismo en la EP.

Tabla 19.- *Grado de acuerdo con los axiomas de este estudio.*

	Grado de acuerdo con la afirmación*			
	Nada	Poco	Bastante	Mucho
No puede haber una buena evaluación del desempeño sin una definición previa de las competencias profesionales que ha de desempeñar el ocupante del puesto y un estándar de ejecución de las principales tareas que tiene asignadas.	0	0	5	10
La evaluación de la productividad consiste en medir en qué grado el desempeño del empleado contribuye a lograr los objetivos operativos de la Organización.	0	1	8	4
Incluir la valoración de las ausencias supone una perversión de la verdadera finalidad de la evaluación de la productividad	1	2	5	6

*A la primera cuestión respondieron todas las personas entrevistadas (n=15); a la segunda, dos entrevistados no concretaron su respuesta (n=13).

Fuente: *Elaboración propia.*

Así, en primer lugar, como se observa en la Tabla 19, la afirmación “No puede haber una buena ED sin una definición previa de las competencias profesionales que ha de desempeñar el ocupante del puesto y un estándar de ejecución de las principales tareas que tiene asignadas” es refrendada por la totalidad de los entrevistados. De los cuales, dos tercios está muy de acuerdo con lo que se propone. Hay matices de calidad. FO: 28 advierte sobre la necesidad de incorporar información que cuantifique los recursos invertidos. FO: 37 incide en que el estándar debe aportar referencias al nivel de

⁴⁷⁷ El Cuestionario 1 indagó en los factores que se consideraba que influían en las conductas absentistas así como que tipo de ausencias tenía mayor impacto en la productividad y en otras cuestiones relacionadas con generalidades asociadas al absentismo en el sector público: existencia de un uso fraudulento de las bajas médicas, un catálogo demasiado generoso de permisos y licencias, o un abuso en el uso de estos permisos. Del análisis de los resultados GRAPA ya publicó diversos artículos que se pueden consultar en la bibliografía de Martínez y Jané. No considero que abordarlo aquí aporte nada nuevo que ayude a corroborar o refutar las hipótesis planteadas en esta memoria.

calidad esperado, y FO: 29 considera que es muy difícil establecerlos. Y hay quienes, aun subscribiendo el enunciado, entienden que debe quedarse a nivel de función y no bajar hasta la tarea (FO: 36 y FO: 39).

En segundo lugar, pregunté directamente por mi primera subhipótesis: La EP consiste en medir en qué grado el desempeño del empleado contribuye a lograr los objetivos operativos de la Organización. Aun cuando también recibió apoyo mayoritario, los dos tercios ya no se situaron en el mucho sino en el bastante. Eran muy receptivos a la idea de evaluar en función de los objetivos alcanzados, pero todavía asocian la productividad al paradigma predominante. Mi propuesta les resultaba novedosa, por lo que en sus respuestas no se deduce una confirmación rotunda.

Finalmente, sin negar la necesidad de combatir las conductas absentistas, ¿en qué grado considera que incluir la valoración de las ausencias supone una perversión de la verdadera finalidad de la EP? Aquí, la dispersión es mayor, aunque más de dos tercios de los entrevistados se inclinan por corroborarlo. Hay que tener en cuenta que los entrevistados representan una visión diacrónica, mientras que los gerentes encuestados proporcionan una imagen sincrónica de la percepción del absentismo en un período en que este fenómeno estaba muy presente en la gestión de los RRHH. Es este último colectivo los que se percatan que la presencia no es tan relevante como un trabajo planificado y bien organizado en aras de obtener resultados.

Así las cosas, concluyo que el modelo que se propuso no satisfacía las expectativas de los gestores. En primer lugar, porque —corroborando mi primera subhipótesis— asocian productividad con logro de resultados, mientras el sistema que se quería implantar —bajo el paraguas teórico de la GPC— un sistema que evaluaba conductas, en la línea del desempeño contextual que he comentado en esta memoria. En segundo lugar, porque era los efectos eran exclusivamente retributivos, mediante un plus de poco valor incentivador. No se desarrolló la carrera profesional horizontal, que hubiera sido el mejor instrumento para reconocer la aportación del empleado. Finalmente, el mecanismo propuesto no se percibió como claro, justo y discriminante. Una única acta de valoración para colectivos dispares, con ítems que se redactaron de modo que pudieran valer para cualquier puesto, y con cediendo el protagonismo a unos evaluadores que todavía no perciben la responsabilidad de la evaluación como inherente a su rol de líder de equipo, no respondió a lo que los gestores esperaban.⁴⁷⁸ Los gestores no niegan la relevancia del mando en la evaluación, pero para dotarla de objetividad reclaman que se establezcan indicadores que midan los objetivos asignados a cada empleado. En este sentido, mi tercera subhipótesis no ha sido refutada.

⁴⁷⁸ El rol del mando intermedio como evaluador no se ha afrontado directamente en esta memoria, no obstante fue un elemento intensamente tratado cuando GRAPA elaboró el informe con las conclusiones extraídas de las respuestas al Cuestionario 2.

4.4.- UNA NUEVA PROPUESTA PARA IMPLEMENTAR EN 2017.

La Generalitat incardina la ED en el Plan de Modernización de la Administración de la Generalitat y su Sector Público. Este Plan, con nueve ejes de actuación, reserva el tercer eje a la gestión de los recursos humanos. Se busca “un desarrollo progresivo de un nuevo modelo de políticas de recursos humanos en el seno de la Generalitat que, mediante los oportunos cambios normativos, introduzca mayores grados de flexibilidad y movilidad e impulse procesos de profesionalización”.⁴⁷⁹ Con la profesionalidad y la asunción de responsabilidad como vectores que orientan el nuevo modelo de ocupación y gestión pública, la Dirección general de la Función Pública, del Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda de la Generalitat, trabaja en una propuesta de ED que está llamada a ser su eje vertebrador.⁴⁸⁰ En marzo de 2015, la vicepresidenta Ortega anunció que en el ejercicio 2016 se restablecería el complemento de productividad vinculándolo al resultado de una evaluación que valorara el logro de objetivos.⁴⁸¹ En julio del mismo año, la secretaria de Administración y Función Pública, Meritxell Masó, realizó el balance de actividades realizadas en los años 2014 y 2015. En su reflexión relacionaba la ED con la rendición de cuentas, y establecía como requisitos para la eficiencia y la productividad una mayor flexibilidad en la función pública y un incremento de la profesionalidad de los empleados públicos. Por profesionalidad se entiende “la responsabilidad y la cultura del mérito y del esfuerzo evaluado”.⁴⁸² Masó corroboró la previsión de implementación en 2016. Para la actual dirección (FO: 42), en estos momentos la coyuntura política aconseja demorar su inicio al 2017.⁴⁸³

⁴⁷⁹ El Plan de Modernización de la Administración pública se aprobó por Acuerdo de Gobierno el 3 de junio de 2014. Puede consultarse en la web oficial de la Generalitat:

http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/acordgovernidioma/4601/ca/govern-impulsa-reforma-administracio-generalitat-guanyar-eficiencia-adaptar-nous-models-governanca.do

⁴⁸⁰ En el momento de conocer el estado del proyecto (febrero de 2019) el modelo que defiende la actual directiva se plantea abierto; esto es, se han establecido unas líneas maestras sobre las iniciar el diálogo con los *stakeholders* internos y la posterior negociación con los representantes sindicales.

⁴⁸¹ Declaraciones de la vicepresidenta y titular del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, Joana Ortega, en respuesta a una interpelación parlamentaria. Noticia recogida el 5 de marzo de 2015, en la web de la Generalitat:

<http://governacio.gencat.cat/ca/detalls/Noticia/150305-interpellacio-funcio-publica>

⁴⁸² Puede consultarse el documento con el Informe Anual de Progreso con el balance 2015-20145 en la web oficial de la Generalitat:

<http://governacio.gencat.cat/ca/detalls/Article/Presentacio-1-any-Pla-de-reforma-00001>

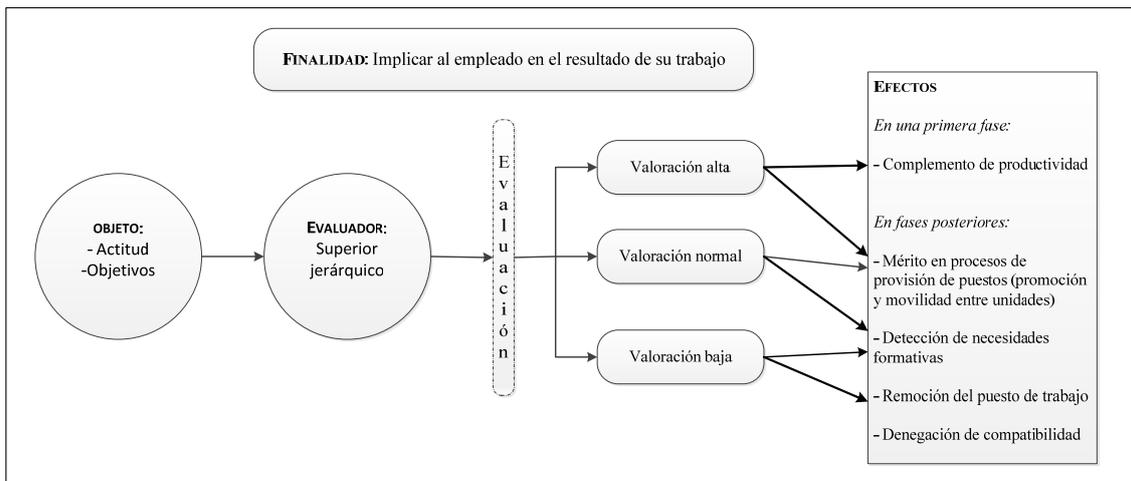
⁴⁸³ Con este trabajo ya cerrado y en el proceso de maquetación para imprenta, he leído en la web de la Generalitat, dentro de la sección Sala de Prensa, la noticia: “El Govern aprova un pla pilot per avaluar les competències, el rendiment i l'assoliment de resultats del personal de l'Administració pública”. La información que aporta es escasa y excesivamente ambigua como para incorporar ningún comentario al cuerpo del trabajo. Puede consultarse en el enlace: (verificado el 15/05/2017)

http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/governacio-relacions-institucionals/notapremsavw/300843/ca/govern-aprova-pilot-avaluar-competencies-rendiment-lassoliment-resultats-personal-ladministracio-publica.do

El diseño del modelo evaluativo fija unas líneas maestras que responden a las cinco variables de análisis que se establecen en este estudio. Así, la idea fundamental es que se iniciará la ED con la finalidad de empoderar al empleado e implicarlo en la actividad de su unidad. Se persigue la implicación, tanto por ser un factor motivador que combate la alienación en las grandes organizaciones como porque contribuye a reforzar el sentimiento de pertenencia al grupo.

El objeto de evaluación se prevé dual. Por un lado, la actitud mostrada en el desempeño de su trabajo; lo que entendemos por desempeño contextual. Al evaluar este elemento se pretende potenciar aquellos comportamientos asociados al esfuerzo, como la predisposición y flexibilidad a asumir nuevas tareas, la actualización y reciclaje profesional, la participación en grupos de mejora, etc. Por otro, el grado de logro de los objetivos que se le hayan establecido en cada ejercicio evaluativo. Esto persigue responsabilizar al empleado del resultado logrado con su trabajo para introducir la rendición de cuentas en la cultura organizativa de la Generalitat. Además, tal y como demostró Villoria, los empleados públicos de la Generalitat “necesitan proyectos, retos, objetivos, para sentirse motivados” (Generalitat, 2011:44).

Gráfico 9.- Proyecto de sistema evaluativo para la Generalitat



Fuente: *Elaboración propia.*

Los efectos se plantean en varias etapas (véase el Gráfico 9). En un primer momento, en el que la participación será voluntaria, el resultado de la evaluación debe ser retribuir con el complemento de productividad a aquellos que alcanzan la excelencia profesional. Más adelante, en la medida que se produzca su institucionalización y pase a ser obligatoria, se prevén otros efectos. Algunos de carácter positivo: formación, provisión y movilidad. Otros con connotación negativa, como por ejemplo, la remoción del puesto de trabajo tras un número determinado de evaluaciones negativas, o la denegación de la autorización de compatibilidad para realizar actividades extra-laborales.

El evaluador debe ser el superior jerárquico. La responsabilidad en la evaluación va ligada al rol de dirección de equipos que debe ejercer quien ocupa un puesto de mando. El hecho que el derecho a percibir el complemento sólo se le reconozca a un porcentaje de la unidad, los que alcanzan la excelencia, obliga al evaluador a ejercer el liderazgo de un modo responsable y puntuar con honestidad a los miembros de su equipo.

El mecanismo, el modo cómo se realizará, es la variable que presenta mayor indefinición en estos momentos. Ello se debe —como ya se apuntaba en el marco teórico de esta memoria— a que es el elemento más susceptible a la participación de los empleados y a la negociación con los agentes sociales; por ende, uno de los factores que más influyen en una institucionalización exitosa de la evaluación. En cualquier caso, será un mecanismo discriminante, que permita discernir qué individuos destacan en su desempeño. Se centrará en evaluar la actividad del empleado en el desarrollo de sus funciones, sin entrar en valorar el desempeño de tarea; con ello se pretende dotar de una mayor flexibilidad en la gestión de las plantillas. Si bien será un único modelo de evaluación, se contemplan dos niveles de intensidad. Un nivel más flexible para determinados puestos y Cuerpos. Y un segundo nivel, que se corresponderá con el personal de administración y técnico —el sujeto del presente estudio— y en el que habrá alguna variación en función de si el empleado es mando o no. En lo que se refiere a la temporalidad, por la naturaleza de los efectos a producir en la primera fase, todo parece indicar que la periodicidad de la evaluación será anual. Por otra parte, en caso de discrepancia con la valoración final, se prevé un órgano colegiado pluridisciplinar, que aunque estaría adscrito al departamento competente en materia de función pública, gozaría de independencia en su actuación. La previsión de esta instancia de mediación administrativa pretende intervenir en caso de conflicto, para facilitar encontrar una solución que evite acudir a la vía judicial.

La dirección asume que la institucionalización será un proceso largo porque requiere cambiar la actual cultura administrativa. Comparto esta apreciación, pero como he ido descubriendo en mis anteriores estudios, para inducir el cambio es necesario realizar una apuesta y mantenerla durante el tiempo necesario para que se consolide. Para el empleado, la acumulación de intentos fallidos es un motivo más para blindarse ante nuevas iniciativas.

Finalmente, considera que en el proceso, se deberá encontrar la vía para modificar la normativa de función pública que actualmente es legislación básica estatal. Este argumento —como he mostrado en este capítulo— se ha venido arguyendo desde que la Generalitat recibió las primeras transferencias. No cuestiono que hay aspectos en los que se carece de potestad para implementar cambios, pero su autonomía organizativa es muy importante y, además, desde el EBEP, dispone de un largo recorrido para desarrollar la evaluación, la carrera horizontal y las retribuciones condicionadas a resultados que todavía no se ha explorado.

CONCLUSIONES.

