

El complemento de productividad y la evaluación del desempeño en la Ley 7/2007. Hacia la calidad en la gestión pública

Por Pedro PADILLA RUIZ

Abogado. Técnico de Administración General. Jefe de Gestión Tributaria. Ayuntamiento de Manzanares (C. Real)

El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 17, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Sep. 2008, Ref. 2867/2008, pág. 2867, tomo 2, Editorial **LA LEY**

I. INTRODUCCIÓN

1. La nueva regulación del complemento de productividad

La Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) nace casi treinta años después de la Constitución de 1978 (1) para dar respuesta a la exigencia de creación de un marco normativo unitario o estatuto de los funcionarios públicos, según lo exige el art. 103.3 (LA LEY 2500/1978) de nuestra Carta Magna (2). En su reciente aprobación, tras un largo proceso de negociación con las diferentes fuerzas políticas y sindicales, se ha aprovechado para incluir novedades con el fin de adaptarlo a los tiempos actuales, tratando de tener también visión de futuro y permanencia.

Entre dichas novedades destaca por su importancia la nueva regulación de la carrera profesional y la evaluación del desempeño, y en particular en su relación con el complemento de productividad (o como se le designe en adelante), lo que ha supuesto un avance que trata de dar no sólo una mejor cobertura legal a normas ya existentes sobre mejora de los servicios a los ciudadanos, sino también —y creo que de una forma muy destacada— encauzar lo que ha venido siendo la aplicación del citado complemento, que ha perdido su esencia y razón de ser.

Con esta regulación, en fin, se pretende dotar a las Administraciones Públicas de un mecanismo para importar y adaptarse a los criterios de la empresa privada sobre gestión de calidad, concepto que formaría parte de uno más amplio como es la administración y dirección de empresas,

y que incluiría la gestión de personas, la motivación, la dirección al logro, la evaluación del rendimiento o desempeño... y en definitiva todo aquello que repercuta en una mejora del servicio a los ciudadanos, como queda dicho, y de la racionalización y mejor gestión de los recursos; todo ello en aras del cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que establecen la propia Constitución (art. 103.1 (LA LEY 2500/1978)) y la Ley 30/1992 (3) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (art. 3.1 y 3.2 (LA LEY 3279/1992)).

No es de extrañar esta nueva visión, pues los expertos aseguran que España pierde 32.000 millones de euros debido a la poca productividad de sus empleados (4) , situándonos muy por debajo de países de nuestro entorno y de Estados Unidos (y curiosamente no sólo en relación al sector público).

II. EL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

Se puede definir el complemento de productividad como aquella parte del salario de los funcionarios públicos destinada a «retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo» (5).

Podríamos distinguir dos aspectos dentro del concepto: por una parte el incremento del rendimiento, actividad extraordinaria o el logro de mayores o mejores resultados. Es decir, se compensa la obtención de un resultado mayor al normal, en lo que podríamos denominar una política de consecución de objetivos.

Por otro lado, se puede también compensar el mayor interés del funcionario, demostrado a través de una motivación superior a la *media* o la iniciativa a través de la propuesta o consecución de mejoras técnicas o métodos novedosos en su trabajo; es decir, la implicación con el trabajo.

Por tanto, el complemento de productividad recompensa la forma en que desarrolla su trabajo el funcionario y se configura con una naturaleza jurídica subjetiva, distinta a los complementos de destino o específico, que son objetivos y remuneran el puesto, pues como expresa claramente la sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de mayo de 2005 (FJ 4.º C):

«Sobre la naturaleza del complemento de productividad, esta Sala (sentencia de 5 octubre 1995) tiene dicho que b lejos de tener un carácter objetivo inherente al puesto de trabajo, está condicionado su reconocimiento a la concurrencia de determinadas

circunstancias —rendimiento, actividad o interés— apreciadas por la Administración, por lo que b ha de estimarse válido que funcionarios que desempeñan un puesto de trabajo de contenido idéntico puedan quedar diferenciados ante tal retribución, tanto en su reconocimiento como en su importe, consecuencia de valorarse en ella el acierto, dedicación y entrega con que el funcionario acomete su trabajo, de modo que la simple existencia de unos funcionarios que perciben el complemento no es razón bastante para que los restantes funcionarios que desempeñan puestos de trabajo similares tengan derecho a su percepción».

Junto a ese componente eminentemente subjetivo nos encontramos con otro, inherente a la propia naturaleza del complemento, pues si queda dicho que retribuye un rendimiento superior al normal éste no será en todo momento el mismo, por lo que al contrario que otras retribuciones complementarias y al igual que los servicios extraordinarios, su percepción no será periódica en el tiempo, fija en su cuantía ni general para todos los funcionarios.

Además, el complemento de productividad posee un elemento funcional, pues se asigna (o mejor, se debe asignar) cuando se den las circunstancias que lo definen (especial rendimiento, actividad extraordinaria...) (6), ya que precisamente es este el punto donde ha fallado el sistema al generalizarse su aplicación con carácter periódico y fijo en su cuantía para tratar de «mejorar» y «adecuar» el salario de los funcionarios al coste de la vida y soslayar en no pocos casos los límites de aumento de sus retribuciones establecidos por las Leyes de Presupuestos del Estado (7) en unos casos, y/o compensar a los empleados afines en un sistema clientelar por desgracia aún demasiado extendido, en otros; todo ello justificado en la discrecionalidad de las Administraciones Públicas, que sin embargo tiene su límite en el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución (LA LEY 2500/1978). Y a ello también han sido sensibles los Tribunales, que en aplicación de la doctrina de los actos propios (*venire contra factum proprium non valet*) por parte de la Administración han aplicado el criterio del devengo del complemento de productividad en casos para los que no estaba previsto.

Ello ha llevado a que la citada retribución se considere por las Administraciones Públicas como un complemento de puesto de trabajo puro.

Resulta curioso que ya la Ley 6/1997 (LOFAGE) (8) hable de criterios de evaluación cuando ni siquiera la Ley 30/1984 lo establecía, si bien parece obvio pensar en su implantación, toda vez que el complemento de productividad depende de la necesaria evaluación y valoración oportuna para fijar

su cuantía. De hecho, podemos encontrar un ejemplo temprano del establecimiento de la evaluación en el ámbito universitario investigador en una Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación de 5 de diciembre de 1994 (9). Nos detendremos en los criterios de evaluación más adelante.

También las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado se han encargado de establecer la competencia para fijar dichas cuantías con un tenor casi idéntico desde hace años. Así, se viene estableciendo que:

«Cada departamento ministerial fijará la cuantía individual del complemento de productividad, de acuerdo con las siguientes normas:Primera. La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y la consecución de los resultados u objetivos asignados al mismo en el correspondiente programa.Segunda. En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un periodo de tiempo originaran ningún tipo de derecho individual respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a periodos sucesivos».

El texto transcrito corresponde a la Ley 31/1990, de Presupuestos para 1991 (art. 21.1.e) (10). Llama la atención el último inciso de su primer párrafo. Veamos:

«e) El complemento de productividad, que retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinaria, el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo, siempre que redunden en mejorar el resultado del mismo».

Y ahora se transcribe el párrafo correspondiente de la Ley 42/2006, de Presupuestos para 2007, idéntico al de la Ley 51/2007, de Presupuestos para 2008 (11):

«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».

Hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006 inclusive se establecía como condición al otorgamiento del complemento de productividad que ese especial rendimiento, etc., llevará a una mejora de los resultados del trabajo. Y curiosamente a partir de 2007 desaparece el

inciso, con lo cual se abre el abanico para otorgar el complemento no sólo a los casos de mejora de los resultados sino también a factores como el mayor interés, iniciativa, etc., que si bien no conllevaran concretamente un logro objetivo, sí al menos demostrasen que el funcionario se implica en el trabajo, lo cual se compadece mejor con el tenor del art. 23 de la Ley de Medidas (LA LEY 1913/1984) y con lo dispuesto en el EBEP.

III. EL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

1. El nuevo complemento de productividad

El EBEP ha supuesto un importante cambio respecto de las retribuciones en general y del complemento de productividad en particular. Se trata de una norma básica, creada de acuerdo con los arts. 103 (LA LEY 2500/1978) y 149.1.18.^a de la Constitución (LA LEY 2500/1978), y que aparece en un momento político peculiar, caracterizado por una «segunda descentralización» y actualización de los Estatutos de autonomía, que han asumido más competencias. El EBEP establece unos mínimos (a veces realmente demasiado *mínimos*) y otorga a las Comunidades Autónomas la potestad de legislar y desarrollarlo en casi todos los aspectos, como veremos a continuación.

La materia retributiva no podía ser menos y a este respecto el Estatuto (Título III, Capítulo III), partiendo del derecho a la retribución del empleado [art. 14.d (LA LEY 3631/2007) (12)] establece un esquema básico similar al de la Ley 30/1984 —salvo algunas excepciones (13) — dejando al Estado la fijación de las retribuciones básicas de todos los funcionarios en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, así como el incremento global de la masa salarial.

Sin embargo el EBEP ha modificado sustancialmente la regulación de las retribuciones complementarias (art. 24 (LA LEY 3631/2007)) otorgando un mayor margen de actuación a las Comunidades Autónomas, pues no sólo se han eliminado los nombres que tradicionalmente tenían (de destino, específico, de productividad), definiéndolos por los aspectos que deben remunerar (casi idénticos a la LMFP), sino que pueden crear otro tipo de complementos, y así el art. 24 permite que las leyes de cada Administración defina la estructura de las retribuciones complementarias de sus funcionarios en atención a otros factores, además de los tradicionales.

Precisamente una de las críticas que se le ha hecho al complemento de productividad de la Ley de Medidas es que sólo tiene efectos retributivos, olvidando la importante función incentivadora de la

carrera profesional, lo que ahora sí incluye el Estatuto Básico, como también ha indicado *Manzanal Laguarda*. Otra diferencia sustancial con el régimen anterior y respecto del *complemento de productividad* es que ahora el incremento anual fijado por la Ley de Presupuestos no será un porcentaje sobre los costes totales de personal (art. 23.3 c, párrafo segundo LMFP (LA LEY 1913/1984)), sino que el Estado fijará el incremento global de todas las retribuciones, con lo que a las Administraciones Públicas les queda mayor margen a la hora de fijar las cuantías de cada concepto.

Todo ello supone la ramificación de un sistema unitario que conllevará mayores desigualdades en atención a la mayor o menor riqueza de cada territorio autonómico —que ya existen— cuanto un entramado legislativo con hasta 19 normas distintas que no mejorará nuestro ya de por sí complejo sistema de fuentes.

No obstante, la regulación establecida en el citado capítulo III entrará en vigor cuando las distintas Administraciones aprueben sus nuevas leyes de función pública (14) o adapten las actuales (15) , por lo que de momento se mantiene el régimen legal regulado en la Ley 30/1984.

Así, por lo que respecta al complemento de productividad, ahora con el nombre que como digo quiera darle cada Administración, se remunera el grado de interés, la iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo, así como el rendimiento o los resultados obtenidos (art. 24.c (LA LEY 3631/2007)). Por otro lado, se deja un tanto de lado a las entidades que conforman la Administración local al no poder regular la materia por no disponer de potestad legislativa, que deberá ser incluida en las legislaciones del Estado y de las Comunidades a las que pertenezcan (16). De momento, y en tanto no se aprueben las respectivas leyes de función Pública por desgracia se seguirá aplicando el complemento de productividad tal como lo conocemos, con un carácter periódico en el tiempo y fijo en la cuantía, y siempre a la espera del contenido de dichas leyes y de sus efectos prácticos en el conjunto del empleo público.

Aplicar ahora y a rajatabla el *nuevo* concepto de complemento de productividad en base al rendimiento plantea algunas dudas: ¿se va a eliminar de golpe y en general y se empezará a pagar sólo cuando haya mayor iniciativa, rendimiento o resultados?, ¿se hará paulatinamente? ¿Cómo se va a resolver el problema de la posible reducción drástica de retribuciones en una función pública mal pagada? Ello llevará aparejado otro problema, y es que si se reduce el complemento de productividad empezarán a llover recursos judiciales basados en la doctrina jurisprudencial que

hemos estudiado. Aquí los Tribunales tendrían mucho que decir pues si mantienen ese criterio seguiremos estancados en el sistema que se trata de superar. Pero por otro lado ha sido precisamente y en muchos casos el intento de adecuar la práctica a la legislación sobre rendimiento y complemento de productividad por parte de las Administraciones Públicas el que se ha topado con el muro de la propia jurisprudencia.

¿Ocurrirá lo mismo ahora o, como es de esperar, se cambiará la doctrina judicial a favor del nuevo sistema? No es fácil, pues lo dispuesto en el EBEP deberá enfrentarse también a otras normas o incluso a otros preceptos de sí mismo, que ya hemos estudiado y que garantizan derechos retributivos a los funcionarios aunque no trabajen efectivamente. Por ejemplo, las vacaciones retribuidas que regula el art. 68 LFCE (LA LEY 5/1964), que se mantienen en el art. 50 de la Ley 7/2007 (LA LEY 3631/2007). El art. 11.d) de la Ley 9/1987 (LA LEY 1381/1987), sobre el crédito horario retribuido como de trabajo efectivo de los representantes sindicales se plasma ahora en el art. 41.1.d) EBEP (LA LEY 3631/2007). También la garantía de indemnidad reconocida en su art. 41.2) (LA LEY 3631/2007).

El art. 89.5 (LA LEY 3631/2007) último inciso del Estatuto por su parte, referido a la situación de excedencia de funcionarias víctimas de violencia de género, garantiza durante los dos primeros meses en dicha situación el cobro *íntegro* de las retribuciones. Es este un caso especial dentro de lo que estamos mencionando, pues es quizás el único que de manera expresa reconoce el devengo de todas las retribuciones, con lo que cabrían menos dudas sobre la posible inclusión del complemento de productividad.

Habrà que ver también cómo reaccionan las leyes de Función Pública. Por ejemplo, en materia de situaciones administrativas el art. 85 (LA LEY 3631/2007) permite a las Administraciones Públicas que regulen los efectos económicos de las mismas (17). Pero además y sobre todo, se plantea el problema de cómo aplicar la Disposición Transitoria Primera del Estatuto, que establece en su apartado primero que «el desarrollo del presente Estatuto no podrá comportar para el personal incluido en su ámbito de aplicación, la disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentren».

Ello sin contar con dos factores que se estudian en otra parte de este artículo, como son la forma de evaluar, los métodos de evaluación a aplicar y la implicación y motivación de los empleados

públicos, conceptos esenciales pero de muy difícil inclusión en una empresa como la Administración en su conjunto, que no ha sabido conculcar estos principios, si bien, reitero, hay ya algunos ejemplos de retribución en base al rendimiento y además contamos con una regulación que trata de cambiar y salir de aquella situación.

2. La evaluación del desempeño

Otro elemento novedoso que incluye el EBEP es la evaluación del desempeño (Capítulo II del Título III), relacionada íntimamente con dicho complemento de productividad —concepto que utilizaremos por ser el tradicional— y con la nueva carrera administrativa. La evaluación del desempeño se define en la norma como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados (art. 20.1 (LA LEY 3631/2007)). Un concepto más amplio sería el «proceso técnico a través del cual, en forma integral, sistemática y continua realizada por parte de los jefes inmediatos, se valora el conjunto de actitudes, rendimientos y comportamiento laboral del colaborador en el desempeño de su cargo y cumplimiento de sus funciones, en términos de oportunidad, cantidad y calidad de los servicios producidos» (18).

Puede apreciarse el concepto tan amplio que se da en el Estatuto a la evaluación, lo que por ende tendrá repercusiones en sus efectos sobre los empleados. Se distinguen dos elementos en la definición:

- *La conducta profesional.* Es un elemento subjetivo que viene determinado por los deberes de los empleados públicos recogidos en el capítulo VI del Título III con el fin de poder tener en cuenta el cumplimiento de sus obligaciones, la atención al ciudadano, el sigilo, profesionalidad, iniciativa, etc. Plantea problemas de valoración por su carácter subjetivo.
- *El rendimiento o el logro de resultados.* El rendimiento es la proporción entre el producto o el resultado obtenido y los medios utilizados (19). Rendimiento y resultados son conceptos conexos ya que se suele identificar mayores resultados con un mayor rendimiento. Sin embargo, el logro de resultados exige una previa planificación de los objetivos que se buscan, de los resultados que se trata de «lograr», mientras que el rendimiento es un concepto previo, que puede existir sin haberse establecido los objetivos concretos. Se trata de conceptos objetivos susceptibles de evaluación.

He querido especificar que es un concepto novedoso en el EBEP porque no lo es tanto en otras partes del ordenamiento en materia de función pública, ya que partiendo de los preceptos de la Ley de Medidas y de la configuración del complemento de productividad se han dictado normas que regulan los criterios de calidad y de evaluación del desempeño, como en el ámbito universitario, en la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, la Dirección General del Catastro, la Dirección General de Tráfico... (20).

La propia Exposición de motivos de la Ley 7/2007 aclara que «resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio». Así, se pueden ver entre los fundamentos de actuación de la Administración que prevé el Estatuto la consecución de la eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos (art. 1.3.f (LA LEY 3631/2007)), desarrollado novedosamente como capítulo propio en el título V. Otro fundamento es el desarrollo y cualificación permanente de los empleados públicos (art. 1.3g (LA LEY 3631/2007)). El derecho a la formación profesional ya se venía reconociendo en la legislación anterior pero ahora y en base al nuevo sistema de carrera profesional se le da carta de naturaleza. Las Administraciones Públicas tienen el deber de promover la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional (art. 16.2 (LA LEY 3631/2007)). Finalmente, la letra i) del art. 3.1 señala la evaluación y responsabilidad en la gestión, íntimamente relacionadas con la eficacia y eficiencia en la actuación administrativa.

No serán, sin embargo, pocas las dificultades a las que haya de enfrentarse este nuevo modelo, pues como critica José BAREA «nada se dice de los criterios precisos y objetivos para realizar la evaluación» y «existen muchísimas dificultades para encontrar un modelo de evaluación de los funcionarios» (21). Parada Vázquez (22) cree que los criterios para la evaluación son inseguros, confusos y potencialmente contradictorios e injustos al depender de factores externos al comportamiento funcional, así como que la implantación del sistema es un trabajo urgente y caro y será semilla de conflictos personales, administrativos y contencioso-administrativos (como también señaló la Comisión de expertos).

También se puede plantear la duda de si es posible implantar sistemas de evaluación en todo caso. La Ley de Funcionarios Civiles del Estado ya decía en su art. 101.4 que los incentivos se establecerían cuando la naturaleza del servicio lo permitiera; y estamos hablando de una Administración mucho más sencilla que la actual. Qué ocurriría si hay algún servicio que no permita realizar la evaluación, cuando no sea posible medir el rendimiento: ¿no se otorga complemento de

productividad?, ¿se establece como hasta ahora en muchos casos, de manera permanente todos los meses?

Efectos de la evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño se regula en el art. 20 del EBEP (LA LEY 3631/2007), obligando a las Administraciones Públicas a establecer sistemas que permitan valorar el rendimiento de sus empleados respetando los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, así como los derechos de los empleados públicos.