Introducía esta memoria enfatizando su adscripción a la Ciencia de la Administración. Que por su pluridisciplinariedad conoce de las aportaciones de las otras ciencias pero que no las sustituye. Por ello, una vez que planteado el problema que conlleva el concepto confuso de productividad del paradigma predominante, he propuesto una definición que la sitúa en el lugar que le corresponde dentro de la actividad administrativa. No desconozco las dificultades inherentes a cualquier tipo de evaluación. Pero es imprescindible. Compete a los especialistas de la Sociología del Trabajo desarrollar los métodos adecuados para garantizar la validez y fiabilidad de la valoración. Tampoco eludo la dificultad de trasladar las exigencias del nuevo paradigma a un ordenamiento en el que jurisprudencia —no sin importantes contradicciones— parece haber consolidado el concepto hueco de «especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa». Pero este paradigma predominante ha demostrado su inoperancia. Han de ser los especialistas en Derecho Administrativo quienes busquen el acomodo de la verdadera productividad y sus efectos en la regulación de la organización administrativa y de la función pública.

He insistido con vehemencia en que la Organización, por definición, legitima su existencia en la orientación hacia unos objetivos. Por su obviedad, quizás sea una precaución innecesaria, pero entiendo que es prudente hacerla, dados los tópicos y prejuicios que existen. El rechazo a las interpretaciones economicistas que ignoran el valor de lo público provoca el recelo hacia la EP de quienes entienden que es una cesión a la presión productivista impuesta por una determinada ideología. Sin embargo, una Administración democrática no debe temer a ser crítica con su funcionamiento. La falta de prestigio del funcionario español no es nueva —el debate sobre la productividad tampoco lo es— no es un mal en sí, pero es un síntoma de un mal funcionamiento que no debe considerarse endémico. La legitimidad democrática de la Administración pública se recuperará cuando el funcionario recupere su condición de *civil servant* y muestre que su actividad es útil para satisfacer sus necesidades y respetuosa con las demandas de la ciudadanía. En esa tarea, la ED tiene su papel, ayudando a los empleados a alcanzar el nivel de rendimiento y buen desempeño profesional que su quehacer demanda. Sin embargo, la historia ha demostrado que legión de funcionarios eficaces y eficientes en tareas carentes de utilidad no contribuyen a la satisfacción de la ciudadanía. Esta responsabilidad es exclusiva de la Administración. Debe respetar los niveles de control de actividad administrativa y planificar la actividad de sus empleados para que se pueda alcanzar cualitativa y cuantitativamente los objetivos que el Gobierno haya fijado. Así, lo que empezó siendo un estudio en el ámbito de los recursos humanos finaliza como un trabajo más propio del ámbito organizativo.

En el primer capítulo he argumentado como, dentro de una Administración que responde a los cuatro niveles de control de actividad administrativa, la productividad significa responder a las demandas del cliente. En el sector público el cliente es el

ciudadano, y el compromiso con las demandas queda fijado en términos de calidad y cantidad en los objetivos operativos de la planificación del Gobierno. El cumplimiento del compromiso no debiera ser casual, confiando en el voluntarismo de los empleados públicos más entregados —que con su implicación suplen el déficit de aportación de los adocenados y la falta de dirección— para alcanzar su cometido. La orientación a la productividad debe ser estructural para que la satisfacción del contrato político con los administrados se satisfaga de un modo causal; esto es, como causa de su actividad voluntaria y consciente. Ello supone una planificación previa y un seguimiento de su ejecución.

Al trasladar el concepto al empleado público, debe entenderse en términos de efectividad de su actividad. Ello supone incrementar la exigencia que se hace al óptimo ideal del desempeño —que sea eficaz, eficiente y de calidad— reclamando que también sea efectivo. He razonado que ese es un atributo más de la actividad administrativa —la efectividad del resultado— y que para que sea posible se requiere la vinculación entre los objetivos asignados al empleado —o en su defecto a la unidad en la que se integra— y los objetivos operativos de la Organización. Todo el desarrollo teórico me ha permitido corroborar la hipótesis principal: la productividad del empleado público es la contribución de su desempeño a la consecución de los objetivos planificados por la Organización. Su ratificación refuta el paradigma predominante. Una definición que ha tenido múltiples lecturas —como reiteradamente he comprobado en el Capítulo III— porque se ha concebido como espacio indefinido que justificaba gratificar aquello que los otros conceptos retributivos no contemplaban, o que ha forzado interpretaciones laxas según las necesidades de cada Administración.

Asumiendo el nuevo paradigma de la productividad como efectividad, debía proponer los elementos necesarios para que su evaluación fuera eficaz y con visos de estabilidad. El Capítulo II consolida el marco teórico sobre cinco variables —finalidad, objeto, efectos, evaluador y mecanismo— e introduce los factores de éxito —de entorno, actores y organizativos— a considerar si se pretende institucionalizar la evaluación en una Administración. Desde esta perspectiva la eficacia de la evaluación se producirá cuando estime aquello con incidencia y que no valore nada superfluo. Dada la definición del nuevo paradigma, una evaluación que pretenda apreciar la actividad efectiva del empleado ha de tener como objeto de evaluación la productividad y no otras dimensiones de la actividad, como el desempeño o las conductas contra-productivas. Lo gestores entrevistados en el Capítulo IV también asocian productividad con logro de objetivos. Precisamente, este colectivo rechazaba la iniciativa que me sirve como caso de estudio para corroborar mis hipótesis —la evaluación en la Generalitat en el período 2009-2011— porque desde la perspectiva teórica de la GPC se propuso la valoración de conductas asociadas al desempeño contextual, pero no se previó ningún tipo de indicador del resultado de la actuación de los empleados. Con ello considero que mi primera subhipótesis muestra su bondad: la EP del empleado mide el grado con el que

su desempeño alcanza los objetivos estratégicos asignados a su puesto de trabajo o unidad.

La segunda subhipótesis que he propuesto determina que el resultado de la evaluación de la productividad individual debe aportar información a los subsistemas de planificación, de diseño y de administración de la compensación en el marco del Sistema de Gestión Integral del Empleo Público. He expuesto que los planes piloto pueden ser eficaces para testar el sistema evaluativo que se quiere implantar y para acostumbrar a los empleados a rendir cuentas, pero que su duración debe estar acotada en el tiempo. La evaluación siempre es instrumental, y para que tenga razón de ser ha de garantizar que los efectos que producen contribuyen a alcanzar la finalidad perseguida. Por ello, he propuesto el SGIEP como síntesis de modelos existentes y que pretende dotar de coherencia la actividad del empleado público como ejecutor de unas tareas asignada a empleos que se legitiman en el cumplimiento de los objetivos planificados por la Organización. En el estudio comparado he constatado que en ningún caso se ha observado la revisión de estructuras y la redefinición de los puestos de trabajo ha sido anecdótica. Esta confirmación no deslegitima estos objetos propuestos por la literatura. Considerar que toda la responsabilidad de los servicios públicos recae en el empleado es poco realista. Una Organización madura debe saber aprovechar el conocimiento obtenido en la evaluación para reflexionar sobre los aspectos de mejora. Además, si el resultado es íntegramente atribuible al empleado, se menoscaba el rol del directivo en la orientación y gobierno de la Organización. La supremacía de los efectos retributivos tiene dos explicaciones: (i) por contradictorio que parezca la compensación económica es la que menos coste presupuestario y organizativo supone, y (ii) a menudo la retribución es el pretexto necesario para que la Organización toleren la evaluación. Por otra parte, los gestores criticaron los efectos exclusivamente retributivos, mediante un complemento de productividad escasamente incentivador, sin que se hubiera apostado por desarrollar la carrera profesional horizontal, que es la que hubiera sido el instrumento más eficaz para reconocer la aportación del empleado y, por tanto, motivarle. En cualquier caso, tanto la experiencia comparada como el caso analizado en profundidad me confirman la validez de esta subhipótesis.

Además, la idea que se podía inducir del articulado del EBEP, según el cual existe una única evaluación de conductas y resultados que conlleva uno o varios efectos, se discute desde el momento en que una misma Administración realiza evaluaciones diferenciadas según el efecto que persigue. Ello ha sido así antes y después del Estatuto, por lo que no se puede afirmar que el EBEP haya conseguido imponer una visión uniforme de la evaluación.

La validez del mecanismo la he planteado como la exigencia de que sea claro, justo y discriminante. En lo que se refiere a la claridad, en el caso de la Generalitat, una única acta de valoración para colectivos dispares, con ítems que se redactaron de modo que pudieran valer para cualquier puesto, y con el protagonismo en unos evaluadores que todavía no perciben la responsabilidad de la evaluación como inherente a su rol de

líder de equipo, no respondió a lo que los gestores esperaban. Éstos no niegan la relevancia del mando en la evaluación, pero, para clarificar la valoración, reclaman que se establezcan indicadores que midan los objetivos asignados a cada empleado.

También dentro del caso de estudio, la justicia entendida como evaluar el objeto relevante y considerar los superfluos se reafirma en la opinión de los gestores. Entienden que debe centrarse la evaluación de la productividad en los resultados y no en el absentismo. Este deslinde de las conductas contra-productivas de la evaluación tiene también apoyo, aunque con menor intensidad, entre quienes han ostentado la máxima responsabilidad en la función pública de la Generalitat. Por otra parte, en el estudio comparado se ha observado que, en primer lugar, como objeto de evaluación, no son infrecuentes los aspectos ajenos a la actividad del empleado; a destacar, la antigüedad y los méritos curriculares. No obstante, estos elementos impropios en ninguna ocasión han sido objeto único; siempre se han observado conjuntamente a la valoración de la conducta, de los objetivos logrados y/o aspectos relacionados con la presencia. Estos factores que considero inadecuados en un marco evaluativo de la productividad —ni de la actividad, en general— han ido ligados, especialmente, a la carrera profesional en sistemas que se orientan a la gestión de los RRHH, y se han mantenido con posterioridad al EBEP. En segundo lugar, se confirma que el presentismo enturbia las iniciativas que afectan a la evaluación de la actividad del empleado. No obstante, en aquellas Administraciones que orientan su acción al logro de resultados, las que se procuran de mecanismos que buscan optimizar su rendimiento, la preocupación por el absentismo es marginal. Por el contrario, cuando la evaluación es un instrumento para los gestores de personal, ante la escasez de herramientas adecuadas, éstos intentan aprovechar los efectos positivos asociados a una valoración positiva como incentivo a la presencia. Y, en tercer lugar, se confirma que en aquellos sistemas en los que se procura la gestión de los RRHH la evaluación tiene en consideración el desempeño, tal y como lo defino. Este vínculo entre conductas y gestión se intensifica tras el EBEP. Y aunque la influencia del Estatuto supone que se introduzca el desempeño en los sistemas que acometen la evaluación para optimizar el rendimiento global, aun es preminente la valoración del logro. Dentro de esta orientación al logro, la productividad —en los términos que aquí defiendo— se impone al rendimiento en los sistemas que promueven la optimización de los resultados de la Organización propuestos con posterioridad al EBEP.

Por cuanto se refiere al poder discriminante, los gestores persiguen resaltar a los empleados excelentes y se preocupan poco por señalar a quienes muestran desempeño insatisfactorio, seguramente porque ya los tienen localizados. Por tanto, el análisis en detalla de la Generalitat me ha servido para reafirmarme en esta tercera subhipótesis.

Finalmente, en el estudio de caso —génesis, evolución y fracaso del sistema propuesto en 2009—, también me ha permitido corroborar la cuarta subhipótesis: es improbable que un sistema de evaluación de la productividad prospere sin el impulso y

el apoyo prolongado del decisor político. En la Generalitat, la formalización de la evaluación fue temprana. Nació como un recurso para incentivar la excelencia, por lo que se exigía la distribución forzada de un porcentaje de empleados en los tramos superiores. Derivó —con el aplauso de los gestores que eludían así su responsabilidad como mandos de premiar a los mejores y señalar a los incumplidores— en un castigo velado a los empleados que interpretaban su condición funcional como un modo de fungir una canonjía. Y acabó como un instrumento de implicación de los empleados en su desarrollo profesional; lo cual implicaba profundizar en la formalización del sistema evaluativo —donde la influencia del EBEP es incuestionable— identificando conductas —el objeto— asociadas a cada factor, definiendo el rol del evaluador y facilitando el diálogo y la posibilidad de alegar la disconformidad con el criterio del superior.

Esta última propuesta estaba condicionada por una determinada orientación teórica: la gestión por competencias. Aun con vocación sistémica y aludiendo a la falta de un contexto normativo que posibilitara avanzar en el impacto en los otros subsistemas, el único efecto que se contempló fue el retributivo. Porque, como se reconoció, para la distribución del complemento de productividad la norma obliga a realizar una evaluación. Probablemente haber usado el complemento como pretexto para un sistema que pretendía evaluar el desempeño causó descontento entre los gestores de RRHH. No se entendió que se hablara en términos de productividad sin considerar el logro de objetivos. El mecanismo empleado, los anclajes conductuales, no facilitaron que los evaluadores se implicaran porque era difícil interpretar cómo debían valorarse unos mismos ítems en empleados de cuerpos y responsabilidades muy diversas. Tampoco el legislador catalán supo abstenerse de incluir las ausencias en el cómputo del complemento de productividad. Ante lo cual los gestores claman su inutilidad. Defienden casi con unanimidad que la prioridad debe ser orientar la actividad al logro de objetivos y superar la cultura del presentismo.

Así las cosas, se culpó al entorno económico del fracaso de la propuesta. Seguramente, sin restricciones presupuestarias hubiera persistido algunos años más. Pero sin una renovación profunda no se le vislumbraba un futuro certero. El sistema era válido —aunque mejorable— considerado como ED. Aunque excesivamente genérico como para que fuera útil a efectos de productividad. Su vaguedad no cosechó apoyos en el entorno social, porque los sindicatos lo tacharon de subjetivo. Tampoco convenció a los actores técnicos, directivos o políticos, lo que se tradujo en un desinterés de los gestores que le acusaron de adolecer de la concreción que suponen los objetivos. Pero en defensa del equipo que lo diseñó, probablemente era la única propuesta posible. La Generalitat carece de una verdadera cultura administrativa de la rendición de cuentas. Especialmente la cúpula política —los secretarios generales y sectoriales—, que se niega a ceder poder y bloquean las iniciativas modernizadoras que se proponen desde la dirección general de Función Pública, en su potestad de coordinación. Tampoco está preparada a nivel organizativo. La definición de los puestos de trabajo, aún en el

escenario más optimista, es deficitaria. Si el empleado no sabe qué se espera de él, difícilmente entenderá por qué se le está valorando.

Parece ser que la Generalitat ha reflexionado y ha entendido el mensaje. Al menos lo ha escuchado. Actualmente, trabaja en una nueva propuesta en la que se tienen en cuenta los objetivos. Pero, dada la carencia de una estructura de puestos de trabajo adecuada y de una dirección orientada al logro de resultados, no considero probable que reúna los requisitos para una futura institucionalización.

Con todo lo expuesto en estas conclusiones he respondido a la pregunta que motivaba mi estudio —¿Cómo se evalúa la productividad del empleado público? —: La productividad del empleado público se evalúa valorando el grado de logro de los objetivos que se hayan establecido para el puesto de trabajo ocupado —o para la unidad de adscripción del empleado— que respondan a las necesidades de productividad de la Organización. Por otra parte, para maximizar la posibilidad de institucionalización, se debe contar con el impulso y el apoyo prolongado del decisor político. Es necesario que el mecanismo de evaluación sea claro, justo y discriminador, y que resultado de la evaluación aporte inputs a los subsistemas organizativos del SGIEP que inciden en la planificación organizativa, la gestión del rendimiento y en las compensaciones a los empleados.