Hay que destacar aquí varias cuestiones. En primer lugar, que este sistema se aplicará a todos los empleados públicos, y no sólo a los funcionarios. Ello en base a la literalidad del precepto y a lo dispuesto en el art. 7 (LA LEY 3631/2007) (23). Por otro lado, dichas leyes deben prever los efectos de la evaluación (art. 20.3 (LA LEY 3631/2007)), y en concreto en la carrera profesional horizontal (art. 17 (LA LEY 3631/2007) en relación con el art. 14.c (LA LEY 3631/2007)), la formación (derecho reconocido en el art. 14 g (LA LEY 3631/2007)), la provisión de puestos de trabajo (arts. 78 y ss (LA LEY 3631/2007).) y la percepción del *complemento de productividad*.

La carrera profesional horizontal es un concepto también nuevo que podrán regular —si lo desean— dichas leyes y que supone que el funcionario pueda mejorar de grado, categoría, progresión, etc., sin cambiar de puesto de trabajo. Esa carrera horizontal supondrá la obtención de mayores retribuciones, que deberán establecerse para cada grado, etc., y que a su vez se obtendrá consecutivamente, salvo excepciones (24).

La carrera horizontal se obtiene teniendo en cuenta la trayectoria y actuación profesional, la calidad del trabajo realizado, la formación adquirida, el resultado de la evaluación u otros méritos o aptitudes (art. 17.b (LA LEY 3631/2007)). Parece que el funcionario se promociona en ella no solamente mediante la evaluación del desempeño sino también por mor de otros elementos, que como vemos podrían aplicarse como criterios de evaluación, ampliando su concepto. Sin embargo el art. 20.5 (LA LEY 3631/2007) establece que la aplicación de la carrera horizontal requiere la previa aprobación de sistemas de evaluación, lo que lleva a pensar que la progresión en aquella sólo es posible por medio de dicha evaluación. Pero entonces cabe preguntarse por qué el art. 17.b) (LA LEY 3631/2007) habla de otros elementos además de la evaluación del desempeño para fijar la

progresión en la carrera. Habría sido más fácil incluirlos en la definición que de ella hace el art. 20 (LA LEY 3631/2007), mejorando el concepto.

Respecto a los efectos de la evaluación en la formación quedará por determinar cómo se hará afectar la misma en función de aquella, pues por una parte es un derecho del empleado y por otra es un elemento que reporta más beneficios a la Administración —a través de una mejor cualificación del trabajador para hacer su trabajo— que la simple aplicación de la carrera horizontal, que suponen más un coste para ella.

Los puestos provistos por concurso también estarán afectados por la evaluación, pues de manera expresa los apartados 4 y 5 del art. 20 (LA LEY 3631/2007) supeditan la continuidad y el cese en los mismos al establecimiento de sistemas objetivos de evaluación.

El establecimiento de sistemas de evaluación y sus efectos con el fin de mejorar el rendimiento de las Administraciones Públicas no es sólo obligación de las mismas, sino que también están implicados los trabajadores a través de sus representantes sindicales. Cómo se implementen dichos sistemas y qué criterios deban aplicarse en cada caso es el verdadero inconveniente de una normativa *a priori* favorable al cumplimiento de los objetivos de cualquier Administración Pública. En primer lugar, han de conocerse concretamente las funciones de cada empleado, lo que no siempre es así porque o no se cuenta con unos adecuados Catálogos y Relaciones de Puestos de Trabajo, o sencillamente no existen. Pero si existiesen hay que estimar lo que es un trabajo medio o normal con el fin de valorar lo que excede de aquel y por tanto lo que debe incentivarse, y no es una cuestión baladí por lo que conlleva de proceso complejo, costoso y lento. Además, cómo calcular lo que vale ese esfuerzo.

IV. LA GESTIÓN DE CALIDAD. TEORÍAS SOBRE EL DESEMPEÑO Y LA CALIDAD EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. La gestión de la calidad

La evaluación del desempeño o rendimiento es sólo parte de una cadena de elementos que sirven para lograr optimizar los recursos disponibles en la consecución de los objetivos de la organización de que se trate (maximizar beneficios en la empresa privada o satisfacer óptimamente el interés general en las Administraciones Públicas). La necesidad de implantar la gestión de calidad parte de los principios del ordenamiento jurídico [legalidad, igualdad, objetividad, transparencia,

eficacia y eficiencia (25)...), de los fines de la Administración (arts. 103 (LA LEY 2500/1978) y 148 y siguientes de la Constitución (LA LEY 2500/1978), art. 3 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992)] y del servicio a los ciudadanos, que al contrario del sector privado adopta muchas facetas (usuario, contribuyente, comprador...).

La gestión de la calidad fue creada en EE.UU por Edgard Deming y David Duran, pero su implantación definitiva se dio en Japón, donde Ishikawa desarrolló el concepto mediante los denominados *círculos de calidad* (26). Así pues y como primer paso hay que conocer cuáles son los fines de cada Administración en su conjunto, no sólo a nivel de gestión y ejecución de competencias, sino también a nivel político. Después hay que bajar un nivel hacia los diferentes órganos, servicios y unidades, y establecer sus funciones y objetivos concretos para lograr lo que en el ámbito empresarial se llama productividad, definida sucintamente por Michael *LeBoeuf* como «hacer más con menos» (27).

Un tercer elemento, conocidos los objetivos de cada órgano, servicio o unidad, es conocer qué recursos son necesarios para lograr aquellos.

Un elemento esencial es establecer metas, es decir, objetivos parciales para lograr el objetivo general. Es imprescindible conocer de antemano cuál es la medida óptima de productividad, cuánto se debería tardar en ejecutar una acción, con el fin de, comparándolo con la realidad y con los medios disponibles, establecer los criterios de optimización necesarios. Es decir, se requiere un patrón de actuación, pues de nada sirve exigir a un funcionario que informe una solicitud en un plazo de dos días si no sabemos que le entran veinte solicitudes al día y deben comprobarse datos dependientes de otros organismos o departamentos, por ejemplo.

El art. 103 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) habla de eficiencia en la actuación administrativa, a la que la Ley 30/1992 añade la eficacia (28). A este respecto podemos destacar la Ley 47/2003, General Presupuestaria, que en su exposición de motivos dice que con ella se establece «*un sistema de gestión por objetivos, disminuyendo la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios e introduciéndose el principio de responsabilidad de los centros gestores en la ejecución de los créditos presupuestarios*» (29). También es necesario tener un organigrama o catálogo administrativo claro, y sobre todo que cada uno conozca sus funciones. Sin embargo su carencia ha sido un problema recurrente en nuestras administraciones, sobre todo en las locales, por la tradicional falta de medios y donde no son excepcionales los casos en que no existe tal

catalogación o donde hay demasiados puestos intermedios y tan pocos auxiliares que aquellos deben hacer funciones de estos, o viceversa.

La eficiencia de cualquier proceso productivo o actuación administrativa debe poder cuantificarse y de hecho se aplican diversos métodos. En el modelo empresarial se dice que hay alta eficiencia cuando se logran grandes resultados por unidad de consumo, pero también cuando se consigue una alta calidad con pocos desperdicios. En el ámbito administrativo quizás una de las definiciones más adecuadas es que la eficiencia se logra cuando se ofrece un servicio extraordinario al usuario o administrado, con tiempos de respuesta cortos, distrayendo pocos recursos. Los programas de calidad deben implantarse de arriba hacia abajo, desde los niveles directivos hasta los auxiliares. De este modo al responsable de un órgano se le marcan los objetivos de su área, éste a su vez marcará objetivos parciales a sus inmediatos inferiores, que en orden descendente deberán aplicar en sus ámbitos de responsabilidad los criterios necesarios para lograr los objetivos particulares, que en suma llevarán a los generales de la organización.

2. Las motivaciones humanas: productividad y satisfacción de las necesidades. Teorías sobre la motivación

Si bien todos trabajamos para satisfacer nuestros gustos, apetencias y necesidades, qué sean unos y otras y cómo las valoremos cada uno de nosotros no es cuestión unánime entre las personas. Obviamente la regla general es que se trabaja para cubrir no sólo las necesidades básicas de vivienda, educación, alimento, salud... sino también para tener una mejor casa, un buen coche, poder viajar, etc., para lo cual necesitamos dinero, y cuanto más, mejor podremos cubrir dichas necesidades, que normalmente irán en exponencial aumento.

Estas son las motivaciones principales del trabajo o de la obligación de trabajar. Estamos de acuerdo en que muchas de nuestras metas se logran a través del dinero (modelos mecanicistas de la motivación, que veremos a continuación) pero éste no es el único factor que nos motiva. Vamos a repasar las más importantes teorías económicas de la motivación a lo largo de la historia, que han tratado de dar respuesta a la causa por la que trabajamos, dentro de los sistemas de gestión de calidad y evaluación del desempeño, dada su íntima relación.

2.1. Teorías mecanicistas y su crítica

En 1858 Frederick Winslow Taylor, impulsor de la organización científica del trabajo, se dedicó a observar el trabajo de los obreros en la industria del acero diseñando el modelo de gestión o administración científica (Scientific Management) y estableciendo postulados como que «*un buen obrero hace lo que se le dice, sin contestar*» y que el principal incentivo al trabajo es el salario. A partir de ahí surgen una serie de estudios y teorías que se basan en que la persona sería un mero sujeto pasivo que sólo se movería por impulsos externos, por el premio que recibiría de la empresa, es decir, se espera sólo un estímulo proveniente del propio entorno de trabajo. Es lo que Pérez López (30) ha dado en llamar **motivaciones extrínsecas**, que define como aquel tipo de fuerza que empuja a la persona a realizar una acción debido a las recompensas, o castigos, unidos a la ejecución de la acción; debido en definitiva a la respuesta que va a provocar dicha acción desde el exterior. Por tanto, lo que se desea no es la acción en sí sino lo que se percibirá por ella.