Para concluir, permítanme una última metáfora. Finalizando esta memoria se publicaba un artículo de prensa anunciando que, en su marcha del 10 de *Downing Street*, el primer ministro Cameron no se llevaría al gato Larry. Se daba voz a un miembro del Gabinete que declaraba que Larry era el gato de un funcionario, y que su labor seguiría siendo cazar ratones. Anda el gato entre nosotros desde los tiempos de los faraones, más o menos como la Administración. Sabemos que antaño aceptamos al gato en nuestros hogares porque cazaba ratones. Hoy, sigue-habiendo ratones, pero el gato come su pienso y ronronea al sol. Como a la Administración, necesitamos al gato. Pero ya que parece que la batalla del gato está perdida y no parece que volvamos a pedirle cazar ratones, sino a hacer compañía, no caigamos con la administración en el mismo error de conformarnos con que esté presente en nuestras vidas acompañándonos. ¡Pidámosle que cace ratones, exijámosle, sin remordimientos, que sea útil!

FUENTES.

BIBLIOGRÁFICAS.

- ACOSTA, Alexis (2010) “La carrera administrativa en la función pública: comentarios a la evaluación del desempeño. El artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público”. Portal Jurídico Lexnova. [Última verificación 15.06.2017]
<http://portaljuridico.lexnova.es/public/asp/contenidos/fichaimpresion.asp?rutacontenido=/private/includes/articulo/&ficherocontenido=25784.HTM&fechapub%E2%80%A6>
- ADLER, Seymour (coord.) (2015) “Getting Rid of Performance Ratings: Genius or Folly?” en *30th Annual Conference of the Society for Industrial and Organizational Psychology*, Filadelfia, 23 de abril.
- ADRIANA, Ángel y SIMÓN, Cristina (2008) “Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado” en: Adriana, A.; Dubin, K.A.; Salvador, M. y Simón, Cristina. *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*. Madrid: Centro PwC & IE del Sector Público.
- ALBI Emilio; GONZÁLEZ-Páramo, José Manuel; LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem (1997) *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Editorial Ariel.
- ALÓS-MONER, Ramon (2005) “Sis apunts sobre la productivitat” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- ÁLVAREZ, Antonio (2001) “Concepto y medición de la eficiencia productiva” en Álvarez, A. (coord.): *La medición de la eficiencia y la productividad*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- ÁLVAREZ, Fernando (2006) *Evaluación del desempeño en el Ayuntamiento de Gijón*. V Curso de dirección pública local. INAP. [Última verificación 15.06.2017]
https://bci.inap.es/alfresco_file/caf783f0-a288-4359-a790-6def0743318c
—(2011) “Evaluación del desempeño en la Administración Pública: propuesta metodológica”. *Revista Vasca de Gestión de Persona y Organizaciones Públicas*, nº 1, pp. 99-103.
- ALLES, Martha (2007) *Desempeño por competencias. Evaluación de 360°*. Buenos Aires: Ediciones Granica.
- ANSA, Miren (2008) “Economía y felicidad: acerca de la relación entre bienestar material y bienestar subjetivo” en XI Jornadas de Economía Crítica. Bilbao, 27-29 de marzo. [Última verificación 15.06.2017]
http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Ansa_Eceiza.pdf

- ARDANT, Gabriel (1962) *Técnica de Estado (sobre la productividad del sector público)*. Madrid: BOE Estudios Administrativos.
- ARENILLA, Manuel y DELGADO, David (2013) “¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE”. *Revista de Administración Pública*, nº 193, enero-abril, pp. 297-334.
- ARGYRIS, Chris (1957). “Personality and Organization. The Conflict between System and the Individual”, se cita por traducción al castellano “Personalidad y Organización: El Conflicto entre el Sistema y el Individuo” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- ARIZA, José Antonio, MORALES, Alfonso Carlos y MOREJÓN, José (2007) “Validación de un sistema de evaluación por competencias y valores: el caso de Roche Farma”. *Capital Humano*, nº 207, p.48, febrero.
- ARRIBAS, Eugenio (2012a) “El complemento de productividad en la Administración General del Estado (1): normativa de aplicación, características diferenciales y aspectos competenciales”. *Actualidad Administrativa*, nº 17, Sección A Fondo, Octubre, p. 1.983. Editorial La Ley.
- (2012b) “El complemento de productividad en la Administración General del Estado (2): alguna problemática práctica”. *Actualidad Administrativa*, nº 19, Sección A Fondo, Noviembre, Tomo 2. Editorial La Ley.
- Arroyo, Luis Miguel (2012) “La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos”. *Revista catalana de dret públic*, nº 45, pp. 94-128.
- ARTÍS, Manuel y SURINACHS, Jordi (2007) “Estudio Manpower professional. Calidad laboral y productividad en España”. [Última verificación 15.06.2017]
<https://candidate.manpower.com/wps/wcm/connect/3250d10041db8f94afb8bf94a9a2d887/calidad+laboral+y+productividad+en+espa%C3%B1a+mayo07.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3250d10041db8f94afb8bf94a9a2d887>
- ASSOCIACIÓ CATALANA DE GESTIÓ PÚBLICA (2011) “Estatut de la Direcció Pública Professional de Catalunya. Memoria”. [Última verificación 15.06.2017]
<http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/estatut2012.pdf>
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1985) *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen primero*. Cito por la cuarta edición reformada. Madrid: Editorial Tecnos, 2000.
- (2005) *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Editorial Síntesis.
- BAENA, Aurora (2010) “La productivitat i l’eficiència a l’Administració pública catalana. El model de gestió del Departament d’Economia i Finances”. *Escola Innovació- Butlletí de la funció directiva*, nº 17, abril, Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.

- BALLART, Xavier (2000) “La Administración de un presidente. Cataluña 1980-1977” en: Paniagua, Juan Luis (editor) *Gobierno y Administración en las comunidades autónomas*. Madrid: Tecnos.
- BALLART, Xavier y RAMIÓ, Carles (1996) “Indicadores para el control de la gestión de personal”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, enero-agosto, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2000) *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BALLART, Xavier; RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2000) “Los recursos humanos de las Administraciones públicas” en: Ballart, X. y Ramió, C. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BANACLOCHA, Elena (2010) *Diseño, implantación y gestión de un sistema de evaluación del desempeño en el Ayuntamiento de Catarroja*. Madrid. [Fecha de verificación 15.06.2017]
<https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/45700/PROYECTO%20FINAL%20DE%20CARRERA%20GAP%202014.pdf?sequence=1>
- BAÑÓN, Rafael (director) (1996) *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- BARNARD, Chester I. (1968) “Las funciones de los elementos dirigentes” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- BARTOLINI, Stefano (1986) “Metodología de la investigación política” en: Pasquino, G. (compilador) *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- BARZELAY, Michael (2006) “El estudio del desarrollo de estrategias en las organizaciones gubernamentales: cómo integrar la gestión estratégica y las teorías de prácticas sociales”. *Administración & ciudadanía*, vol. 1, nº 2, pp. 9-26, Santiago de Compostela: Revista da Escola Galega de Administración Pública,
- (2012) “Designing, como una aproximación a la práctica de gestionar: implicaciones para el estudio de la gestión pública”, ponencia para el Centenario de la Escola d’Administració Pública de Catalunya, 3 de julio, Barcelona.
- BASOREDO, Carmelo y LÓPEZ BASTERRA, Joseba (2013) “Bases de un modelo de evaluación de méritos profesionales en la Administración pública, centrado en el desempeño”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº5, pp. 8-19.
- BAZINET, André (1984) *La evaluación del rendimiento. Métodos para la evaluación de los mandos intermedios en la empresa*. Barcelona: Editorial Herder.

- BEDEIAN, Arthur G. (1984) “Organizaciones: teoría y análisis. Textos y casos” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- BELTRÁN, Miguel (1991) *La productividad de la Administración española: Un análisis comparativo*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- BLANCO, Carmen (2010) “La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto”. *Revista Documentación Administrativa*, nº 286-287, enero-agosto, pp. 179-205.
- BLANCO, Felipe (1984) “Contabilidad analítica y sector público”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 8.
- BLASCO, Julià (2009) *Guia pràctica 1 – Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d’avaluació*. Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques. Barcelona: Ivàlua.
- BLAU, Peter y SCOTT, Richard William (1962) “El concepto de organización formal” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- BOIX, Isidor (2005) “Productivitat, Competitivitat, Clu” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- BONNEFOY, Juan Cristóbal y ARMIJO, Marianela (2005) *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- BOUZAS, Ramon (2009) “Gestión por competencias y políticas de formación de los empleados públicos: la comunidad autónoma de Galicia” en el IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Málaga, 23-25 septiembre.
- CAÍS, Jordi (1997) *Metodología del análisis comparado*. Colección Cuadernos metodológicos, nº 21. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CARAZO, José Antonio (2009) “Las universidades andaluzas incorporan la Gestión por Competencias a la gestión de su personal”. *Capital Humano*, nº 230, p. 54, marzo.
- CASTELLS, Manuel (2006) “De la función de producción agregada a la frontera de posibilidades de producción: productividad, tecnología y crecimiento económico en la era de la información”, discurso de ingreso como académico numerario. [Última verificación 15.06.2017]
<https://racef.es/es/discurso/de-la-funcion-de-produccion-agregada-la-frontera-de-posibilidades-de-produccion>
- CASTILLO, Federico A. (2008) “Los derechos retributivos de los empleados públicos” en: Sánchez Morón, M. (dir.) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Editorial Lex Nova.

- (2014) “El complement de productivitat: llums i ombres d’una figura estesa i controvertida”. *Seminari d’actualització de Funció Pública Local*. Federació de Municipis de Catalunya [Última verificación 15.06.2017]
http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/Castillo_Blanco_complemento_productividad.pdf
- CEA, Ángel (2012) “La carrera profesional de los funcionarios públicos”. *Actualidad Administrativa*, nº 13, Sección A Fondo, tomo 2, julio, p. 1.606, Editorial La Ley.
- CECOT (2005) *Absentismo laboral*. Terrassa: Club Cecot Recursos Humans.
- (2008) *Informe Cecot sobre l’absentisme laboral a Espanya 2007*. Terrassa: Club Cecot Recursos Humans.
- CLEMENTE, Jesús (2011) *Productividad y Empleo I: organización del trabajo, conciliación y absentismo laboral*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza y Consejo Económico y Social de Aragón.
- CLÚA, Francesc Xavier (1991) “Análisis metodológico del absentismo laboral”. *Psicología del trabajo y de las organizaciones*, Vol. 7, nº 19. pp. 139-143.
- COLLER, Xavier (2000) *Estudio de casos*. Colección Cuadernos Metodológicos, nº 30, Madrid: Centro de Investigaciones Sociales.
- COLLER, Xavier y GARVÍA, Roberto (2004) *Análisis de organizaciones*. Colección Monografías, nº 212. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (2005) *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión. Abril 2005*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública y Goberna.
- COMUNIDADES EUROPEAS (2005) *Código europeo de buena conducta administrativa*. El defensor del Pueblo. Bélgica: Comunidades Europeas.
- (s/f) *Código de buena conducta administrativa. Relaciones con el público*. El defensor del Pueblo. Bélgica: Comunidades Europeas.
- Cooper, Cary L. y Smith, Mike (s/f) “Estilo de dirección”. *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo. Factores psicosociales y de organización*, p.34.40. Organización Internacional del Trabajo.
- CORTÉS, José Vicente (2009) “La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público”. *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, Quincena 15-29, enero, p. 36, Tomo 1, La Ley.
- CORTÉS, José Vicente y JIMÉNEZ, Juan (2009) “La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público”. *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 13, Quincena 15-29, julio, p. 1891, Tomo 2, La Ley.

- COSCULLUELA, Luis (2001) *Manual de Derecho administrativo I*. Duodécima edición. Civitas.
- CROZIER, Michel (1963) “Datos elementales de un «círculo vicioso» burocrático” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- CROZIER, Michel y THOENING, Jean Claude (1976) “La regulación de los sistemas de organización complejos” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- CUADRADO, David (2010) “Las cinco etapas del cambio”. *Capital Humano*, nº 241, p. 54, marzo.
- CUADRADO, Juan R. y MAROTO, Andrés (2012) *El problema de la productividad en España: causas estructurales, cíclicas y sectoriales*. Fundación de las Cajas de Ahorros.
- CUENCA, J. Javier (2010) *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHEVALIER, Jacques y LOSCHAK, Daniele (1986) *Ciencia Administrativa. Tomo I. Teoría general de la institución administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- D'AMICO, Renato (1992) *Manuale di Scieuzza dell'Amministrazione*. Roma: Editorial Lavoro.
- DANIELS, Aubrey C. (1993) *Administración del rendimiento*. Santa Fé de Bogotá: Mc Graw-Hill.
- DE LARRA, Mariano José (1883) *Vuelva usted mañana y otros artículos políticos*. Barcelona: Estrategia Local, 2002
- DEL PINO, Eloisa (2004) *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- DELGADO, Ceferino (2012) “La evaluación del desempeño en el organismo autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo”. *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 8, abril, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- DELOITTE (2013) *Human Capital Trends 2013. Leading indicators*. [Última verificación 15.06.2017]
<https://www2.deloitte.com/global/en/pages/human-capital/articles/global-human-capital-trends-2013.html>

- DEMING, William Edwards (1994) *The New Economics for Industry, Government and Education*. MIT Press, 2000.
- DOMENECH PASCUAL, Gabriel (2008) “La perniciosa influencia de las retribuciones variables de los jueces sobre el sentido de sus decisiones”. *Revista para el análisis del derecho*. [Última verificación 15.06.2017]
http://www.indret.com/pdf/569_es.pdf
- DOMÉNECH, Rafael (2008) *La evolución de la productividad en España y el capital humano*. Fundación Alternativas.
- DORAN, George T. (1981) “There’s a S.M.A.R.T. way to write management’s goals and objectives”. *Management Review*, Vol. 70, nº 11, pp. 35-36.
- DRUCKER, Peter F. (1954) *The Practice of Management*. Nueva York: Harper & Row.
 —(1964) *Managing for Results*. Nueva York: Harper & Row.
 —(1999) “Knowledge-Worker Productivity: The Biggest Challenge”. *California Management Review*, Vol.1, nº 2. Berkeley: University of California-Haas School of Business.
 — (2003) *Drucker esencial*. Barcelona: Edhasa.
- DUBIN, Kenneth A. y SALVADOR, Miquel (2008a) *La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones públicas: marco analítico y referentes internacionales*- IE Business School Working Paper WPE08-02.
 —(2008b) *Nuevos impulsos para superar viejos retos: la institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones públicas españolas*. IE Business School Working Paper WPE08-02.
- EASTON, David (compilador) (1969a) *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
 —(1969b) *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- ECHEBARRIA, Koldo y LOSADA, Carlos (1993) *Instituciones i mètodes per millorar el funcionament de l’Administració pública*. Barcelona: Comitè Assessor per a l’estudi de l’organització de l’Administració.
- ETZIONI, Amitai (1961) “Sumisión, metas y eficacia” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- FANDIÑO, José Manuel (2005) “Parlen de productividad” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.