Es por tanto una motivación materialista, si se quiere, pues el individuo sólo actúa para obtener algo a cambio. Como dice Pérez López, la motivación generada a través del pago de incentivos, la atribución de prerrogativas o el status en las organizaciones, etc., suelen pertenecer a este tipo de motivación. El problema estriba en la cantidad de incentivo que requiere un trabajador para realizar su trabajo.

Frente a las motivaciones extrínsecas y el modelo mecanicista, y para superar sus deficiencias surge otra corriente de estudio a partir de la cual aparece la denominada **motivación intrínseca**, basada más en el beneficio interior, en la satisfacción que el individuo logrará con su acción. Es decir, se dejan a un lado las recompensas externas o extrínsecas para buscar en el interior de la persona, lo que le lleva a realizar actos que le provoquen bienestar por el simple hecho de que le gusta hacerlos, o porque le gusta aprender o formarse.

Francisco Muro, presidente ejecutivo de la consultora Otto Walter y uno de los mayores expertos en Management considera que «lo que más se valora es tener la sensación de que la aportación a la empresa tiene sentido».

2.2. Los modelos psicosociológicos

En torno a las teorías de la motivación destaca el estudio que a finales de la década de 1920 y comienzos de 1930 realizaron Mayo y Roethlisberger en la planta de Hawthorne de la Western

Electric Company. Estos científicos estudiaron primero la productividad de los trabajadores; después analizaron su satisfacción con el trabajo que realizaban y de ahí pasaron a examinar la motivación. Las conclusiones que sacaron fueron muy interesantes. En primer lugar, productividad, satisfacción y motivación están íntimamente relacionadas. Además, comprobaron que parte del estímulo que recibían los trabajadores y que repercutía en su motivación y satisfacción no procedía de la empresa, sino del exterior, de la situación social y las interacciones entre los trabajadores, que no puede controlar la empresa.

Al entrar la psicología y la sociología en el ámbito empresarial y partiendo de esos estudios se propugnó el «*paradigma psicosociológico de dirección*», según el cual los humanos nos movemos tanto por motivaciones extrínsecas como intrínsecas.

Estos modelos concluyen que si bien el trabajador se mueve por incentivos —principalmente económicos— ofrecidos por la empresa, hay otros factores sociales, de autoestima o autorrealización, que le llevan a una mayor motivación, y por tanto, rendimiento. Es lo que hoy conocemos como «**salario emocional**», aquellos beneficios no económicos que nos reporta el trabajo, como la conciliación de la vida laboral y familiar, la flexibilidad, la calidad de vida, la relación con los compañeros, que la empresa valore e integre a los trabajadores, etc.

Destaca en este ámbito el trabajo de Abraham H. Maslow (31) , que desarrolla una teoría en dos aspectos:

1) Jerarquiza las necesidades humanas en:

- **a.** Fisiológicas (comida, vestido...).
- **b.** De seguridad (protección contra peligros).
- **c.** Sociales (relaciones afectivas con otros).
- **d.** Autoestima (confianza en sí mismo).
- **e.** Autorrealización (alcanzar el desarrollo del propio yo).

2) Establece un dinamismo o línea ascendente (de la a. a la e.) de satisfacción de las necesidades anteriores. De este modo, hasta que no

queda cubierta cada una de las anteriores inferiores, inferiores a las siguientes el individuo no tratará de lograr la siguiente.

Sin embargo, se critica que más que una teoría parece un marco de observación de las motivaciones humanas, si bien hay que reconocer que es un marco muy abierto donde entran cantidad de motivaciones humanas. Por otro lado, también se le critica que flaquea en cuanto al dinamismo previsto, pues hay personas que buscan satisfacer necesidades superiores sin tener cubiertas las inferiores.

2.3. El modelo antropológico (32)

Frente a las motivaciones extrínsecas e intrínsecas hay otras denominadas trascendentes. Este tipo de motivaciones surgen del llamado modelo antropológico y supone que con la acción de la persona, además, se satisface la necesidad de un tercero. Por ejemplo, el policía que indica a un ciudadano cómo llegar a un determinado lugar está ayudándole, satisface su necesidad de orientación, pero además satisface la estima del propio agente al ayudar a otros.

Los casos más paradigmáticos son los de los empleados que atienden directamente al ciudadano (Policía y Guardia Civil, médicos, bomberos...); y ello se puede justificar por la natural tendencia humana o antropológica a sentirnos bien ayudando a otros, lo que precisamente lleva a muchas personas a elegir ciertas profesiones como las indicadas.

2.4. Teoría de la motivación de logro (33)

La motivación de logro se ha definido tradicionalmente como aquella necesaria para conseguir los estándares de excelencia en el trabajo (34) , siendo una de las variables claves en la dirección de recursos humanos. La fuerza del motivo de logro viene determinada por factores de personalidad y por factores ambientales relativos al contexto en que se desenvuelve la vida de los sujetos (35). Como podemos suponer por lo anterior, la motivación de logro se da sobre todo en personas con una alta capacidad de concentración en el trabajo, competitivos, centrados en la forma de mejorar el rendimiento, proactivos y comprometidos a lograr sus objetivos. De ahí que este sistema esté preferentemente enfocado hacia los puestos directivos de las diversas organizaciones. En definitiva, lo que trata esta teoría es motivar al empleado hacia unos objetivos. La teoría de la motivación de logro se aplica por ejemplo en nuestra Administración a través del teletrabajo mediante el Plan Concilia.

3. La ciencia política y la gestión de calidad

Actualmente estamos viviendo una nueva fase de modernización con la aplicación directa de criterios de empresa y de las modernas teorías sobre la gestión de personas. Se están creando cartas de servicios, aplicando políticas de conciliación y se está dando importancia al factor humano, si bien creo que de manera tímida. *Geert Bouckaert* (36) consideró que las Administraciones Públicas no cambian por sí mismas sino que necesitan presión para cambiar, y que los procesos de modernización consisten en organizar e institucionalizar estas presiones desde un punto de vista interno y externo para aumentar el rendimiento.

Todo ello también parte de un nuevo concepto en la actuación de la Administración: la ética (37), que ya encontramos en el EBEP (principios éticos, art. 53 (LA LEY 3631/2007)) pues se venía planteando si el mismo era una moda pasajera o una necesidad. Y como precisamente la función de la Administración es satisfacer esas necesidades generales, la ética se hace inherente en la misma. Servicio público y ética deben ir de la mano, por eso el trabajo en el sector público fue identificado desde sus orígenes con la honradez, la laboriosidad [rendimiento y desempeño], la eficacia [y eficiencia], etc. (*Rodríguez Arana*).

Sin embargo, una de las mayores dificultades a la hora de implantar estas políticas y concretamente para adecuar las existentes en el sector privado al funcionamiento peculiar de las Administraciones Públicas y encontrar buenos directivos con conocimientos sobre dirección de equipos multidisciplinares, dirección de logro, evaluación, etc., es «combinar el conocimiento del específico mundo de las Administraciones Públicas con la introducción de otras técnicas de dirección, de excelentes resultados en el ámbito de las organizaciones privadas» (38). Otro inconveniente en la aplicación de las políticas de gestión de calidad es precisamente la rigidez del estatuto funcional, pues el régimen laboral es más flexible, no sólo en el acceso al empleo, sino en el régimen jurídico en general, lo que permite un mayor margen de actuación a la hora de desarrollar dichas políticas.

Y esta *importación* de conceptos pasa necesariamente por aplicar la **dirección estratégica**, término de gestión empresarial acuñado en los años ochenta para definir la disciplina tradicionalmente conocida como «política de empresa». La dirección estratégica trata de prever y entender la lógica y la naturaleza de los cambios del entorno, vinculando la planificación estratégica (sistema de anticipación al cambio como reacción a un entorno cambiante) con el resto de elementos

de la organización (39). Es decir, no se planifica primero y luego se gestiona, sino que se planifica para gestionar mejor, en un proceso de retroalimentación.

Dentro de estas políticas tiene un papel destacado el rendimiento, elemento clave en las estrategias de modernización del sector público de la OCDE y su evaluación. *Bouckaert* cree que «la medición del rendimiento y de la gestión en el sector público es necesaria, útil y posible para las auditorías y evaluaciones en un contexto de gobernanza (*governance*)» (40). La gobernanza se puede definir, siguiendo a

Joan *Prats* (41) , como la forma en que las Administraciones Públicas actúan tendiendo a la eficacia e interrelación con otras administraciones, empresas y la sociedad civil dentro de un contexto de «calidad de la interacción». Afortunadamente la AGE es consciente de la necesidad de estos cambios y ya está implantando políticas públicas dentro de este concepto, habiendo creado el Centro de Nuevas Estrategias y Gobernanzas Públicas (GOBERNA) (42) , dependiente del MAP.

Respecto a la evaluación del desempeño, concepto también importado del sector privado, se parte primeramente de la necesidad de aplicar a los evaluadores códigos éticos, de conducta o deontológicos. Se trata, como dice *Bustelo*, de establecer pautas de actuación para anticipar las incidencias que se producirán al evaluar. En este sentido a nuestra Administración le queda aún mucho camino pues en el mundo anglosajón, por ejemplo, con una sólida tradición en la evaluación, se han creado códigos profesionales tan importantes como los estándares del «*Joint Committe on Standards for Educational Evaluation*» y los principios orientadores para la evaluación de la Asociación americana de evaluación.

4. La gestión de personas y la evaluación del desempeño (43)

La evaluación del desempeño forma parte de la denominada *gestión de personas de recursos humanos*. Es decir, se requiere un sistema óptimo de gestión del personal que permita optimizar el capital físico e intelectual disponibles con el fin de lograr los mejores resultados en el desarrollo de la actividad de la organización (sea ésta pública o privada). A partir de una buena política de gestión de personas se podrá desarrollar una evaluación del desempeño adecuada y que ofrezca resultados óptimos. La gestión de personas consiste en disponer de la persona adecuada, en el momento preciso y para el puesto óptimo. En este ámbito podemos hablar de dos importantes fases: una

previa, la selección del personal, y otra a posteriori, que es la gestión de recursos humanos propiamente dicha.

Sin embargo, la Administración adolece de ciertas rigideces y malos hábitos a la hora de seleccionar personas que le impiden o limitan la obtención de una maximización, al menos apriorísticamente, del rendimiento; porque como decimos la mejora de los servicios públicos pasa indefectiblemente por las personas de los empleados.

Respecto a la segunda fase de la gestión de personas, la dedicada puramente a la gestión de recursos humanos, el EBEP ya prevé unos principios (44) que tenderán a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles. El art. 69 del EBEP (LA LEY 3631/2007) importa normas de la Administración de empresas, dándole una nueva dimensión a los principios de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa, al hablar de la mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad del personal.

4.1. La evaluación del desempeño

Se puede definir el desempeño como el grado en el cual los empleados cumplen con los requisitos del trabajo y evaluación del desempeño como el proceso de valoración del mismo (45).

Por su parte, el EBEP define la evaluación del desempeño como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados (46). Y no podía ser de otra manera que el Estatuto lo definiera, al menos a sus efectos, pues es un concepto nuevo en nuestro ordenamiento positivo en materia de empleo público.

Hay muchos sistemas de evaluación, el problema se presenta a la hora de elegir el adecuado a cada organización. Todos los sistemas presentan ventajas e inconvenientes. Habrá que aplicar el que mejor se adapte a los objetivos que se pretendan.

En todo sistema de evaluación del desempeño se dan tres elementos esenciales: El evaluado, que serían todos los empleados públicos. El evaluador, deberían ser los inmediatos superiores, lo que exigiría que obtengan una formación adecuada. El sistema de evaluación, que deberá desarrollar el departamento de recursos humanos o expertos externos (que será lo habitual).

Respecto al primer elemento no hay dudas, el EBEP establece la evaluación del desempeño para todos los empleados públicos de su ámbito de aplicación (47).

El elemento evaluador ya conlleva dos problemas *a priori*. Por una parte se hace necesaria una adecuada formación en técnicas de evaluación (cumplimentación de cuestionarios, desarrollo de entrevistas, valoración...) y el conocimiento incluso de detalles del trabajo de sus subordinados. Esto requiere de la necesaria motivación (no a todos los futuros evaluadores les hará gracia desempeñar labores extrañas a su trabajo habitual) y del tiempo necesario para formación y evaluación. Y si los funcionarios se quejan de la saturación de trabajo que sufren, no creo que guste tampoco invertir tiempo en estas tareas.

Por otro lado, está el problema subjetivo de las relaciones personales entre evaluadores y evaluados, que pueden ofrecer resultados parciales hacia uno u otro lado de la balanza, o encontrar relaciones. Dentro de este elemento evaluador a su vez puede darse la autoevaluación por el propio evaluado, frente a la «heteroevaluación» por el superior; lo aconsejable es un sistema mixto.

Más allá nos encontramos con un método denominado *360.º feedback*, por el cual serán los compañeros, superiores, subordinados y los clientes (usuarios o administrados) quienes valoren al empleado. Supone, como su nombre indica, una retroalimentación de los empleados, que conocerán mejor sus fortalezas y debilidades y así podrán adecuar su trabajo, competencias y actitudes a los objetivos marcados. «La evaluación 360.º *Feedback* es una herramienta estratégica en la gestión empresarial indispensable para el desarrollo de los empleados en una dirección concreta, aquella marcada por los objetivos definidos en el plan estratégico de la empresa. En otras palabras, el 360.º *feedback* sirve para poner a todos mirando en la misma dirección» (48).

Se ha definido el *feedback* como «la respuesta de los demás a cada acto tuyo» (49). Este método parte de la necesidad de que exista un compromiso de los empleados con la empresa, de que se impliquen en el trabajo que desarrollan, de que se sientan parte de la organización y «hacerles sentir los objetivos».

4.2. Instrumentos de evaluación

Como se dijo anteriormente existen diversos sistemas o instrumentos (50) utilizados en la evaluación del desempeño, que tienen sus ventajas e inconvenientes, por lo que no son excluyentes entre sí sino que podrían aplicarse combinadamente. Vamos a resumir algunos de ellos con el fin de

que el lector se haga una idea un poco más clara de lo que se viene haciendo en el ámbito de la gestión del rendimiento.

A) Cuestionario de rasgos. Trata de evaluar los rasgos de personalidad del empleado, emitiendo por parte del evaluador un juicio sobre aquel. El cuestionario puede solicitar la valoración de rasgos como liderazgo, motivación, creatividad o iniciativa. Precisamente una de las críticas que se le ha hecho es su ambigüedad y subjetividad. Además, resultan difícil de valorar y se centra más en la persona que en su rendimiento, por lo que según algunas investigaciones no es adecuado para evaluar el desempeño ni para mejorarlo.

No obstante, creo interesante incluir en un sistema integrado de evaluación al menos algunos elementos del cuestionario que permitirían conocer mejor las cualidades del evaluado a fin de adaptarlas a la mejora del rendimiento (p. ej.: iniciativa, motivación...).

B) Cuestionario de conductas. Se evalúan conductas del empleado que se consideren importantes en la consecución de objetivos u obtención de logros o resultados. Ejemplos de elementos de la conducta a evaluar serían la puntualidad, educación o trato con el público o compañeros, si resuelve problemas...

Dentro de este instrumento se utilizan dos tipos de escalas:

- **B.1)** Escalas de conductas observadas. Son las más utilizadas. Se trata de que el evaluador puntúe su grado de acuerdo o desacuerdo con ciertas conductas del empleado.

El método más utilizado para crear el cuestionario es el del «incidente crítico», que identifica las conductas que conllevan al éxito o al fracaso en el desempeño del puesto.

- **B.2)** Escalas de conductas esperadas. Se basan en las conductas que deben esperarse del empleado a evaluar.

C) Dirección por objetivos (DPO). De los tres instrumentos de evaluación resulta tal vez el más objetivo por basarse en la medición de los resultados, eliminando la subjetividad y la posibilidad de errores. La evaluación puede obtenerse por cantidad o calidad del trabajo, reducción del absentismo,

aumento de la productividad, etc. En la DPO la valoración consiste en establecer hasta qué punto se han alcanzado esos objetivos.

Sin embargo, pese a ser el sistema más objetivo también se le ha criticado que pueda ofrecer una imagen del nivel de desempeño del empleado deficiente y distorsionada, que da lugar a obtener resultados a toda costa, sin atender a otros factores importantes del trabajo (calidad del resultado, satisfacción de los trabajadores...). Por esto mismo también se ha dicho que este sistema no refleja el abanico completo del desempeño, es decir, que evalúa sólo algunos aspectos. Por ejemplo, como dice *Parada Vázquez* (51) al respecto «hacer demasiadas sentencias en tiempo escaso es, a veces, signo de una manifiesta irresponsabilidad».

D) La entrevista de evaluación. La entrevista personal pretende conocer de primera mano la motivación del trabajador, su opinión sobre su trabajo y los resultados obtenidos, e incluso sirve para escuchar de primera mano sus sugerencias, lo que cree que no va bien y se podría mejorar, etc. (52). Con ella se trata de obtener respuestas a las causas por las que no han podido conseguirse los resultados esperados. Si bien la entrevista de evaluación tiene obvias ventajas y permite una interacción más estrecha con el evaluado incorpora un elemento subjetivo como también se dijo de los cuestionarios de rasgos o de conductas y que podrían desvirtuar el resultado. El EBEP es muy claro al respecto al exigir en su art. 20.2 que los sistemas de evaluación del desempeño se adecuen —en todo caso— a criterios de objetividad e imparcialidad.

4.3. Métodos de evaluación

Partiendo de los instrumentos básicos de evaluación comentados, son múltiples los métodos que se vienen utilizando, si bien comentaré brevemente los más conocidos o utilizados.

A) Método de las escalas gráficas. Es el método más sencillo y también más utilizado, si bien se le critica que reduce los resultados a meros datos numéricos. Incluye una serie de características del evaluado y su trabajo (p. ej. calidad y confiabilidad) y se puntúa de 0 a 100. Después se suman los valores asignados a las características para obtener la puntuación resultante.

B) Método de clasificación alterna. Mediante este método se ordena a los empleados desde el mejor hasta el peor respecto a una característica en particular, eligiendo al puntuado más alto y después al más bajo, hasta clasificarlos a todos.

5. El factor humano en el logro de la eficiencia y su relación con la carrera profesional

Al estudiar el complemento de productividad y su aplicación dentro de los programas de calidad, y dentro de ellos en la evaluación del rendimiento, no podemos dejar a un lado un elemento esencial: el factor humano. Obviamente todos trabajamos para ganarnos la vida, pero además, para nuestro equilibrio emocional, o simplemente para sentirnos «realizados» —como se suele decir— hace falta algo más: la promoción en nuestro trabajo, tener expectativas de mejora.

De ahí la necesaria interrelación entre complemento de productividad y promoción, o dicho de otra forma y para resumir lo que aquí se quiere indicar, que en los programas de gestión de calidad hay que tener también en cuenta las capacidades personales de los empleados, y no solamente incentivar que hagan su trabajo por encima de un rendimiento medio. Naturalmente, este es un campo difícil, sobre todo para pequeñas administraciones.

A este respecto es importante la aportación de Abraham *Maslow* (53), quien consideró que la motivación del trabajador tiene su origen en el interior de la persona y no puede ser impuesta.