- FAYOL, Henri (1916) “Principios generales de la Administración” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- FEIJOO, M^a José (1995) *El personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya* (1986-1993). Escola d'Administració Pública de Catalunya
- FÉREZ, Manuel (2007) “El modelo de gestión de los recursos humanos en el ámbito local” en: Palomar Olmeda, A. y Miguel Pajuelo, F. (coord.) *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*. Granada: CEMCI,
- (2008) “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna” en: Rey Guanter, S., et al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley.
- FERNÁNDEZ, Guadalupe (coord.) (2004) *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- FERNÁNDEZ-RÍOS, Manuel y SÁNCHEZ, José C. (1997) *Eficacia organizacional. Concepto, desarrollo y evaluación*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- FERRÁN, Jorge (2009) “Derechos retributivos” en: Palomar Olmeda, A y Sempere Navarro, A. *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi
- FIEDLER, Fred E. (1976) “El juego del liderazgo: adaptar el hombre a la situación” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- FLORENSA, M. Lluïsa (1994) “La modernización de la gestión administrativa en la Generalitat de Catalunya”. *Autonomies*, nº 18, julio. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- FONT, Tomàs (1990) “La organización administrativa de la Generalidad de Cataluña”. *Autonomies*, nº 18, julio. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- FRANCO, Luis (2012) *Gestionar amb objectius i indicadors de resultats: un projecte de millora i innovació aplicat als Serveis Territorials del Departament de Justícia de Lleida*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- FUENTETAJA, Jesús (2009) “La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 22.
- FUMADÓ, Cristina; MARTÍNEZ, Silvia; NAVARRO, Jordi y VILERT, Juliana (2010) “Propostes per a un model d'avaluació de l'acompliment a la Generalitat de Catalunya”. [Última verificación 15.06.2017]

http://eapc.gencat.cat/ca/detalls/Article/02_jvilert

FUNDACIÓ FACTOR HUMÀ (2004) “La Gestión por competencias”. Noviembre.

— (2005a) “El cuadro de mando integral”. Junio.

— (2005b) “El feedback 360°”. Diciembre.

— (2008a) “Salario a la carta”. Junio.

— (2008b) “Comunicación en procesos de cambio”. Diciembre.

— (2009) “Gestión del desempeño”. Noviembre.

— (2012) “Evaluación del impacto de la formación”. Mayo.

— (2013) “Intraemprendeduría”. Marzo.

— (2014) “Gestión de la retribución variable”. Marzo.

GALÁN, Diego (1997) “La implementación de un sistema formal de evaluación” en: Quijano, S. *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión del desarrollo personal*. Barcelona: EUB.

GALBRAITH, Jay (1973) “Modelo para el procesamiento de la información” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.

GALINDO, Carlos (2007) “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público” en: Ortega, L (dir.) *Estatuto Básico del Empleado Público*. La Ley.

—(2009) “Las retribuciones”. *Administración & ciudadanía. Revista de la Escuela Gallega de Administración pública*, vol. 3, nº 3. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

GALINDO, Miguel (2000) *Teoría de la Administración Pública*. Méjico: Editorial Porrúa.

GALOFRÉ, Albert (2008) “Evaluación del desempeño y su aplicación a retribución” en *Jornadas: Los centros de formación como fuente de eficacia, salud laboral y seguridad organizacional*. Valencia, 2-4 de julio.

—(2012) “L’avaluació de l’acompliment i la carrera professional dels empleats públics”. [Última verificación 15.06.2017]

<http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=363&idissue=39>

GARCÍA COTARELO, Ramón (1979) *Crítica de la Teoría de Sistemas*. Colección “Monografías”, nº 11. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- GARRIDO FALLA, Fernando (1961) *Dos métodos en el estudio de la Administración pública. (Método jurídico y Ciencia de la Administración)*. Oviedo: Instituto García y Universidad de Sevilla.
- Generalitat (1998) *Manual de disseny de quadres de comandament*. Col. Manuals i Formularis, 11. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- (2009a) Diccionari de competències dels càrrecs de comandament de la Generalitat de Catalunya. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- (2009b) Guia per elaborar la descripció dels llocs de treball. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- (2011) Enquesta sobre ètica i valors de servei públic a l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Secretaria d'Administració i Funció Pública.
- GERVÁS, Juan; RUIZ, Ángel, y PÉREZ, Mercedes (2006) *La incapacidad laboral en su contexto medico: problemas clínicos y de gestión*. Documento de trabajo, nº 85. Fundación Alternativas.
- GOLDBERG, Lewis R. 1993. "The Structure of Phenotypic Personality Traits" *American Psychologist*, nº 48, pp. 26–34.
- GÓMEZ, Manuel (2005) "Productivitat: canvis en l'economia productiva i redefinició del concepte" en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- GONZÁLEZ, Jesús (1996) "Ética en la Administración pública". *Revista Galega de Administración Pública*, nº 14, septiembre-diciembre. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- (2008) "Ética de la función pública: relaciones personales del funcionario público". CEMICAL. [Última verificación 15.06.2017]
http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/gonzalez_eticafuncionpublica.pdf
- GORRITI, Mikel (2002) – "Análisis funcional de los grupos A y B de la Administración General del País Vasco". *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 63.
- (2005) "La evolución del desempeño: concepto, criterios y métodos" en la Jornada: Nuevos enfoques en la gestión de RRHH en las Administraciones Públicas, Vitoria-Gasteiz, 22-23 de junio
- (2007a) "El diseño de funciones y puestos en la Administración". *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, pp. 201-233.
- (2007b) "La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas". *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, pp. 367. Madrid: Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.

- (2010) “Modelo de proceso selectivo por grupos de clasificación en la Administración Pública” CEMICAL. [Última verificación 15.06.2017] http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/gorriti_m_seleccionaapp.pdf
- (2011a) “Sistema de selección para el acceso a una función pública postburocrática”. *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, pp. 147-162.
- (2011b) “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la comunidad autónoma de Aragón”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº extra 13, pp. 297-320.
- (2011c) “La evaluación del desempeño en la Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha”. *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, diciembre, pp. 343-369.
- (2012a) “La organización y los recursos humanos de la Administración en tiempos de crisis: Un modelo de legitimidad y compromiso”. *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales*, nº 65, pp: 59-66, Madrid
- (2012b) “Un Sistema de Reforma del Empleo Público alternativo a los Recortes de Personal”, ponencia presentada en la Federación de Municipios de Cataluña. *Seminari sobre relacions colectives*, octubre. Federació de Municipis de Catalunya.
- (2012c) *Aplicaciones prácticas del análisis de puestos en las Administraciones Públicas. Modelo y herramientas*. Estudios de divulgación, nº 149. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- GORRITI, Mikel y LÓPEZ BASTERRA, Joseba (2009) *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- (2014) *Guía para la validación de sistemas de acceso a la función pública*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- GORRITI, Mikel y TOÑA, Fernando (2005) “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.
- GRAELLS, Jordi (2007) “Com innovar serveis a l’Administració?” *Escola Innovació- Butlletí de la funció directiva*, nº 1, desembre, Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- GRUYS, Melisa y SACKETT, Paul R. (2003) “Investigating the Dimensionality of Counterproductive Work Behavior”. *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 11, nº 1.

- GUAL, Jordi; JÓDAR, Sandra y RUIZ, Àlex (2006) *El problema de la productivitat a Espanya: quin és el paper de la regulació?* Barcelona: Serveis d'Estudis. La Caixa.
- GUERRERO, Omar (2010) *La Administración pública a través de las ciencias sociales*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- GUINART, Josep M. (2004) “Indicadors de gestió per a les entitats públiques” en: Guinart, J.M; Bas, À.; Robleda, H.M.; Masó, M.; Turull, J. y Vivas, C. *Indicadors de gestió a l'Administració pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- GULICK, Luther (1937) “Notas sobre la Teoría de la Organización” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- GUTIÉRREZ, Alberto (1974) “La desmitificación de la burocracia: introducción a una semana de estudios” en: *Estudios sobre la burocracia española*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- HAMEL, Gary y BREEN, Bill (2008) *El futuro del management*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- HARMON, Michael M. y MAYER, Richard T. (1999) *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- HARPER Y LYNCH (1992) *Motivación de personal y clima laboral*. Madrid: Grupo Harper y Lynch España.
- HARVARD, Bob (2001) *Métodos de evaluación del rendimiento*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- HAY SELECCIÓN (2008) *Gestión Integral de Recursos Humanos: Modelo de gestión por competencias*. [Última verificación 15.06.2017]
<http://forumgarrotxa.com/pdf/2008-12-04-gestio-de-competencies.pdf>
- HERZBERG, Frederick (1954) “La teoría de la motivación-higiene” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- HINOJOSA, Rafael (2005) “Presentació” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- IRURZUN, Fernando (2010) “Ética y responsabilidad en la Administración Pública”. *Documentación Administrativa*, nº 286-287, enero-agosto. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2008) “Luces y sombras del Estatuto Básico del Empleado Público” en: Del Rey, S. (dir.) *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley.

- (2009) *El personal directivo en la Administración local*. Estudios de Relaciones Laborales. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio (1975) *Teoría general de la Administración. La Ciencia Administrativa a la luz del análisis sistémico*. Madrid: Editorial Tecnos.
- (1978) *Teoría administrativa del gobierno*. Madrid: Editorial Tecnos.
- JOLÍAS, Lucas y REINA, Augusto (2009) “Las comparaciones no son odiosas. Métodos y estrategias en política comparada”. Selected Works. [Última verificación 15.06.2017]
http://works.bepress.com/augusto_reina/1
- JUANES, Bruno y BLANCO, Juli (2001) *El gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración pública*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- JUDT, Tony (2011) *Algo va mal*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. (1986) *El cuadro de mando integral. The Balanced Scorecard*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- KAST, Fremont E., y ROSENZBEIG, James E. (1976) *Administración en las Organizaciones*. México: McGraw-Hill
- KATZ, Daniel y KAHN, Robert L. (1916) “Organizaciones y el concepto de sistema” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- KOONTZ, Harold y WEIHRICH, Heinz (2007) *Elementos de administración. Un enfoque internacional*. Méjico: McGraw-Hill Interamericana.
- KOPELMAN, Richard E. (1988) *Administración de la productividad en las Organizaciones*. Méjico: McGraw-Hill Interamericana.
- KRUGMAN, Paul (1998) *La era de las expectativas limitadas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- KUHN, Thomas S. (1962) *La estructura de las revoluciones científicas*. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- LAFUENTE, Alberto (1984) *Técnicas de investigación social en la Administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LARRA, Mariano José de (1883) “Vuelva usted mañana”. *El pobrecito hablador*, nº 11, enero, cito por la edición de (2002) *Vuelva usted mañana y otros artículos políticos*. Barcelona: Estrategia Local.
- LAWRENCE, Paul R. y LORSCH, Jay W. (1967) “Organización y ambiente” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.

- LIKERT, Rensis (1961) “La dirección ante la tarea organizadora” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (editores) (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- LONGO, Francisco (2004a) *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- (2004b) *El repte d’una funció pública més flexible: experiències i horitzons*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- (2005) “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41, pp. 127-144. Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ BULLA, José Luis (2005) “Parlem de productivitat” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- LÓPEZ, Víctor (2010) *Anàlisi i formalització de l’estructura organitzativa de l’Administració de la Generalitat de Catalunya*. Col·lecció Manuals i formularis, nº 18. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. (2008) “La gestión por objetivos (MBO) como instrumento de medición de la eficiencia administrativa”. *Actualidad Administrativa*, nº 1, Sección A Fondo, 1-15 de enero, tomo 1, p. 35. Editorial La Ley.
- (2009a) “Administración y sus teorías. Una perspectiva necesaria para un sistema burocrático”. *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 46, julio, Toledo
- (2009b) “La administración y sus efectos sistémicos”. *Actualidad Administrativa*, nº 15, Sección A Fondo, 1-15 septiembre, tomo 2, p. 1.752. Editorial La Ley
- LOSADA, Carlos y XIRAU, Joan (1995) “Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2, enero-abril. Instituto Nacional de Administración Pública.
- LOVELL, C. A. Knox (2001) “Mirando hacia delante: oportunidades de investigación futura en el análisis de eficiencia y productividad” en: Álvarez, A. (coord.) *La medición de la eficiencia y la productividad*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- LYONNET, Patrick (1989) *Los métodos de la calidad total*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

- LLISET, Francesc y TORNOS, Joaquim (1986) *La funció pública de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- LLORENTE, Jesús y POLO, César (2002) “El entorno de la nueva gestión pública de personal en España” en: Crespo, J. y Pastor, G. (coord.) *Administraciones públicas españolas*. Madrid: McGraw-Hill.
- MADUREIRA, César (2001) “La evaluación del rendimiento en el contexto de la Administración pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 22, septiembre-diciembre. Instituto Nacional de Administración Pública.
- MAELLA, Pablo (2012) *Retribución variable y motivación: retos y recomendaciones*. IESE Occasional Papers. Barcelona: IESE Business School – Universidad de Navarra.
- MAGÁN, José María Aristóteles (2009) “Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos” en: Castillo, F.A. (dir.) *Manuel de Empleo Público*. Iustel.
- MANTECA, Víctor (2006) “Guía práctica de calidad en la Administración Pública (IV) El modelo EVAM, mejoras e innovación y competencias administrativas en materia de calidad”. *Actualidad Administrativa*, nº 10, Sección Práctica Profesional, 16-31 de mayo, tomo 1, p. 1.248. Editorial la Ley.
- (2007) “La calidad de los servicios públicos en la Administración Pública Española”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 66, abril-mayo-junio. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- MARCH, James G. y SIMON, Herbert A. (1987) *Teoría de la Organización*. Barcelona: Editorial Ariel.
- MARTÍN, Victorino (1974) “Los recursos humanos de la Función Pública. Su planificación en el marco de la prospectiva” en: *Estudios sobre la burocracia española*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- MARTÍNEZ, Margarita y ONRUBIA, David (2012) “Informe previ a l’elaboració de la relació de llocs de treball. Valoració de compliment de normes i disposicions relatives a les retribucions i condicions de personal”. Consultoria de millora organitzativa i recursos humans. [Última verificación 15.06.2017]
https://seu.girona.cat/portal/dades/web/doc/Auditoria_interna_14.pdf
- MARTÍNEZ, Rafa y JANÉ, Pep (2011) *L’avaluació i el complement de productivitat de l’empleat públic català*. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- (2013) *Iniciatives i solucions per combatre l’absentisme de l’empleat públic català*. Estudis de Recerca Digitals, Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya. ISBN-13978-84-695-9384-4

- (2014a) “El absentismo. Un intento de concreción terminológica”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2014b) “Que lo urgente no relegue lo importante: absentismo vs productividad”. *Revista Catalana de Dret Públic*, nº. 48, pp. 134-151, DOI: 10.2436/20.8030.01.25
- (2015) *Factores de éxito en la implementación de la evaluación del desempeño La experiencia de evaluados y evaluadores*. (Informe no publicado)
- MARTINEZ, Roberto; VALLEJO, Carmen; DE ANDRÉS, Eugenio (coord.) (2009) “El absentismo laboral: el colesterol de la empresa. *Observatorio Empresa Familiarmente Responsable*. [Fecha de consulta 15.01.2011]
<http://www.observatorioefr.org/index.php?section=informesefrEGARSAT>, 2016
- MAS, Jordi y RAMIÓ, Carles (1992) *Tècniques d’auditoria operativa aplicada a l’Administració Pública*. Barcelona: Comité assessor per a l’estudi de l’organització de l’Administració.
- MAURI, Joan (2012) “Servei públic: funcionaris o personal laboral?” en: *Les administracions en perspectiva europea*. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- MAYNTZ, Renate (1963) “Las organizaciones y sus objetivos” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- (1978) “Sociología de la Administración pública” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- MAYO, Elton (1946) “El experimento de Hawthorne en la Western Electric Company” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- MCGREGOR, Douglas (1960) “La Teoría X y la Teoría Y” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- MELTSNER, Arnold J. y BELLAVITA, Christopher (1983) “Organización de normas: comprensión del contexto organizativo” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.