Y en el estudio que nos ocupa es imprescindible mencionar esta premisa: «Las personas son seres que perpetuamente desean satisfacer necesidades». En esta frase está el génesis de la relación última entre complemento de productividad y promoción o carrera profesional, ya que cualquier persona está dispuesta a lograr cierta meta (p. ej. el complemento de productividad), está motivada y se esfuerza para alcanzarla, pero una vez que la alcanza y ve satisfecha su necesidad pierde motivación por el premio.

Por su parte, Frederick *Herzberg* (54) creó la teoría de la motivación-higiene, también denominada Teoría de los dos Factores o Teoría Bifactorial, sobre los motivos que influyen en el trabajo de las personas en las empresas. Dicha teoría explica la motivación del trabajo (elemento intrínseco a la persona, imprescindible para evaluar y optimizar el rendimiento).

Esta teoría se basa en tres elementos:

- **1.** Hay factores en el puesto de trabajo que producen satisfacción y otros distintos que producen disgusto.
- **2.** La satisfacción y el disgusto proceden de fuentes distintas.

Si un factor de satisfacción no se da no produce satisfacción, pero tampoco disgusto. Y si un factor de disgusto no se da no produce disgusto, pero tampoco satisfacción.

- **3.** Los factores de satisfacción están relacionados con el propio contenido del trabajo, mientras que los que producen disgusto lo están con el contexto del trabajo.

Por tanto, y en atención a estas premisas si debe evitarse el disgusto y buscarse maximizar el rendimiento es necesario tratar de satisfacer las necesidades de higiene o mantenimiento del personal a la vez que se buscan puestos que resulten intrínsecamente remuneradores, es decir, que motiven al trabajador, con lo que se explica la necesidad de buscar la persona que mejor se adapte al puesto, no sólo objetivamente sino subjetivamente.

- El trabajo en grupo en la evaluación del rendimiento. Teorías

Los empleados pueden trabajar de manera individual y en grupo. La forma cada vez más habitual es esta última, dada la necesaria especialización e interacción en la mayoría de trabajos, sobre todo en el ámbito de las administraciones públicas, donde se ven implicados distintos departamentos en el desarrollo de un mismo tipo de expediente. De estas necesidades, que ya existían en el ámbito privado, surgieron las teorías sobre el trabajo en grupo, que vamos a mencionar a continuación.

— Teoría de Zajonc

Surge en 1965 de manos del psicólogo social Robert B. ZAJONC (55) y establece que trabajar con otras personas facilita la propia labor cuando se trata de un trabajo bien aprendido y no muy complejo. Zajonc consideraba que la mera presencia de otras personas es estimulante y anima al empleado. Trasladada esta idea al ámbito del empleo público la podemos observar en el desarrollo de tareas burocráticas o administrativas repetitivas, de despacho de expedientes, mecanografía, etc., que si bien deben desarrollarse individualmente por cada trabajador ese trabajo le trasciende porque implica otros procesos sencillos, y todos ellos se desarrollan en grupo por varias personas hasta dar con el resultado final.

-Teoría de Steiner

Creada en 1972 parte de la pregunta obvia de cuándo debe realizarse un trabajo de manera grupal y cuando individual, pues hemos de considerar que los grupos son más efectivos que los individuos sólo en determinadas circunstancias. El autor describe cuatro clases de tareas:

- — Aditivas. El resultado de la suma de las tareas de los individuos es superior al conjunto de esas tareas parcialmente consideradas.
- — Conjuntivas. Cada empleado desarrolla su trabajo individual como parte de un proceso superior. Los resultados parciales se ponen en común para dar el resultado final. Ejemplo clásico es la elaboración de un presupuesto por departamentos.

El problema es que el resultado final se ve condicionado por el del individuo con peor rendimiento.

- — Distintivas. Se trata del trabajo individual e independiente de los demás. Cada uno aporta al conjunto ese trabajo, dando un resultado final que se verá beneficiado por el mejor rendimiento individual (ej. un órgano colegiado).
- — Divisibles. Se trata de un verdadero trabajo en grupo donde cada trabajador es parte o eslabón dependiente de una cadena, y por tanto su trabajo afecta al rendimiento de la misma.

De acuerdo con la teoría de Steiner la efectividad de un grupo depende de tres factores: la naturaleza de la tarea a realizar; los recursos de que disponen los miembros del grupo y la relación existente entre los mismos.

— Teoría de la carga social (Ringelmann).

Se basa en el famoso experimento de la soga de Ringelmann. Se realiza el típico juego de tirar de la soga para elevar o mover un peso, primero una persona y luego, sucesivamente, añadiendo individuos. Si bien, cuantas más personas formasen el grupo más peso se levantaba, el esfuerzo porque ha dividido el disminuía a medida que aumentaba el grupo.

Las causas de esta disminución del rendimiento del grupo son que cada individuo piensa que los otros harán parte de su esfuerzo, lo que aprovecha para rendir menos, y a su vez, cada uno también piensa que los demás hacen esto y se les motiva, rindiendo su vez menos.

Otro elemento a considerar es el tamaño del grupo, pues cuanto mayor sea éste, más probabilidades hay de que alguien tenga las habilidades necesarias para resolver la mayoría de los problemas del propio grupo. Pero a la vez, también es posible que los grupos grandes fomenten lo que se denomina **holgazanería social**, esto es, la tendencia de las personas integrantes de un grupo de ejercer menos el esfuerzo que el que llevarían a cabo trabajando individualmente, según postularon Karau y Williamson en 1993.

Por otro lado hemos de considerar la cohesión del grupo, que supone que cuando los integrantes del propio grupo se sienten a gusto y motivados hacia el logro de los objetivos del mismo los resultados son mejores, la unidad en ese grupo será mayor y sus miembros trabajarán de manera óptima. Por el contrario, esa cohesión también puede ser negativa pues como indicó el psicólogo Irving Janis en 1982, si el grupo sucumbe al pensamiento de grupo, la fuerte presión para conformarse impide que sus integrantes expresen ideas de manera crítica a la propia ideología del grupo.

En conclusión, decir que el trabajo en grupo es necesario en gran parte de las ocasiones, pero deben tenerse claros los objetivos, debe establecerse una política de resultados y motivación al logro, y sobre todo es imprescindible contar con un adecuado liderazgo, disponiendo de una estructura jerárquica sólida, que sepa dirigir al grupo y tomar las decisiones que sean necesarias en cada momento. Se hace así necesario que las leyes de función pública que cada Administración establezca los cauces necesarios para evaluar e incentivar ambos tipos de rendimiento y desempeño.

- Formación y rendimiento

No se puede exigir más rendimiento sin contar con que el empleado, en muchos casos, tenga la formación necesaria. Si un sistema de gestión de calidad supone incorporar una nueva máquina o programa de ordenador de nada sirve ponérselo delante al trabajador y espetarle que ya puede mejorar su rendimiento para la siguiente evaluación si no se le forma convenientemente. De ahí la importancia del factor formativo, que no sirve únicamente como medio de motivar al trabajador o como se cree en algunas organizaciones, que se trata de una forma de que éste pierda el tiempo (si bien se dan casos) o que es simple capricho. Además, es imprescindible involucrar al empleado en los objetivos de la Administración, que sea consciente del beneficio a los ciudadanos —y a él mismo— que supone su esfuerzo.

6. Hacia un nuevo marco de gestión de calidad pública

6.1. Sistemas de calidad y evaluación del rendimiento (EFQM, EVAM, CAF, ISO)

Como ya quedó patente existen muchos sistemas dirigidos a evaluar el rendimiento, todos ellos con el fin de obtener la calidad en las organizaciones. A su vez, estos sistemas se engloban dentro de los denominados modelos de calidad, mucho más amplios y que brindan un marco general para el estudio, la planificación y la ejecución de las medidas tendentes a la misma. Entre dichos modelos nos vamos a referir concretamente al EFQM, EVAM, CAF e ISO, por ser los más empleados en el ámbito de las Administraciones Públicas. Concretamente, los modelos EVAM, EFQM y el Marco Común de Autoevaluación (CAF) han sido desarrollados o adaptados por la Administración General del Estado a partir de lo dispuesto en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio (LA LEY 1316/2005), sobre mejora de la calidad en la AGE (56) , para hacer posible su aplicación en la misma, pero nada impide sean asumidos por otras Administraciones.

Los sistemas de medición del rendimiento o desempeño, y por extensión de la calidad de las organizaciones, se pueden dividir en dos grandes grupos: los internos o sistemas de autoevaluación; y los externos o sistemas de evaluación. A los primeros pertenece el modelo EFQM y CAF; al segundo el EVAM e ISO.

- Modelo EFQM de excelencia para la autoevaluación (57)

La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (European Foundation for Quality Management —EFQM) se creó en 1988 por 14 organizaciones europeas para impulsar la mejora de la calidad de las empresas, creando en 1992 el Modelo Europeo de Gestión de Calidad, que se conoció a partir de 1999 como Modelo EFQM de Excelencia, que convoca anualmente el Premio Europeo de Calidad. El modelo EFQM es un entorno global que estudia todos los elementos de la organización, dentro de los cuales se encuentra el relativo a la evaluación del personal. Tiene un doble objetivo: se utiliza tanto para conocer en qué situación se encuentra una organización como para orientar su gestión hacia la calidad en una mecánica de retroalimentación (*feedback*).

En el desarrollo de políticas de gestión de calidad se utilizan esquemas lógicos de desarrollo. En nuestro caso se parte del denominado Ciclo PDCA. Se trata de un sistema circular dividido en cuatro elementos: **P**lanificar, **D**esarrollar, **C**ontrolar y **A**ctuar. A partir del ciclo PDCA se ha creado el esquema lógico REDER, que establece lo que una organización requiere para obtener la excelencia:

- —**Resultados**. Se deben determinar los resultados a alcanzar.
- —**Enfoque**. Se tienen que planificar y desarrollar los enfoques necesarios para obtener los resultados deseados.
- —**Despliegue**. Después se desplegarán los enfoques de manera sistemática para asegurar la implantación completa de la excelencia.
- —**Evaluación y Revisión** de los enfoques en base a los resultados obtenidos. Así, se vuelve a planificar y mejorar los enfoques para comenzar de nuevo.

EFQM está formado por nueve criterios englobados en dos grandes grupos: Agentes Facilitadores y Resultados. En el primer grupo se aplican los elementos Enfoque, Despliegue y Evaluación y Revisión. En Resultados se aplica el elemento del mismo nombre. Cada uno de los criterios se divide en varios subcriterios, a través de los cuales se realiza la autoevaluación mediante la obtención de una puntuación entre 0 y 1000.

El Modelo EFQM ha sido criticado por considerarse inapropiado para el «entorno político-administrativo» (58) porque se diseñó para abordar la calidad total en entornos fabriles, siendo muy complicada su aplicación al sector público, donde la prestación de servicios públicos se suele producir y consumir al mismo tiempo, existiendo además problemas de uniformar las reglas aplicables a uno u otro sector, pues existen diversos elementos que son percibidos de manera distinta en ambos (ej. El acceso, la competencia, comunicación, creatividad, cortesía, seguridad, comprensión, etc.). Además, es difícil definir lo que se entienda por consumidor o su equivalente en el ámbito público.

- Modelo EVAM de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (59)

Este Modelo ha sido desarrollado por la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios (DGIECS) del Ministerio de Administraciones Públicas, y como se dice en la Guía editada por el MAP permite realizar un diagnóstico organizacional con una metodología propia desarrollada en base a las experiencias acumuladas en procesos de autoevaluación y Modelos de referencia aplicados en la Administración Pública (EFQM, CAF, ISO, etc.). Este Modelo permite obtener los puntos fuertes y débiles en la organización y planificar acciones concretas de mejora.

El Modelo EVAM descansa en cinco ejes, que, como el Modelo EFQM parte del ciclo PDCA: Política, planificación y estrategia a través del liderazgo; procesos; personas; alianzas y recursos; y finalmente resultados.

La evaluación se realiza a través de cuestionario, que incluye varios aspectos por cada eje y dentro de cada aspecto se plantean varias cuestiones. Como indica la guía EVAM, el Modelo es una «autoevaluación asistida» donde participa la organización y el equipo evaluador.

- Marco Común de Evaluación (CAF) (60)

«El CAF es una herramienta de gestión de la calidad total inspirada en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) y en el Modelo de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer». Así define la Guía editada por el MAP dicho Modelo, que se basa en el liderazgo para obtener la evaluación y mejora de las políticas de calidad de las Administraciones Públicas. La peculiaridad del CAF es que, partiendo del EFQM y su esquema lógico, se crea un modelo específico para las organizaciones públicas, pues los modelos anteriores fueron creados pensando en el sector privado.

Entre otros el CAF ofrece «un medio para generar entusiasmo entre los empleados de la organización involucrándolos en los procesos de mejora». Parte de un sistema de puntuación con el fin de encontrar los puntos fuertes y las áreas de mejora, pero a diferencia del Modelo EFQM sigue dos criterios, el clásico y uno mejorado y adaptado a las Administraciones Públicas. El Marco CAF también incluye de manera expresa la evaluación del rendimiento, que permitirá conocer tanto el del departamento de que se trate como el del conjunto de la organización. Destaca la entrevista como medio de evaluación, que además permite valorar otros aspectos como formación, aptitudes... En esta evaluación se aplica también el ciclo PDCA.

Por último, merece la pena destacar que el Marco CAF prevé dos medidas para mejorar la objetividad de la evaluación del rendimiento: la denominada *evaluación ascendente* «donde los directivos son evaluados directamente por los empleados que dependen de ellos»; y la «valoración de 360 grados o evaluación multifuente [360.º *feedback*], con la que los directivos son evaluados desde diferentes puntos de vista: directores generales, colegas, colaboradores y clientes».

- Normas ISO (61)

Las conocidas normas ISO (International Organization for Standardization-Organización Internacional para la estandarización) tienen su origen en la normativa británica BS 5750. Las normas ISO 9000 suponen el punto de partida de los sistemas de calidad en Europa. En 2000 se refunden las tres normas existentes hasta entonces en la ISO 9001:2000, que contiene los fundamentos de la gestión de calidad con reglas que permiten optimizar el funcionamiento de una organización mediante la mejora de sus relaciones internas (62). Posteriormente se crea la Norma ISO 9004:2000, que adapta y completa la anterior para compatibilizarla con el Modelo EFQM. Por su parte en España se importa dicha Norma ISO a la UNE-EN ISO 9004 sobre *Sistemas de gestión de calidad y Directrices para la mejora del desempeño*. Precisamente uno de los objetivos de cualquier organización según la ISO 9004:2000 es obtener, mantener y mejorar el desempeño global y sus capacidades y por tanto, la dirección de cada organización deberá definir los métodos de evaluación del desempeño y mejorar la eficiencia y eficacia de la propia organización.

V. CONCLUSIONES

El EBEP introduce unas mejoras en la aplicación del complemento de productividad y la carrera administrativa que se hacían necesarias si se quiere lograr una Administración moderna, ágil y eficaz, con unos empleados públicos motivados, eficientes, implicados con su labor y adecuadamente remunerados. Se trata de poner orden en una situación anómala por culpa de la propia Administración, que ha desvirtuado totalmente el complemento de productividad, y precisamente esa será la gran barrera a superar pues el nuevo sistema de evaluación se compadece mal con el mantenimiento de un régimen retributivo que casi considera el citado complemento como parte habitual de la nómina. Para más incertidumbre se ha dejado a las distintas Administraciones Públicas que regulen la materia en algo nuevo respecto de lo que no hay apenas antecedentes y que seguramente se encontrará con la oposición de los sindicatos. Además, tenemos la disposición Transitoria Primera del EBEP, que garantiza el nivel retributivo actual.

Para equilibrar la nueva concepción del complemento por rendimiento con el mantenimiento de retribuciones se pueden dar dos supuestos:

- — Administraciones que apliquen correctamente el sistema. No deben hacer nada especial más que establecer y aplicar sistemas de evaluación.
- — Administraciones que vengán pagando el complemento con carácter habitual, podría fijarse un nuevo complemento con la cuantía del de

productividad y eliminando este concepto, pero debiendo a su vez establecer un nuevo incentivo de productividad con los oportunos criterios para su devengo, cuidando obviamente de no caer en lo que se quiere evitar, que se convierta en algo periódico.

Por otro lado se plantea la incorporación de criterios propios de la empresa privada. No hay que inventar casi nada afortunadamente pero habrá que adaptarlos al funcionamiento del sector público. Sus propias peculiaridades y diversidad de ámbitos son los que acarrearán más problemas a la hora de establecer sistemas de evaluación. Será una labor lenta y costosa, como ya se dijo, no exenta de problemas y reticencias como las que apuntaron *Barea* y *Ciria*, el Consejo de Estado, *Parada Vázquez*, etc. Se creará quizás también una nueva rama en el estudio del derecho administrativo referida a los sistemas de gestión de calidad, evaluación y recursos humanos en las Administraciones Públicas, y a su vez aparecerá nueva jurisprudencia. Y aquí también es importante esperar a ver cómo se pronuncia en base a la doctrina actual que ya hemos visto, favorable al mantenimiento de un sistema desviado de sus principios rectores.

Por último el ordenamiento también deberá adecuarse al nuevo sistema de carrera y tener mucho más en cuenta al trabajador y sus condicionamientos, pues es la base del mismo.

En definitiva se sientan las bases para una nueva Administración cuyos resultados quizás se vean dentro de unos años y que si bien cueste introducir y obtenga las reticencias iniciales de los empleados públicos, se hace imprescindible y ya está logrando avances (63).

NOTAS.-

(1) EC: 1375/1978.

(2) El citado artículo establece que «La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». El término «estatuto» (del latín *statutum*) se define en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su primera acepción, como: «Establecimiento, regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo». El precepto se refiere a la creación de una norma básica y común a todos los funcionarios, estatales, autonómicos (que en el momento de promulgar la Carta Magna no existían) y locales.

(3) EC: 380/1993.

(4) Artículo publicado en *Expansión.com* el 1 de septiembre de 2007: http://www.expansion.com/edicion/exp/economia_y_politica/economia/es/desarrollo/1031060.html

(5) Art. 23.3 c) Ley 30/1984 (LMFP). EC: 1114/1984.

(6) SAN de 17 de abril de 2000 (R.º 905/1997). FJ 3.º: «El complemento de productividad, al que se refiere el art. 23.3.c) de la citada Ley como b el destinado a retribuir el especial

rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, es evidente que posee un importante aspecto subjetivo en la medida en que la ley habla de b interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, aunque también posee un relativo aspecto funcional, en cuanto habla de b especial rendimiento y de b actividad extraordinaria, siendo, en definitiva, su asignación, dentro de las previsiones presupuestarias, cuando concurren aquellas circunstancias, establecida por la Administración».

(7) Lo cual no ha sido respetado por algunas Comunidades Autónomas, ya que, o bien han aprobado incrementos retributivos por encima de las establecidas por el Estado, o no han reflejado las cuantías concretas en sus leyes de presupuestos. Ambos casos pueden estudiarse en la STC 222/2006, de 6 de julio (EC: 3503/2006).

(8) EC: 1683/1997.

(9) Resolución de 5 de diciembre de 1994, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se establece el procedimiento para la evaluación de la actividad investigadora realizada por los miembros de las Escalas de Profesores de Investigación, Investigadores Científicos y Colaboradores Científicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, a efectos del reconocimiento del componente excepcional del complemento de productividad.

(10) EC: 122/1991.

(11) Desarrollada en materia de nóminas y retribuciones por la Resolución de 2 de enero de 2008, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos (BOE de 3 de enero).