- MERTON, Robert K. (1949) “Estructura burocrática y personalidad” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1992) *Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo*. Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013) *Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño. Conclusiones. Comisión de Coordinación del Empleo público*. 5 de noviembre
<http://www.socinfo.es/contenido/seminarios/0514rrhh9/ConclusionesGrupoTrabajoEvaluacionDesempeno.pdf>
- (2015) *Modelo de Evaluación del Desempeño en el Marco de la Planificación de Objetivos y Estratégica en las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MINTZBERG, Henry (1979) “Configuraciones estructurales” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- (1983) *El diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo, 1989.
- MONEREO, José Luis y FERNÁNDEZ, Juan Antonio (2008) “Derechos retributivos” en: Monereo, J.L.; Molina, C.; Olarte, S., y Rivas, P. (dir.) *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*. Granada: Editorial Comares.
- MORERA, Josep-Ramon (2003) *L’evolució de l’Administració i la funció públiques a Catalunya. Un recorregut pels sistemes de gestió de la Generalitat, des de 1980 fins a 2002, i unes reflexions sobre el futur*. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- MOREU, E.; BERMEJO, J.L.; ESCARTÍN, V.; BERNAL, M.A, y DE GUERRRO, C. (2012) “La función directiva”. *Revista catalana de dret públic*, nº 45. Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- MURILLO, Francisco (1963) *Estudios de sociología política*. Madrid: Editorial Tecnos.
- MURPHY, Kevin R. (1990). “Job performance and productivity” en: Murphy, K.R. y Saal, F.E. (editores) *Psychology in organizations: integrating science and practice*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
- MURPHY, Kevin R. y CLEVELAND, Jeanette N. (1995) *Understanding performance appraisal. Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

- NIETO, Alejandro (1974) “Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios” en: *Estudios sobre la burocracia española*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- (2001) *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2002) *El pensamiento burocrático*. Granada: Editorial Comares.
- (2003) *La “nueva” organización del desgobierno*. Barcelona: Editorial Ariel,
- NIGRO, Felix A. y NIGRO, Lloyd G. (1981) *Administración pública moderna*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- NOGUER, M. Carme (2008) “La evaluación del desempeño (art. 20)” en: Rey Guanter, S., et al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley.
- NOGUER, M. Carme y GUZMÁN, Neus (2007) *La gestió dels recursos humans per competències: una experiència municipal*. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- OCDE (2005) *Performance-related Pay Policies for Government Employees*.
- ODIORNE, George (1965) *Management by Objectives*. Pitman Publishing Corporation.
- ORTIZ, Yolanda (2003) *Factores psicosociales del absentismo laboral en la Administración pública*, Tesis dirigida por Andrés Rodríguez y José Luis Padilla. Universidad de Granada.
- PADILLA, Pedro (2008) “El complemento de productividad y la evaluación del desempeño en la Ley 7/2007. Hacia la calidad en la gestión pública”. *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* nº 17, Sección Colaboraciones, 15-29 de septiembre, tomo 2, p. 2.867. Editorial La Ley.
- PAJUELO, Francisco de Miguel (2009) “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño” en: Palomar Olmeda, A y Sempere Navarro, A. *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi
- PALMIERI, Stefano (2005) “Què volem dir quan parlem de productivitat?” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- PALOMAR, Alberto (2007) “Los derechos retributivos de los empleados públicos” en: Ortega, L (dir.) *Estatuto Básico del Empleado Público*. La Ley.
- (2008) “Derecho a la carrera y promoción interna” en: Sánchez Morón, M. (dir.) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Editorial Lex Nova.

- (2009) “Derechos de los empleados públicos. Derechos individuales” en: Castillo Blanco, F.A. (dir.) *Manual de Empleo Público*. Iustel.
- PANEBIANCO, Gianfranco (1986) “Las burocracias públicas” en: Pasquino, G. (comp.) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1996.
- PARDO, José Manuel (2012) *Configuración y usos de un mapa de procesos*. Madrid: AENOR Ediciones.
- PARRADO, Salvador y RUIZ, Joaquín (1999) “La gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 54.
- PARSONS, Talcott (1956). “Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organization”, se cita por traducción al castellano “Sugerencias para un enfoque sociológico de la Teoría de las organizaciones”, compilado en *Lecturas de Teoría de la Organización*, Ramió y Ballart (comp.). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- PASCUALENA, José Antonio (2006) “Proposta pràctica per desenvolupar els principis teòrics dels models de gestió per competències”, comunicació en el II Congrés català de gestió pública, Barcelona, 5-6 de julio. [Última verificación 15.06.2017]
http://congres.acgp.net/modules/section/files/iiccgp_gt2_pascualena.pdf
- (2007) “La carrera profesional desde un marco de gestión por competencias”, comunicació en el Congreso internacional sobre gestión de recursos humanos en la Administración Pública, Vitoria, 13-15 de junio. [Última verificación 15.06.2017]
<https://blogs.vitoria-gasteiz.org/sumas/la-carrera-profesional-desde-un-marco-de-gestion-por-competencias/>
- PASQUINO, Gianfranco (comp.), (1986) *Manuale di scienze della politica*, cito por la traducción al castellano: *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1996.
- PASTOR, Inma (2001) “Treball públic amb lògica privada”. *Revista Catalana de Sociologia*, nº 15, pp. 155-171.
- PASTORA, Verónica (2011) “La evaluación del desempeño en el estatuto básico del empleado público. Aproximación a algunos de sus aspectos más destacados”. *Revista CEMCI*, nº 10, enero-marzo.
- PEDRAJA, Franciso; SALINAS, Javier y SUÁREZ, Javier (2001) “La medición de la eficiencia en el sector público” en Álvarez, A. (coord.): *La medición de la eficiencia y la productividad*. Madrid: Ediciones Pirámide.

- PEIRÓ, José M^a; RAMOS; José y CORTÉS, José Vicente (2012) *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.
- PELÁEZ, José María (2015) “Los empleados no saben cuál es su trabajo... ¿y se lo inventan?”. *Observatorio de Recursos Humanos*, nº 98, pp. 44-47, febrero.
- PEÑA, José Francisco (2010) “De una Administración prestacional a una relacional en el estado de las autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita”. *Revista Documentación Administrativa*, nº 286-287, enero-agosto, pp. 59-78.
- PÉREZ GALDÓS, Benito (1888), Miau. Madrid: Imprenta de La Guirnalda.
- PERONA, Carmen (2007) *Estatuto Básico del Empleado Público Comentado*. Las Rozas: La Ley.
- PETERS, B. Guy (1999) *La política de la burocracia*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- (2006) “Democracia y Administración pública: la conexión emergente”. *Administración & Ciudadanía*, nº 1, vol. 1, pp. 29-46. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública,
- PFEFFER, Jeffrey (1982) “La variedad de las perspectivas” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- PIKETTY, Thomas, (1971) *El capital al segle XXI*. Barcelona: La Magrana, 2014
- PINEDA, Pilar (coord.) (2011) *Avaluació de la transferència de la formació a l'Administració pública de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- POPPER, Karl R. (1962) *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos, 1980
- PRATS, Joan (1987) “Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas”. *Documentación Administrativa*, nº 210-211.
- QUIJANO, Santiago (1997) *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*. Barcelona: EUB.
- (2000) *Organizaciones ¿Qué son? ¿Cómo han sido pensadas? Su comportamiento. Su evaluación*. L'Hospitalet de Llobregat: Ediciones Bardenas.
- (dir.) (2006) *Dirección de Recursos Humanos y Consultoría en las organizaciones. El ASH (Auditoría del Sistema Humano)*. Barcelona: Icaria.
- QUIJANO, Santiago; CORNEJO, José Manuel, YEPES, Montserrat y FLORES, Rodrigo (2005) “La calidad de los procesos y recursos humanos (CPRH) como componente de la calidad del sistema humano de la organización:

- conceptualización y medida”. *Anuario de Psicología*, vol. 36, nº 1, pp. 7-36, Universitat de Barcelona.
- QUINTANILLA, Javier; SÁNCHEZ-MANGAS, Rocío y SUSAETA, Lourdes (2010) *Políticas y prácticas de recursos humanos en el contexto organizativo de la empresa multinacional. Un análisis comparativa internacional*. IESE Business School y Fundación BBVA.
- RAMIÓ, Carles (1994). “Modelos interpretativos del proceso de cambio de las organizaciones públicas y su posible aplicación a las Administraciones autonómicas. El caso de la Generalidad de Cataluña”. *Autonomies*, nº 18, julio. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- (1999) *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- (2014) Management avanzado (pero fácil y breve) para directivos públicos. (WP-2014-34) [Última verificación 15.06.2017]
http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2014-34.pdf
- (2015) *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ, Carles y BALLART, Xavier (1993) “La complejidad estructural de la Teoría de la Organización” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (1999) “Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las Administraciones públicas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 16, septiembre-diciembre. Instituto Nacional de Administración Pública.
- RAMÍREZ, Olga (2014) “La influència de la Direcció Pública Professional en la implementació de sistemes d’avaluació de l’acompliment”. Màster en Gestió Pública Avançada. Tutor: Miquel Salvador. [Última verificación 15.06.2017]
<http://www.ub.edu/grapa/sites/default/files/AV-DPP-O.RamirezHernandez.pdf>
- RIBAYA MALLADA, Francisco Javier (1996) *La gestión del absentismo laboral*. Madrid: Editorial Montecorvo.
- RIVERO, José Luis (2005) “Creixement econòmic, canvis en l’estructura productiva i productivitat” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- ROACH, Stephen S. (2003) “The Productivity Paradox”. *The New York Times*, 30 de noviembre.

- ROBINA, Rafael (2003) *Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: motivación y satisfacción laboral en la Administración regional extremeña*. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- RODRÍGUEZ, Andrés; SAMANIEGO, Carlos; ORTIZ, Yolanda (1996) “Causas y efectos del absentismo laboral”. *Auditoria Pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo*, nº 7, octubre. pp. 14-19.
- RUEDA, Mario (2009) “La evaluación del desempeño docente: consideraciones desde el enfoque por competencias”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 11, nº 2. [Última verificación 15.06.2017]
<http://redie.uabc.mx/vol11no2/contenido-rueda3.html>
- RUEDA, Isabel y SANCLIMENS, Xavier (1994) *L'administració pública a Catalunya: un model d'organització territorial?* Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- RUÍZ, Joaquín y CUÉLLAR, Eloy (2013) “La Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, nº 10, julio-diciembre.
- SALGADO, Jesus F. (2005) “El ingreso en las Administraciones públicas: selección por competencias”, ponencia en el Congreso internacional sobre gestión de recursos humanos en la Administración Pública, Vitoria, 22-24 de junio. [Última verificación 15.06.2017]
<https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/22/20/2220.pdf>
- (2010) “Selección de recursos humanos por competencias en las Administraciones públicas”. *Seminari d'actualització de Funció Pública Local*. Federació de Municipis de Catalunya.
- SALVADOR, Miquel (1997) *Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- (2010) “Gestión de personal y evaluación del desempeño en las Administraciones públicas” ponencia en I Foro de Empleo Público – EGAP.
- SAMANIEGO, Carlos (1998) “Absentismo, Rotación y Productividad” en Rodríguez, A. (coord.) *Introducción a la psicología del trabajo y las organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1999) “Reflexiones sobre las vinculaciones constitucionales en materia de empleo público”. *Autonomies*, nº 24, febrero. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SÁNCHEZ-SAUS, Marta y SILVA, Francisco Manuel (2011) “Formación de empleados públicos, desempeño y empleabilidad ante la racionalización de la Administración pública”. *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, pp. 62-75.

- SANIGER, Nieves (2002) “La Administración de las Comunidades Autónomas” en: Crespo, J. y Pastor, G. (coord.) *Administraciones públicas españolas*. Madrid: McGraw-Hill.
- SANTANA, Joan Antoni (2005) “La productivitat en el punt de mira” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya. Sartori (1970)
- SELZNICK, Philip (1948) “Bases de la teoría de la organización” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- SENLE, Andrés (2001) *ISO 9000-2000. Calidad y Excelencia*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- SERRA, Albert (2007) *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- SERRANO, Gonzalo (1992) “La motivación laboral: mantenimiento y desarrollo”. *Revista Galega de Administración Pública*, nº 4, pp. 119-136. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- SHELL, Richard, L. (s/f) “Medición y remuneración del rendimiento”. *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo. Factores psicosociales y de organización*, p.34.44. Organización Internacional del Trabajo.
- SIMON, Herbert A. (1947a) “Algunos problemas de la Teoría administrativa” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- (1947b) “La comunicación” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- SOLANA, Alicia (2007) “Los derechos retributivos de los empleados públicos locales” en Palomar, A. (coord.) *El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- SOLOW, Robert (1957) “Technical Change and the Aggregate Production Function”. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, nº 3, agosto, pp. 312-320. The MIT Press.
- STEVENS, Anne (1999) “Ética y códigos de conducta: cuestiones actuales en la función pública británica”. *Autonomies*, nº 24, febrero. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.

- SUBIRATS, Joan (1990) *Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise*. Working Paper nº 20. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- (1994) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard (1988) “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis” en: Gomà, R. y Subirats, J. (coords.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Editorial Ariel.
- TAPIA, Juan Manuel (2005) “La productivitat en els nous camins de la negociació col·lectiva” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- TARRACH, Anna (2010) “Entorn a l’eficiència de l’administració pública local. Algunes consideracions no teòriques”. *Revista de la Diputació de Barcelona*, nº 162, enero-febrero.
- TAYLOR, Frederick Winslow (1916) “Principios de la Dirección Científica” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- TERMES, Ferran (2000) *El código de ética. Normas básicas para su diseño en la Administración Pública*. Barcelona: Gestión 2000.
- TORRES, Lourdes (2002) *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*. Madrid: AECA.
- TORRUBIANO, Juan (2007) *La Administración pública sin derroches. Cómo mejorar la productividad y la calidad de los servicios públicos*. Grupo Galgano.
- TRIGO, Joaquín (2005) “Mesurament de la productivitat: ahir i avui” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- TRUJILLO, Marta (2014) *La evaluación del desempeño. Job performance*. Departamento de Psicología Cognitiva, Social y Organizacional. Universidad de la Laguna.
- TUGORES, Joan (2005) “Productivitat: un concepte polièdric, econòmic i social” en: Alós-Moner, R. et al., *Productivitat i Flexibilitat*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.
- UNIVERSITAT POMPEU FABRA (2009) “La definición de un sistema de evaluación de los recursos humanos de la Diputación de Girona”, documento a distribuir entre los asistentes a las Jornadas previstas para el 20 de octubre.

- VALLESPÍN, Fernando (2008) “A ética pública desde a perspectiva dos cidadáns en España” en: *Ética pública: desafíos e propostas*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- VALLS, Joaquín (2008) “Los derechos retributivos (arts. 21 a 30)” en: Rey Guanter, S., et al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley.
- VÁZQUEZ, Elena (2007) “Tendencias en la evaluación del desempeño: un estudio sobre el modo en que las grandes empresas diseñan sus sistemas de evaluación”. *Capital Humano*, nº 212, julio-agosto, p. 54.
- VERDÚ, M. Àngels (2011) “La evaluación del desempeño como un instrumento de mejora continua en el Ayuntamiento de Sant Cugat”. *Revista AEDIPE Catalunya*.
- Vergés, Jordi (2010) *L'avaluació de l'eficiència a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra per mitjà de l'anàlisi envoltent de dades*. Apunts de Seguretat. Secretaria de Seguretat.
- VIDA, José (2008) “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño” en: Monereo, J.L.; Molina, C.; Olarte, S., y Rivas, P. (dir.) *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*. Granada: Editorial Comares.
- VILLORIA, Manuel (2007) “Sobre el concepto de ética pública y su gestión en la Administración española”. *Administración & ciudadanía*, vol. 1, nº 2. Santiago de Compostela: Escuela Gallega de Administración Pública.
- (2008) “L'ètica en la funció directiva de les administracions públiques” “. *Escola Innovació- Butlletí de la funció directiva*, nº 17, abril, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- (2009) “Cultura y ética del servicio público: el derecho/deber a una buena administración”. *Administración & ciudadanía*, vol. 3, nº 3. Santiago de Compostela: Escuela Gallega de Administración Pública.
- (2010) “Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras” ponencia en el VI Congreso Internacional sobre gestión de recursos humanos en la Administración pública, Vitoria, 9-11 de junio.
- VILLORIA, Manuel y DEL PINO, Eloísa (2009) *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- VILLORIA, Manuel y MORENO, Alberto (2013) “La formación en ética en la Administración pública: un análisis comparado”. *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, pp. 94-111.
- VOLTES, Pedro (1978) *La Teoría general de sistemas*. Barcelona: Editorial Hispano Europea,

- WALDO, Dwight (1961a) *Estudio de la Administración Pública*. Madrid: Aguilar de Ediciones.
- (1961b) *Teoría Política de la Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- WEBER, Max (1969) recopilado en “La Burocracia” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- WEILHRICH, Heinz (1987) *Excelencia administrativa. Productividad mediante administración por objetivos*. Méjico: Editorial Limusa.
- YANG, Kaifent y MILLER, Gerald J. (editores) (2008) *Handbook of Research Methods in Public Administration*. CRC Press.
- YERGA, Alfonso (2011) “La formación y los empleados públicos: para qué y en qué”. *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, pp. 12-25.
- ZAN, Stefano (1989) “Teoría de la Organización y de la Administración Pública” en: Ramió, C. y Ballart, R. (comp.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993.
- ZURRÓN RODRÍGUEZ, José Maria (2000) *Evaluación del absentismo laboral en la Administración Pública. El caso de la Junta de Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

ORALES.

Núm. Fuente	Medio	Fecha	Perfil
FO: 01	Presencial	25/02/11	–Jefe de la Oficina de Administración de Recursos Humanos en una diputación provincial –Jefe del Servicio de Planificación y Desarrollo en una diputación provincial –Técnica responsable de la evaluación del empleado en una diputación provincial
FO: 02	Presencial	11/05/11	–Director de Organización en un Ayuntamiento –Técnica de Recursos Humanos en un Ayuntamiento
FO: 03	Presencial	Julio-11	–Directora general en un Departamento de gobierno autonómico
FO: 04	Presencial Presencial	15/07/11 18/09/12	–Exdirectora general en un Departamento de gobierno autonómico
FO: 05	Telefónico	27/08/11	–Técnico responsable de Evaluación en una diputación provincial
FO: 06	Telefónico Presencial	septiembre/11 19/03/12	–Subdirector general de Recursos Humanos y Relaciones Laborales en la dirección de servicios de un Departamento de gobierno autonómico
FO: 07	Telefónico	05/09/11	–Subdirectora general de Recursos Humanos en una dirección general de un Departamento de gobierno autonómico
FO: 08	Telefónico	06/09/11	–Subdirector general de Plantillas, Provisión y Nóminas en una dirección general de un Departamento de gobierno autonómico
FO: 09	Telefónico Presencial	14/09/11 02/05/12	–Responsable de recursos humanos de la Dirección de Función Pública en un gobierno autonómico
FO: 10	Telefónico	16/09/11	–Director de una institución académica universitaria independiente
FO: 11	Telefónico	16/09/11	–Técnica responsable de RRHH en una diputación provincial
FO: 12	Telefónico	27/09/11	–Responsable de gestión de RH de un Ministerio de la Administración General del Estado en Cataluña
FO: 13	Telefónico	15/03/12	–Director de Departamento en un instituto

Núm. Fuente	Medio	Fecha	Perfil
	Presencial	14/09/12	universitario de investigación
FO: 14	Presencial	23/03/12	–Profesor universitario de Derecho Administrativo
FO: 15	Presencial	23/03/12	–Profesor universitario de Derecho Administrativo
FO: 16	Presencial	07/06/12	–Directora de Servicios De Gestión y Relaciones Laborales en un ayuntamiento
FO: 17	Presencial	03/07/12	–Vocal de la Junta de Gobierno de un colegio oficial de médicos
FO: 18	Presencial	11/07/12	–Director organismo inspector en la sanidad pública
FO: 19	Telefónico	16/07/12	–Jefe del Área de Evaluaciones Médicas en organismo inspector en la sanidad pública
FO: 20	Telefónico	19/07/12	–Jefa del Área de Investigación en una dirección general de un Departamento de gobierno autonómico
FO: 21	Presencial	20/07/12	–Jefa de la Inspección Médica en un ayuntamiento
FO: 22	Presencial	30/07/12	–Miembro del Servicio de Investigación y Análisis de la IT/EP en una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
FO: 23	Presencial	30/08/12	–Médico de atención primaria en un Centro de Atención Primaria que ejerce de enlace con el ICAMS
FO: 24	Presencial	13/01/15	-Directivo de un organismo autónomo estatal
FO: 25	Presencial	30/01/15	–Secretaria de una administración estatal –Jefe de Área de Recursos Humanos (nivel 28) de una administración estatal –Jefe de Servicio Técnico (nivel 26) de una administración estatal
FO: 26	Presencial	30/01/15	–(Subdirector general de Recursos Humanos y Administraciones Públicas) –Jefa de Servicio de Formación en Ministerio de una administración estatal
FO: 27	Presencial	11/02/15	–Gerente
FO: 28	Telemático	26/11/15	–Titular de la SAFP y DGFP en la década de los 90 del s.XX

Núm. Fuente	Medio	Fecha	Perfil
FO: 29	Telefónico	27/11/15	–Titular de la DGFP en la primera década del s.XXI
FO: 30	Presencial	02/12/15	–Titular de la DGFP en la década de los 90 del s.XX
FO: 31	Presencial	10/12/15	–Titular de la DGFP en la primera década del s.XXI
FO: 32	Presencial	11/12/15	–Titular de la DGFP en la primera década del s.XXI
FO: 33	Presencial	14/12/15	–Titular de la DGFP en la primera década del s.XXI
FO: 34	Presencial	15/12/15	–Titular de DGFP en la década de los 90 del s.XX
FO: 35	Presencial	07/01/16	–Titular de la SAFP y DGFP en la década de los 90 del s.XX
FO: 36	Presencial	12/01/16	–Titular de la DGFP en la primera década del s.XXI
FO: 37	Presencial	19/01/16	–Titular de la SAFP en la primera década del s.XXI
FO: 38	Presencial	19/01/16	–Titular de la DGFP en la década de los 80 del s.XX
FO: 39	Telefónico	21/01/16	–Titular de la SAFP en la primera década del s. XXI
FO: 40	Presencial	21/01/16	–Titular de la SAFP en la primera década del s. XXI
FO: 41	Telemático	04/02/16	–Titular de la SAFP en la segunda década del s.XXI
FO: 42	Presencial	04/02/16	–Titular de la DGFP en la segunda década del s.XXI
FO: 43	Telemático	22/12/15	–Alto cargo de la Generalitat de Catalunya en el Departamento de Presidencia

ANEXOS

- Anexo 1: Cuestionario sobre Absentismo, Productividad y Evaluación del Empleado Público.
- Anexo 2: Cuestionario sobre factores de éxito/fracaso en la implementación de un sistema de evaluación del desempeño en las administraciones públicas.
- Anexo 3: Guion para entrevista semiestructurada a los responsables políticos de la Función Pública en la Generalitat.

Qüestionari sobre absentisme, productivitat i avaluació de l'empleat públic¹

GRAPA és un grup d'investigació de la **Universitat de Barcelona** que ha rebut una subvenció de l'**Escola d'Administració Pública de Catalunya** per estudiar el fenomen de l'absentisme a les administracions públiques catalanes.

L'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic ha dotat les Administracions d'un nou instrument per incrementar la productivitat i el rendiment dels seus treballadors: l'avaluació dels empleats públics. Això ha provocat noves expectatives de millora. En aquest context, reduir els nivells d'absentisme es percep, per tots els actors implicats, com una bona manera de incrementar aquest rendiment. Per copsar quin tipus d'absentisme és el que cal combatre, com hem de millorar la productivitat dels empleats públics i quina és l'avaluació que caldria fer, volem conèixer el parer de totes les administracions catalanes. Per aquesta raó, **la seva opinió és molt important i necessària**. Confiam que els resultats obtinguts ens ajudaran a entendre cap a on cal avançar per millorar l'eficiència de la nostra administració i, en agraïment a la seva col·laboració, ens comprometem a fer-li arribar els resultats finals del nostre estudi.

Hem distribuït el qüestionari en tres àrees temàtiques -absentisme, productivitat i avaluació de l'empleat públic - perquè totes elles responen a les principals inquietuds que actualment es discuteixen en l'àmbit del rendiment dels empleats públics. Al final del qüestionari, hi ha un espai on pot fer-nos qualsevol comentari si considera que no hem recollit algun aspecte important o si creu que hi ha algun enfocament esbiaixat.

Respondre a totes les preguntes no li durà més de 20 minuts. Un cop finalitzat, cal que premi el botó que hi ha a la dreta de la capçalera, on posa "Enviar el formulari", i, seguint les instruccions, s'enviaran els resultats automàticament a l'adreça electrònica que tenim habilitada per a aquesta fi. (En el moment de fer-ho cal estar connectat a internet).

Moltes gràcies per dedicar-nos el seu temps en complimentar aquest qüestionari. Per qualsevol dubte o si desitgen fer alguna aportació de documentació, poden contactar amb nosaltres mitjançant l'adreça electrònica: grapa.ub@gmail.com.

IDENTIFICACIÓ DE LA PERSONA ENQUESTADA

Per poder interpretar correctament la seva aportació, li demanem que identifiqui el seu perfil responent a aquesta secció:

Id.		Codi
I-01	Organització: <input type="text"/>	
I-02	Responsabilitats: <input type="checkbox"/> Polítiques <input type="checkbox"/> Directives <input type="checkbox"/> Tècniques <input type="checkbox"/> Sindicals	

A efectes d'aquest qüestionari, entenem que es tenen responsabilitats:

- Polítiques** quan es tracta de persones que han estat escollides per sufragi o que ocupen la màxima direcció de l'organització: alcalde, president de consell comarcal, president de diputació, conseller, rector, etc.
- Directives** quan, sense ser personal amb responsabilitats polítiques, es tenen equips de persones al seu càrrec; per exemple: secretari general, director general de la Generalitat, subdirector general, director d'empresa pública, gerent o càrrecs anàlegs.
- Tècniques** quan desenvolupin responsabilitats en l'àmbit dels recursos humans, organització i/o prevenció de riscos laborals, com a caps de Servei, Àrea o similar.

Absentisme

Pregunta 1: Considera que l'absentisme és un problema important per a la seva organització?

B-01	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Una mica	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	
------	-----------------------------	-----------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--

Pregunta 2: Els experts consideren que hi ha diversos factors que influeixen en les conductes absentistes. Quina incidència creu que tenen sobre l'absentisme els aspectes següents?

- La defensa de la picaresca i del poc compromís amb el treball que s'atribueix al nostre àmbit cultural.

B-02	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--

- Els principis i valors propis de cada organització.

B-03	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--

- L'ètica de la persona treballadora.

B-04	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--

¹ Quan en aquest qüestionari ens referim a l'empleat públic, treballador, avaluador, company, etc., cal entendre que s'està emprant el gènere neutre, no el masculí.

- La implicació i el grau de compromís amb l'organització.

B-05	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------

- Les condicions de seguretat i salut laboral del lloc de treball.

B-06	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------

- El tipus d'organització i estructura del treball: treball en equip, autonomia, responsabilitat...

B-07	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------

- La percepció de tracte equitatiu i de reconeixement dels mèrits.

B-08	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------

- Les oportunitats de desenvolupament personal i professional que ofereix el lloc de treball.

B-09	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------

- Els incentius retributius i de carrera professional que s'ofereixen a l'empleat per assistència o rendiment.

B-10	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------

- Les polítiques de control de l'absentisme i les sancions que s'imposin.

B-11	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------

- La dificultat de conciliar la vida personal i familiar.

B-12	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------

- Les dificultats de mobilitat i accessibilitat al centre de treball.

B-13	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------

Pregunta 3: Habitualment es considera que les conductes absentistes comporten una disminució de la productivitat de l'empleat. Acceptant aquesta premissa, dels factors següents, sobre quins creu que caldria actuar per millorar la productivitat?

- La reincidència en indisposicions sense baixa mèdica.

B-14	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

- La reincidència en baixes mèdiques de curta o mitja durada (entre una setmana i tres mesos).

B-15	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

- Les baixes mèdiques de llarga durada.

B-16	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

- El gaudiment de permisos i llicències relacionades amb la maternitat o paternitat: preparació del part, naixement, adopció, lactància, etc.

B-17	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

- El gaudiment de permisos i llicències relacionades amb aspectes privats del treballador: deures inexcusables, trasllat de domicili, assistència a exàmens, etc.

B-18	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

- El gaudiment de permisos i llicències retribuïdes per a assumptes personals, lliure disposició, "moscosos", etc.

B-19	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

Pregunta 4: En quin grau comparteix vostè les següents afirmacions?

- Es fa un ús fraudulent de les baixes mèdiques.

B-20	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

- Es fa un ús abusiu dels permisos disponibles.

B-21	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

- Els empleats públics tenen massa tipus de permisos i llicències.

B-22	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

- Cal valorar positivament els empleats que no exhaureixen els permisos que tenen a la seva disposició, perquè mostren un major compromís amb l'organització.

B-23	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

- Quan la naturalesa de les tasques a desenvolupar ho permetin, cal incidir menys en la presència efectiva de l'empleat i més en fórmules de flexibilitat horària i d'assoliment d'objectius.

B-24	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="checkbox"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--------------------------

Productivitat

Pregunta 5: Per a vostè, quina expressió explica millor el que hauria de ser la productivitat del sector públic?
Triï del desplegable el valor 1 per a l'expressió que consideri que millor defineix la productivitat del sector públic, 2 per a la següent millor definició i 3 per a la menys adequada.

R-01	- Fer més amb els recursos disponibles.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
R-02	- Fer el que ja es fa, però estalviant recursos.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
R-03	- Fer el mateix que ja es fa, amb els recursos disponibles, però fer-ho millor.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Pregunta 6: En relació amb la productivitat dels empleats públics, amb quina afirmació està vostè més d'acord?
Triï només una.