(12) Ahora el EBEP establece expresamente un listado de derechos individuales de los empleados públicos, y entre ellos el de percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio. Por el contrario, la LFCE, si bien denominaba a su Capítulo IX «Derechos económicos del funcionario» no hablaba de un derecho concreto a la remuneración sino en la sección 3.ª (art. 101.1), al referirse a las indemnizaciones, gratificaciones e incentivos. Por su parte la Ley de Medidas sólo habla de derechos en materia retributiva para reconocerlo, ahora sí, de manera expresa, respecto al complemento de destino (en su art. 21.2.a sobre garantías del nivel del puesto de trabajo), así como en cuanto a la consolidación de los trienios (art. 23.2.b).

(13) Por ejemplo, con el EBEP las pagas extras no se incluyen expresamente dentro del apartado de las retribuciones básicas del art. 23, sino que se engloban en el art. 22, dentro del epígrafe general «retribuciones de los funcionarios» como una clase más. No obstante, el art. 22.2 sí considera dentro de las básicas «los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias»; es decir, quedan subsumidas dentro del concepto de retribuciones básicas. Además, y en atención a lo que ha venido siendo el establecimiento de su cuantía en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en los últimos años el EBEP da a la fijación de dicha cuantía por fin un carácter estable al disponer que se componen de una mensualidad cada una de las básicas más las complementarias, aclarando que quedan fuera el complemento de productividad y los servicios extraordinarios, lo cual es lógico para mantener su carácter no fijo ni periódico.

(14) Se exceptúa el reconocimiento del abono de trienios a los funcionarios interinos (art. 25.2), que se aplica desde la entrada en vigor del EBEP.

(15) Algunas como Extremadura o Andalucía ya se han puesto en marcha para aprobar las suyas.

(16) Art. 3.1 EBEP: «El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local».

(17) Art. 85.2 *in fine*: «Dicha regulación, según la situación administrativa de que se trate, podrá conllevar garantías de índole retributiva o imponer derechos u obligaciones en relación con el ingreso al servicio activo».

(18) Sabino Ayala Villegas. *La Administración de Recursos Humanos*. Cap. 71. 2006. Puede verse en: http://www.wikilearning.com/curso_gratis/la_administracion_de_recursos_humanos/15947.

(19) Definición de la RAE, 2.ª acepción.

(20) De hecho desde hace unos años distintas Administraciones y Organismos Públicos han adoptado sistemas de gestión de calidad (Dirección General del Catastro, Seguridad Social...) y el propio Ministerio de Administraciones Públicas ha creado la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

(21) Artículo del Profesor José Barea publicado en *Cinco Días* el 17 de febrero de 2007: http://www.cincodias.com/articulo/opinion/evaluacion-funcionarios/20070217cdscdiopi_1/

(22) Ramón Parada Vázquez. *Derecho del empleado público*. Marcial Pons. Madrid 2007.

(23) Art. 7: «El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan».

(24) Las excepciones en la carrera horizontal recuerdan a aquellos otros casos excepcionales que son aprovechados «de manera general» para favorecer a ciertos empleados, por lo que habrá que adoptar las cautelas necesarias en la redacción que le den las diferentes leyes de la Función Pública.

(25) Principio de eficiencia que tan bien ha definido la Jurisprudencia. STS de 20 de junio de 2002 (LA LEY JURIS 7135/2002), FJ 5.º B): «Así lo exige el interés general y el llamado principio de eficiencia (art. 3, último párrafo, LRJPAC) al que ha de ajustar su actuación, principio conforme al cual —conviene decirlo pues no pocas veces se tiende a confundir la eficiencia con la eficacia— la regla a seguir es la que si el mismo fin puede alcanzarse, con el mismo nivel de optimización, por diversas vías, con distintos métodos, o de distintas maneras, siempre debe optarse por la solución que implique menos gasto».

(26) Se trata de grupos de empleados que desempeñan funciones iguales o similares y dependen del mismo superior, que se reúnen periódicamente para analizar su trabajo, planificar y desarrollar las mejoras oportunas.

(27) Michael LeBoeuf. *El gran principio del Management: El secreto del éxito en todo el mundo*. Grijalbo. 1986.

(28) Eficiencia: Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado. RAE. Eficacia: Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. RAE.

(29) Se puede leer el artículo «Una nota sobre los principios de eficiencia y eficacia en la programación y gestión presupuestaria a la luz de la nueva Ley General Presupuestaria», del Profesor José Manuel Cansino Muñoz-Repiso:

<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1166083.pdf>

(30) Juan A. Pérez López. *Fundamentos de la dirección de empresas*. Ed. Rialp. 1996.

(31) Abraham H. Maslow. *Motivation and Personality (Motivación y personalidad)*. Harper & Row. New York 1954. Edición en castellano: Edit. Díaz de Santos, S.A. 1991.

(32) Rafael TERMES. Presidente de Honor del IESE. *El modelo antropológico de dirección de empresas*. Jornada de Estudio para Empresarios organizada por la Universidad Internacional de Cataluña. 1998.

(33) Véase por su interés el estudio de Roberto LUNA-AROCAS, «Análisis del concepto multidimensional de la motivación de logro de Cassidy y Lynn». *Cuadernos de Estudios Empresariales*, Vol. 12 (2002). Enlace web: <http://www.ucm.es/BUCEM/revistas/emp/11316985/articulos/CESE0202110113A.pdf>.

(34) David Clarence McClelland, Atkinson, Clark Y Lowel. «The Achievement motive» (La motivación de logro). Edit. Appleton-Century-Crofts. 1953.

(35) Víctor García Hoz. *Tratado de educación personalizada. Formación de profesores para la educación personalizada*. Ediciones Rialp. 1996.

(36) Geert Bouckaert. «Calidad y cantidad en el análisis de las políticas públicas». *GAPP* n.º 11-12, enero-agosto 1998.

(37) Véase «La ética, nuevo objetivo de la gestión pública», de Manuel Martínez Bargueño. *GAPP* n.º 10, septiembre-diciembre 1997.

(38) Fco. Javier *Velásquez López*. «Empleados públicos y funcionarios: algunas ideas sobre la función pública directiva». *GAPP* n.º 10.

(39) Carlos *Ramió* y Miguel *Salvador*. «Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación al enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las Administraciones Públicas». *GAPP* n.º 16, septiembre-diciembre 1999.

(40) Geert *Bouckaert*. Obra citada.

(41) Joan *Prants* fue Director ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) de Barcelona. Autor del artículo ¿Pero qué es la Gobernanza?, publicado en «Gobernanza. Revista internacional para el desarrollo humano», n.º 17, enero de 2005.

(42) GOBERNA tiene las siguientes funciones: «La realización de los estudios y análisis multidisciplinares sobre las instituciones del Estado y de las Administraciones públicas, con especial atención a los problemas de la gobernanza en las sociedades democráticas avanzadas y la promoción del reforzamiento institucional mediante la colaboración, en su caso, de universidades, fundaciones y demás instituciones públicas y privadas que puedan contribuir al desarrollo del conocimiento sobre Gobierno y Administración. Asimismo, el apoyo de las políticas del Ministerio de Administraciones Públicas en materia de modernización administrativa, ordenación de la función pública, relaciones y cooperación con las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local».

(43) Puede leerse el libro *Dirección y administración integrada de personas. Fundamentos, procesos y técnicas en práctica*, de José A. ARIZA MONTES y otros. McGraw Hill. Madrid 2004.

(44) Véase el art. 69 del EBEP.

(45) José A. ARIZA MONTES y otros. Obra. Citada, pág. 181.

(46) Art. 20.2 del EBEP.

(47) Art. 20.1 del EBEP en relación con su título I.

(48) Consultora BetterBeYourself. Recomiendo la lectura de su blog: <http://feedbacksatisfaccion.wordpress.com/>

(49) Kenneth H. *Blanchard*. Experto en management y liderazgo. Considerado el filósofo del *feedback*, que recomienda «pedir *feedback* continuamente» para lograr el éxito empresarial.

(50) Puede verse la completa metodología que se usa en la función pública mexicana en: http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/norma_sept2004/meto.htm

(51) R. *Parada Vázquez*. *Derecho del empleo público*. Edit. Marcial Pons. Madrid, 2007.

(52) Kenneth H. *Blanchard*. «No se dirige a las personas. Se dirige con las personas».

(53) Abraham H. *Maslow*. *Motivación y personalidad*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos. 1991.

(54) Frederick Irving *Herzberg*. Psicólogo. Profesor de la Universidad de Utah.

(55) *Zajonc*, R. B. Social facilitation. Science. 1995.

(56) La Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) explica estos programas en: http://www.aeval.es/es/calidad_de_los_servicios_publicos/programas_de_calidad/programa_evaluacion/index.html.

(57) Véase en: http://www.aeval.es/comun/pdf/Guia_EFQM_corta_04_06.pdf.

(58) J. E. *Swis*. «Adapting total Quality Management to Government». *Public Administration Review*. 1992.

(59) Véase en:

http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Marco_General_Mejora_Calidad/evam.html

(60) Véase en: http://www.aeval.es/comun/pdf/Guia_CAF_2006.pdf.

(61) <http://www.iso.org>.

(62) Juan B. *Lorenzo de Membiela*. ob. cit, pág. 241.

(63) Oficina Virtual del Catastro; premio Good practice 2007. Proyecto ePractice.eu. Unión Europea; Certificado ISO 9001:2000 al Servicio de Inspección educativa de la Consejería de Educación y ciencia del Principado de Asturias; Certificado ISO 9001: 2000 a la Consejería de

Hacienda y Admón. Pública de la Región de Murcia; Certificado ISO 9001:2000 al Boletín Oficial del Estado; Encuestas de satisfacción a los usuarios de la Fábrica Nacional del Moneda y Timbre.