R-04	<input type="checkbox"/> No hi ha necessitat de parlar de productivitat al sector públic.	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> Només es pot parlar de productivitat al sector públic si són empreses que ofereixen productes o serveis.	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> S'hauria de millorar la productivitat al sector públic, però no sempre és possible mesurar-la.	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> És possible avaluar la productivitat al sector públic, però costaria més fer l'avaluació que el guany que s'obtingria.	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> És possible avaluar la productivitat al sector públic i cal fer-ho.	<input type="checkbox"/>

Pregunta 7: Per millorar la productivitat de la seva organització, valori la incidència que considera que tenen els següents factors:

- Els aspectes organitzatius (com el tipus d'estructura o la definició de processos).

R-05	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="text"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	----------------------

- La cultura de l'organització (els valors que té l'organització, la transparència en la gestió del personal, etc.).

R-06	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="text"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	----------------------

- Les millores tecnològiques que s'incorporen (noves aplicacions informàtiques, millora en la maquinària, etc.).

R-07	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="text"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	----------------------

- El lideratge que s'exerceix des dels llocs directius.

R-08	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="text"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	----------------------

- La fixació d'objectius a assolir i l'establiment d'indicadors que en mesurin el compliment.

R-09	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="text"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	----------------------

- La implicació, motivació o incentivació del treballador.

R-10	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="text"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	----------------------

Pregunta 8: Dels elements que li proposem, quin pes creu que tenen a l'hora d'incrementar la productivitat de l'empleat?

- Els incentius que s'ofereixin (retributius, carrera professional, etc.).

R-11	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="text"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	----------------------

- La motivació que s'aconsegueixi (reconeixement, conscienciació, *empowerment*, etc.).

R-12	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="text"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	----------------------

- Les activitats formatives que l'organització posi a disposició dels seus treballadors.

R-13	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="text"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	----------------------

- Les mesures de control i fiscalització que imposi l'organització (control horari, expedient disciplinari, etc.).

R-14	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poc	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	<input type="text"/>
------	-------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	----------------------

Pregunta 9: Per incentivar la productivitat del treballador, quina efectivitat creu que tindrien les mesures següents?

- A part de les retribucions fixes anuals, implementar una paga addicional per als treballadors que assoleixin un determinat nivell de productivitat.

R-15	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="text"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	----------------------

- Establir que del total de les retribucions mensuals, una part del sou (d'entre un 10 i un 30%) es cobri en funció del nivell de productivitat assolit.

R-16	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="text"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	----------------------

- Condicionar la progressió en la carrera administrativa a l'assoliment de determinats nivells de productivitat.

R-17	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	<input type="text"/>
------	-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	----------------------

Avaluació dels empleats públics

Pregunta 10: Actualment, a la seva administració existeix algun tipus de mecanisme formal que avaluï l'activitat dels empleats?

V-01 Sí No No, però en tenim un de preparat No ho sé

Si ha contestat que NO n'existeix o no ho sap, passi a la pregunta 12

Pregunta 11: Si ha contestat que sí a la pregunta 10, valori el seu grau de satisfacció amb el mecanisme actual:

V-02 Gens Poc Bastant Molt

Pregunta 12: De les possibles finalitats que podria tenir un sistema d'avaluació, puntuï les que li proposem: *Triï del desplegable un valor d'1 a 10; on 1 és que considera que no és una finalitat rellevant i 10 que és molt rellevant.*

V-03	- Controlar els incompliments i les males conductes dels empleats.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-04	- Detectar les possibilitats de millora que té cada empleat.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-05	- Identificar aquells empleats que no compleixen amb el que s'espera d'ells.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-06	- Identificar aquells empleats que excel·leixen.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-07	- Que l'empleat sàpiga que se'l valora per allò que realment fa.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-08	- Premiar als empleats més destacats; per retenir-los.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-09	- Gratificar els empleats que col·laborin a assolir els objectius puntuals que determini l'organització.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-10	- Detectar mancances organitzatives o tècniques.	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Pregunta 13: Més enllà del que diu la normativa, segons el seu parer, què hauria d'avaluar un sistema que pretengués mesurar la productivitat dels empleats públics? *Triï del desplegable un valor d'1 a 10; on 1 és que considera que no és gens rellevant i 10 que és molt rellevant.*

V-11	- El compliment de les obligacions (especialment en matèria de jornada i horaris) que té com a treballador.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-12	- El temps que l'empleat està efectivament treballant.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-13	- L'actitud que demostra quan està a la feina.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-14	- La manera com desenvolupa les tasques que té encarregades.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-15	- Les fites que assoleix.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-16	- Com respon als esforços extres que se li demanen.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-17	- El talent (coneixements, habilitats, competències) que sabem que té.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
V-18	- La participació de l'empleat en l'assoliment dels objectius col·lectius.	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Pregunta 14: Valori quins efectes creu que ha de produir el resultat de l'avaluació, indicant el seu grau d'acord amb les afirmacions següents:

- Ha de permetre distribuir les retribucions associades a la productivitat.

V-19 Gens d'acord Poc d'acord Bastant d'acord Molt d'acord

- Ha de ser una part a valorar en qualsevol procés de selecció, provisió o de carrera horitzontal.

V-20 Gens d'acord Poc d'acord Bastant d'acord Molt d'acord

- Ha de fer possible detectar les necessitats formatives o de tutorització que facin millorar el rendiment de l'empleat.

V-21 Gens d'acord Poc d'acord Bastant d'acord Molt d'acord

- Ha de fer possible detectar els canvis organitzatius que facin millorar el rendiment de l'empleat.

V-22 Gens d'acord Poc d'acord Bastant d'acord Molt d'acord

- Ha de facilitar el diàleg entre l'empleat i el superior jeràrquic.

V-23 Gens d'acord Poc d'acord Bastant d'acord Molt d'acord

Pregunta 15: Hi ha experts que afirmen que no es pot avaluar a tot el personal de la mateixa manera. Amb quina afirmació està vostè més d'acord? *Triï una opció.*

V-24 El mecanisme d'avaluació ha de ser el mateix per a tota l'organització.
 El mecanisme d'avaluació ha de ser el mateix per a tota l'organització, però amb petites diferències segons el tipus de lloc (per exemple, diferent per als càrrecs i per al personal base).
 El mecanisme d'avaluació no pot ser el mateix per a tota l'organització, cal fer diferències per a col·lectius determinats (ex: policies, inspectors, personal d'atenció al públic,...).
 Cada unitat ha de determinar quin tipus de mecanisme és més eficient per assolir els seus objectius.

Pregunta 16: Quan sigui possible -i tenint present els possibles costos i beneficis - quina rellevància creu que han de tenir les següents fonts d'informació a l'hora d'avaluar el treballador?

- Dades proveïdes des de la unitat de recursos humans (control horari, gaudiment de permisos, formació, sancions...).

V-25	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

- Indicadors objectius, mesurables i coneguts amb anterioritat a l'inici del procés avaluatiu.

V-26	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

- Actes d'autoavaluació de l'actitud i del rendiment.

V-27	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

- Actes de valoració de l'actitud i del rendiment de l'empleat, complimentades directament pel seu superior jeràrquic.

V-28	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

- Actes de valoració de l'actitud i del rendiment de l'empleat, complimentades pels companys de la persona avaluada.

V-29	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

- Actes de valoració de l'actitud i del rendiment de l'empleat, complimentades pels subordinats, quan s'escaigui, de la persona avaluada.

V-30	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

- Memòries realitzades pels empleats sobre les tasques desenvolupades en el període a avaluar.

V-31	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

- Enquestes de satisfacció fetes als usuaris finals dels serveis oferts.

V-32	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

- L'opinió discrecional de l'avaluador, només justificada per raons d'oportunitat.

V-33	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

Pregunta 17: Cada quan creu que s'hauria de realitzar l'avaluació? *Triï l'afirmació que considera més adient.*

V-34	<input type="checkbox"/> Ha de ser un procés constant, amb avaluacions mensuals o trimestrals com a mínim.
	<input type="checkbox"/> Cal fer, puntualment, algun seguiment durant l'any, però l'avaluació en sí ha de ser anual o com a molt semestral.
	<input type="checkbox"/> L'avaluació ha de ser anual.
	<input type="checkbox"/> L'avaluació s'ha d'adaptar a la finalitat; pot ser superior a l'anual quan el que volem és valorar els empleats en un procés de carrera administrativa.

Pregunta 18: Valori la rellevància que per vostè té:

- Que un sistema d'avaluació es doti de mecanismes de revisió i control.

V-35	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

- Que un sistema d'avaluació es doti de mecanismes de mediació i arbitratge.

V-36	<input type="checkbox"/> Irrellevant	<input type="checkbox"/> Poc rellevant	<input type="checkbox"/> Bastant rellevant	<input type="checkbox"/> Molt rellevant	
------	--------------------------------------	--	--	---	--

Altres qüestions...

Pregunta 19: Si considera que ens hem deixat alguna cosa i ens la vol comentar:

A-01	<div style="border: 1px solid black; height: 60px; width: 100%;"></div>
------	---

Moltes gràcies per la seva col·laboració. Si ara prem el botó que hi ha a la dreta de la capçalera, on posa "Enviar el formulari", i segueix les indicacions, les seves respostes es trametran directament al nostre correu.

*El presente cuestionario forma parte de un estudio promovido por el **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** cuyo objetivo es comprender y analizar los factores que facilitan, o dificultan, la implementación de un mecanismo de evaluación del desempeño en las administraciones públicas. A tal fin, estamos aplicando el cuestionario a empleados que han realizado ya pruebas piloto de evaluación.*

Las preguntas que le vamos a formular a continuación simplemente buscan conocer las opiniones que usted posee sobre determinados aspectos del proceso experimental de evaluación del desempeño en el que ha participado o están participando. El beneficio que esta encuesta pueda aportar a la mejora de los instrumentos evaluativos depende única y exclusivamente de sus opiniones. No se trata de quedar bien, de responder aquello que sospecha que esperan que responda; sino de contestar, con absoluta libertad, lo que piense.

*Nadie le va a obligar a responder a nada; pero en la medida que le sea posible le rogamos que haga el esfuerzo de contestar. Sin sus respuestas nuestro trabajo es imposible. Por ello, garantizamos celosamente el anonimato de todos los entrevistados. Sus respuestas van ser tratadas y procesadas únicamente por los miembros del equipo investigador de la **Universidad de Barcelona: GRAPA** (Group of Research and Analysis on Public Administration). De ningún modo su administración podrá conocer sus respuestas. Además, el estudio individualizado de las respuestas carece de todo interés y validez; es únicamente la agregación de todas las respuestas de todos los entrevistados lo que nos puede permitir extraer conclusiones y hacer avanzar el conocimiento.*

Permitanos que le robemos los próximos 20 minutos de su tiempo. Se lo agradecemos muy sinceramente.

Cuestionario sobre los factores de éxito en la evaluación del desempeño¹

Pregunta:

01 ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está más de acuerdo?

- La evaluación del desempeño es necesaria pero imposible.
- La evaluación del desempeño es necesaria y posible.
- La evaluación del desempeño es innecesaria e imposible.
- La evaluación del desempeño es innecesaria aunque posible.

02 ¿Es usted evaluador?

- Sí.
- No. (Pase a la pregunta 7)

03 ¿Ha recibido usted formación en técnicas de dirección de equipos?

- Sí.
- No.

04 ¿Ha recibido usted formación específica para ser evaluador?

- Sí.
- No.

¹ Cuando en este cuestionario nos referimos a colaborador, empleado, evaluador, funcionario, etc., se debe entender que se está empleando el género neutro, no el masculino.

05 ¿Se siente usted cómodo en su rol de evaluador?

- Sí. No.

06 ¿Cree que su rol de evaluador debe ser intrínseco a su condición de líder de un equipo?

- Sí. No.

07 ¿Con cuál de estas dos frases está usted más de acuerdo?

- Un escenario de bonanza económica favorece la implementación de sistemas de evaluación del desempeño porque todas las innovaciones requieren recursos económicos.
- Una crisis económica favorece la implementación de sistemas de evaluación del desempeño porque el empleado es más consciente de la necesidad de optimizar los recursos públicos.

Nos gustaría que valore la implicación de los diferentes responsables políticos en la puesta en marcha de la evaluación de desempeño en su organización:

08 Ministro.

- Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

09 Secretario de Estado.

- Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

10 Presidente del Organismo Autónomo.

- Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

11 Director general.

- Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

12 En la ciencia de la Administración se entiende que la evaluación del desempeño es un instrumento útil para la gestión de los recursos humanos. En el caso concreto de su unidad, ¿cuál de estos objetivos cree que ha primado?

- Descubrir ineficiencias en la manera de trabajar de la organización.
- Detectar las déficits formativos de los empleados.
- Motivar a los empleados reconociéndoles su desempeño.
- Determinar complementos de productividad según el desempeño realizado.
- Obtener datos objetivos para valorarlos posteriormente en la carrera profesional.
- Facilitar la transparencia y la rendición de cuentas ante la sociedad.
- Un mero trámite para cumplir con lo que establece el Estatuto Básico del empleado público

13 Hay autores que sostienen que la sociedad española manifiesta “*burofobia*”; es decir, que tienen, con carácter general, una pésima opinión de los funcionarios (vagos, inoperantes, etc.). ¿Hasta qué punto considera usted que experiencias de evaluación del desempeño, como la que se está llevando a cabo en su unidad, puede contribuir a mejorar esa opinión de la ciudadanía?

- Nada. Poco. Bastante. Mucho.

14 ¿Considera que la evaluación del desempeño contribuirá a que usted esté más motivado en la realización de su trabajo?

- Nada. Poco. Bastante. Mucho.

15 ¿Y a que realice más eficazmente sus tareas? Es decir, que alcance las metas que se le hayan fijado.

Nada. Poco. Bastante. Mucho.

16 ¿Y a hacerlas de un modo más eficiente? Esto es, en menos tiempo y/o consumiendo menos recursos.

Nada. Poco. Bastante. Mucho.

17 ¿Considera usted que la evaluación del desempeño servirá eficazmente para determinar los complementos de productividad?

Nada. Poco. Bastante. Mucho.

18 ¿Y para determinar la carrera profesional?

Nada. Poco. Bastante. Mucho.

En el éxito final del proceso evaluativo, ¿qué importancia cree que tiene el grado de implicación de ...?

19 Políticos. (Titulares de Ministerios, Secretarías de Estado, o asimilados)

Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

20 Directivos públicos. (Titulares de Subsecretarías y Secretarías generales, Secretarías generales técnicas y Direcciones generales, y Subdirecciones generales, o asimilados)

Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

21 Mandos intermedios. (Jefaturas de Servicios, Secciones y Negociados, o asimilados)

Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

¿Y la constancia con la que sigan el proyecto?

22 Políticos.

Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

23 Directivos públicos.

Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

24 Mandos intermedios.

Ninguna. Poca. Bastante. Mucha.

25 ¿Con cuál de estas dos frases está usted más de acuerdo?

- A menudo, los evaluadores renuncian a hacer una valoración de los empleados acorde a su opinión y tienden a ser poco críticos para evitar un posible conflicto con los evaluados.
- A menudo, los evaluadores hacen la valoración de los empleados acorde a su opinión y son todo lo críticos que necesiten serlo, sin tener en consideración la posibilidad de conflictos con los evaluados.

26 Siendo 1 la máxima subjetividad y 5 la máxima objetividad: ¿Cómo cree que suelen hacer la evaluación los responsables de su unidad?

(Máxima subjetividad) 1 2 3 4 5 (Máxima objetividad)

27 Y en concreto, ¿cómo cree que el responsable de su unidad le evaluó a usted?
(Máxima subjetividad) 1 2 3 4 5 (Máxima objetividad)

28 En general, los mandos de su unidad ¿se preocupan del buen ambiente de su equipo?
 Nada. Poco. Bastante. Mucho.

29 ¿Y del rendimiento de la unidad?
 Nada. Poco. Bastante. Mucho.

30 Entre el dominio técnico de su materia o la capacidad para dirigir equipos, ¿cuál cree que es la cualidad más importante de un mando intermedio?
 El dominio técnico de la materia que trata la unidad.
 La capacidad para dirigir equipos.

31 Y en su contexto, ¿cuál cree que predomina?
 El dominio técnico de la materia que trata la unidad.
 La capacidad para dirigir equipos.

32 ¿Cómo valora la información que ha recibido del proceso evaluativo?
 Suficiente y en el momento adecuado.
 Suficiente, pero tarde.
 Insuficiente, aunque en el momento adecuado.
 Insuficiente y tarde.

33 Pensando en el momento en el que una organización decide poner en marcha un sistema de evaluación del desempeño y decide por tanto cuándo, cómo, quién y a quién evaluar: ¿Con cuál de estas dos frases está más de acuerdo?
 Los mecanismos de evaluación son procedimientos muy complejos, y gente como yo es mejor que no opinemos al respecto.
 Todos tenemos algo que decir en la elaboración de los procedimientos de evaluación.

34 ¿Ha tenido oportunidad de participar en el diseño del proceso evaluador?
 Sí, y lo hice. (Pase a la pregunta 36)
 Sí, pero decliné participar.
 No tuve oportunidad. (Pase a la pregunta 36)

35 ¿Por qué no participó?
 No me interesó.
 No tenía tiempo.
 Es algo muy complicado.
 Mi opinión no se tendría en cuenta.

36 Actualmente, el puesto de trabajo que ocupa ¿tiene claras las funciones y tareas que debe desempeñar?
 Sí. No.

37 ¿Conoce qué competencias profesionales (capacidades, habilidades y conocimientos) se requieren para el desempeño de las tareas asociadas a su puesto de trabajo?

Sí. No.

38 Antes de iniciarse el proceso de evaluación ¿su puesto de trabajo tiene establecidos unos objetivos claros a lograr en un período concreto?

Sí. No.

39 Los mecanismos de medición de los objetivos son:

- Claros y suficientes.
- Claros, pero insuficientes.
- Confusos, aunque suficientes.
- Confusos e insuficientes.

40 ¿Existe en su trabajo una reiteración de situaciones imprevistas que le dificultan dedicarse a los objetivos fijados?

Sí. No.

El proceso de evaluación del desempeño tiene la potencialidad de repercutir sobre diversos aspectos de la función pública. Utilizando una escala de 1 a 10, en la que 1 significa mínima repercusión y 10 máxima repercusión, le rogamos que valore la posible repercusión de la evaluación en los siguientes aspectos:

41 Potenciar un diálogo fluido entre el mando y sus colaboradores.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

42 Detectar las necesidades formativas de los empleados para mejorar su desempeño.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

43 Aflorar las posibilidades de mejora organizativa.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

44 Otorgar un plus retributivo a aquellos empleados que lleguen a un nivel de desempeño normal.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

45 Otorgar un plus retributivo a aquellos empleados que destaquen por encima de la media.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

46 Determinar una parte variable de la retribución mensual.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

47 Condicionar la promoción en caso de carrera vertical (ascensos).

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

48 Justificar el paso a nuevos estratos profesionales en la carrera horizontal (progresar sin cambiar de puesto).

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

49 Justificar la reubicación (cambio de puesto de trabajo) en los casos de niveles de desempeño muy bajos en ejercicios continuados.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

50 Potenciar un diálogo fluido entre el mando y sus colaboradores.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

De los diferentes aspectos que le presentamos a continuación, valore de 1 a 10 la importancia que deberían tener en la evaluación del desempeño (siendo 1 la mínima importancia y 10 la máxima).

51 No tener ausencias injustificadas.
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

52 Hacer un uso restringido de los permisos disponibles.
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

53 La predisposición al trabajo.
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

54 El cumplimiento de los principios éticos y de conducta.
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

55 Las competencias profesionales (capacidades, habilidades y conocimientos) demostradas en el desarrollo de las tareas.
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

56 Ser capaz de realizar esfuerzos extras que se le requieran esporádicamente.
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

57 El grado de logro de los objetivos que se han asignado a su puesto.
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

58 El grado de participación en los objetivos que se han establecido para su unidad.
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

59 Comúnmente, se entiende por cultura organizativa el conjunto de creencias, valores y normas informales que comparten los miembros de un colectivo u organización ¿En qué grado considera que la cultura organizativa de su unidad facilita la evaluación del desempeño?
 No la facilita nada. La facilita poco. La facilita bastante. La facilita mucho.

60 ¿Qué opinión tiene sobre la actuación de los sindicatos en el proceso evaluador?
 Mala. Regular. Buena. Muy buena.

61 En su caso concreto, ¿se siente satisfecho con el mecanismo evaluativo empleado?
 Nada satisfecho. Poco satisfecho. Bastante satisfecho. Muy satisfecho.

62 ¿Había participado con anterioridad en alguna otra iniciativa diferente de evaluación del desempeño?
 Sí. No. (Pase a la pregunta 64)

63 ¿Qué grado de satisfacción alcanzó en esa otra iniciativa?
 Nada satisfecho. Poco satisfecho. Bastante satisfecho. Muy satisfecho.

64 ¿Cree que el proceso de evaluación del desempeño en el que participa llegará a consolidarse en su organización?
 No es probable. Es poco probable. Es bastante probable. Es muy probable.

A continuación vamos a realizarle unas pocas preguntas ajenas a la evaluación del desempeño de los empleados públicos. Son cuestiones socio-demográficas que nos permiten a los científicos sociales matizar los perfiles de nuestros entrevistados. Queremos insistirle en que todos estos datos van a ser tratados únicamente por los investigadores y nunca de manera individualizada. Exclusivamente el tratamiento conjunto de los datos de todos los encuestados puede ser de alguna utilidad científica. Su ANONIMATO está absolutamente GARANTIZADO por nuestra profesionalidad y por la legislación. No obstante, si se siente incómodo respondiéndolas le reiteramos que está usted en su derecho de no hacerlo. En todo caso, como investigadores, le agradeceremos el esfuerzo.

65 De entre las siguientes opciones ¿cuál fue la principal razón por la que empezó a trabajar en la Administración pública? (Marque sólo la opción que considere prioritaria)

- Porque buscaba un trabajo estable.
- Porque me gustaba la idea de servir a los demás.
- Porque quería seguir la tradición familiar.
- Porque no quería abandonar la localidad donde vivía.
- Porque me aportaba estabilidad económica.
- Porque buscaba prestigio social.
- Porque era una buena opción de desarrollo profesional.
- Porque era el tipo de trabajo que me permitía conciliar la vida familiar.
- Por ninguna razón en especial.

66 Con respecto a las expectativas con que usted abordó su decisión de ingreso en la Administración pública, se considera globalmente:

- Completamente insatisfecho.
- Más insatisfecho que satisfecho.
- Más satisfecho que insatisfecho.
- Completamente satisfecho.

67 ¿Cuántos años cumplió usted en su último cumpleaños?

- De 18 a 24 años.
- De 25 a 34 años.
- De 35 a 44 años.
- De 45 a 54 años.
- De 55 a 64 años.
- 65 y más años.

68 En la actualidad, ¿cuál es su estado civil?

- Casado.
- Viviendo en pareja, pero sin estar casado.
- Divorciado.
- Separado.
- Soltero.
- Viudo.

69 ¿Sexo?

- Hombre.
- Mujer

70 ¿Cuántos hijos tiene usted?

- Ninguno.
- Uno.
- Dos.
- Tres.
- Más de tres.

71 ¿Cuáles son los estudios de más alto nivel oficial que ha cursado usted (con independencia de que los haya terminado o no)?

- Sin estudios.
- Estudios primarios (EGB o ESO).
- Formación Profesional I o Ciclo formativo de primer grado.
- Formación Profesional II o Ciclo formativo de segundo grado.
- Bachillerato Superior (BUP) o Bachillerato.
- Curso de Orientación Universitaria (COU).
- Enseñanza profesionales superiores.
- Diplomatura (enfermería, magisterio, etc.) o Ingeniería técnica.
- Licenciatura, Ingeniería superior o Grado.

72 ¿Qué tipo de empleado público es usted?

- Funcionario de carrera.
- Funcionario interino.
- Personal laboral. *(Pase a la pregunta 75)*
- Personal eventual. *(Pase a la pregunta 75)*

73 De los diferentes grupos profesionales funcionariales existentes, ¿a qué grupo profesional se corresponde su actual empleo?

- A1 (A con anterioridad al EBEP).
- A2 (B con anterioridad al EBEP).
- C1 (C con anterioridad al EBEP)
- C2 (D con anterioridad al EBEP).
- Agrupación profesional (E con anterioridad al EBEP).

74 ¿Qué nivel tiene el puesto en el que trabaja actualmente?

Seleccione un nivel

75 ¿Qué antigüedad tiene en la Administración (sumando todos los años que haya trabajado en cualquier Administración pública)?

- Menos de 5 años.
- Entre 5 y 10 años.
- Entre 10 y 20 años.
- Entre 20 y 30 años.
- Más de 30 años.

76 ¿Su padre o su madre trabajaron en la Administración pública?

- Sí, mi padre.
- Sí, mi madre.
- Sí, ambos.
- Ninguno de los dos.

77 ¿Tiene algún hijo trabajando en la Administración pública?

- Sí.
- No.

78 ¿Diría usted que, en general, se puede confiar en la mayoría de la gente o bien que nunca se es lo bastante prudente cuando uno trata con los demás?

- Se puede confiar en la mayoría de la gente.
- Nunca se es lo bastante prudente.

Manifiéstenos si está de acuerdo o no con cada una de las siguientes frases:

79 La democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro.

- Sí.
- No.

80 La democracia permite que se estén solucionando los problemas que tenemos planteados.

- Sí.
- No.

81 Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. Si tuviera que ubicarse usted conforme a sus ideas políticas, ¿en qué punto del eje "izquierda-derecha" lo haría? (Máxima izquierda) 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 (Máxima derecha)

82 ¿Cómo calificaría usted su situación económica personal en la actualidad?

- Muy buena.
- Buena.
- Regular.
- Mala.
- Muy mala.

83 Actualmente, entre todos los miembros del hogar (incluido usted) y por todos los conceptos, ¿de cuántos ingresos disponen por término medio en su hogar al mes, después de la deducción de impuestos (o sea, ingresos netos)? [No le pedimos que nos indique la cantidad exacta, sino que nos señale en qué tramo de la escala están comprendidos los ingresos de su hogar]

- Menos o igual a 300 €.
- De 301 a 600 €.
- De 601 a 900 €.
- De 901 a 1.200 €.
- De 1.201 a 1.800 €.
- De 1.801 a 2.400 €.
- De 2.401 a 3.000 €.
- De 3.001 a 4.500 €.
- De 4.501 a 6.000 €.
- Más de 6.000 €.

84

¿Y en qué tramo de esa misma escala están comprendidos sus ingresos personales, después de las deducciones de impuestos, es decir, sus ingresos netos?

- Menos o igual a 300 €.
- De 301 a 600 €.
- De 601 a 900 €.
- De 901 a 1.200 €.
- De 1.201 a 1.800 €.
- De 1.801 a 2.400 €.
- De 2.401 a 3.000 €.
- De 3.001 a 4.500 €.
- De 4.501 a 6.000 €.
- Más de 6.000 €.

85

¿Cómo se define en cuanto a confesión religiosa?

- Muy buen católico.
- Católico practicante.
- Católico no muy practicante.
- Católico no practicante.
- Indiferente.
- Agnóstico.
- Otras confesiones religiosas.

Llegados a este punto queremos manifestarle nuestro más sincero agradecimiento por haber colaborado en un proyecto de investigación universitario que tiene por único objetivo la mejora de la evaluación del desempeño de los empleados públicos.

Por favor, **accione el botón que verá en la esquina superior derecha con el rótulo "Enviar formulario"** e inmediatamente su programa de correo electrónico enviará sus respuestas a nuestro servidor.

Para cualquier consulta no dude en contactar con nosotros en grapa@ub.edu.

GRAPA

Universidad de Barcelona



Qüestionari als responsables de Funció Pública de la Generalitat de Catalunya

Persona	
Càrrec	
Data	Mitjà

- 1) En el meu treball sostinc que: “No hi pot haver una bona avaluació de l’acompliment sense una definició prèvia de les competències professionals que ha de desenvolupar l’ocupant de lloc i un estàndard d’execució de les principals tasques que té assignades”. Vostè, en quin grau està d’acord amb l’anterior afirmació:
 - a. Gens d’acord.
 - b. Poc d’acord.
 - c. Bastant d’acord.
 - d. Molt d’acord.

- 2) En el període que va ostentar responsabilitats, va estar sobre la taula la possibilitat d’avaluar l’acompliment de tots els empleats públics?
 - a. No.
 - b. Sí.

- 3) En cas afirmatiu, quins elements van dificultar la seva implementació?

- 4) D’altra banda, la meva hipòtesi principal afirma que “L’avaluació de la productivitat consisteix en mesurar en quin grau l’acompliment de l’empleat contribueix a assolir els objectius operatius de l’organització”. Vostè, en quin grau hi està d’acord?
 - a. Gens d’acord.
 - b. Poc d’acord.
 - c. Bastant d’acord.
 - d. Molt d’acord.

- 5) En el període que va ostentar responsabilitats, va estar en agenda la possibilitat d’establir objectius operatius per a cada lloc de treballar?
 - a. No.
 - b. Sí.

- 6) En cas afirmatiu, què va motivar que no prosperés?

- 7) En la majoria de criteris que s'estableixen per distribuir el complement de productivitat el nombre de determinades absències minoren l'import o comporten que no es meriti el dret a percebre el complement. Sense negar la necessitat de combatre les conductes absentistes, en quin grau considera incloure la valoració de les absències suposa una perversió de la veritable finalitat de l'avaluació de la productivitat?
- a. Gens. b. Poc. c. Bastant. d. Molt.
- 8) De les següents eines per combatre l'absentisme, amb caràcter general, quina és per a vostè la més efectiva?
- a. Donar més facilitats a la conciliació de la vida personal y familiar amb la laboral.
- b. Incloure les absències que es volen combatre en els condicionants del complement de productivitat.
- c. Establir un complement de presència, presència efectiva, puntualitat o similar.
- d. Descomptar del sou la part equivalent a les absències no justificades.
- e. Fer un seguiment actiu des de la unitat de recursos humans i contactar amb els empleats absents per preocupar-se per la raó de l'absència i oferir-los els serveis de la mútua laboral.
- f. Incoar expedients disciplinaris.
- 9) Considera que hi ha algun aspecte clau en l'avaluació de la productivitat sobre el que no li he preguntat?
- 10) Què opina d'aquestes frases:
- Les urgències s'imposen al que s'ha planificat.
- Els gestors no volen definir els llocs de treball perquè així disposen de més flexibilitat per gestionar al personal.

Finalment, li demano la seva autorització per emprar les seves opinions, citant el seu nom i cognoms o mantenint-ne l'anonimat. Si opta per la segona opció, atès que he contactat amb 12 persones el citaria com a "Font oral núm. X", i en l'annex amb la taula de fonts faria constar el càrrec i la dècada que comprèn la major part del període en què va ocupar el càrrec.

- a. Cita amb nom i cognoms. b. Cita amb càrrec i dècada.