

La evaluación del desempeño como herramienta estratégica en la reinención del empleo público

Dr. Pedro Padilla Ruiz

Ayuntamiento de Manzanares

1. Introducción

Para desarrollar mi exposición debo comenzar recordando un hecho bien conocido por todos nosotros, y es que el proceso de reinención y de constantes cambios que vienen sufriendo nuestras Administraciones Públicas desde hace décadas tiene en la gestión de recursos humanos, o más correctamente en la gestión del personal¹, uno de sus puntos neurálgicos por ser parte esencial en el logro de la Administración que queremos y por carecer tradicionalmente de los medios legislativos, técnicos y materiales para estar a la altura de las demandas de una sociedad cambiante (Nieto, 2013; Baena, 2000; Olmeda y Parrado, 2000; Galindo, 2003).

Un reto complicado por esa evolución social, que obliga a cambios continuos pero que no termina de prosperar sobre todo por las tradicionales dificultades de adaptación que sufren nuestras Administraciones y en particular la función o empleo público².

Dificultades debidas en ocasiones a problemas económicos pero que casi siempre tienen como origen la falta de la mentalidad adecuada desde

¹ Actualmente se prefiere utilizar el término gestión del personal o gestión de personas más que gestión de recursos humanos, precisamente por el valor que tienen y aportan aquellas a las organizaciones.

² A efectos expositivos utilizaremos en este trabajo ambos conceptos indistintamente para referirnos tanto al personal funcionario como al laboral al servicio de las Administraciones Públicas. También se utilizará el término neutro empleado/s para referirnos, indistintamente, a los hombres y mujeres que forman parte de las mismas.

los poderes públicos, así como del convencimiento y el arrojo necesarios para innovar y reinventar sus estructuras y formas de actuación con el fin de conectarlas con las exigencias del entorno, de entenderlo y, quizás de manera más destacada hoy en día, por las reticencias para asumir como propias –con las debidas adaptaciones- herramientas, técnicas, formas de actuación o conceptos bien conocidos en otros ámbitos, como es la evaluación del desempeño.

Afortunadamente la situación está cambiando poco a poco y podemos afirmar que se está produciendo un cambio de mentalidad desde tres ejes: la consideración del ciudadano como verdadero destinatario y partícipe de los asuntos públicos y no como un mero administrado³ en el sentido tradicional de quien quedaba sometido a las potestades de la Administración. Podríamos decir que se está logrando aplicar el denominado *principio PEPA*: primero las PErsonas, después los Papeles (Sueiro, 2010).

En efecto, la comprobación de su satisfacción con los servicios públicos es un componente esencial y un barómetro de las políticas públicas que debe tenerse muy en cuenta en el nuevo empleo público, para lo cual la evaluación del desempeño constituye un notable instrumento de control de dicha satisfacción a través no solo de la medición de la conducta profesional -y en particular de la evaluación de competencias profesionales (Camejo, 2008)⁴, sino sobre todo mediante la evaluación realizada por los propios ciudadanos (pues recordemos que en la evaluación pueden participar distintos evaluadores, en sentido horizontal y vertical, desde superiores hasta ciudadanos, pasando por compañeros, proveedores...).

³ Parecía no tener claro el legislador de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, el nuevo cambio de concepción de la Administración y su relación con el ciudadano cuando aún se menciona a los administrados hasta en cuatro ocasiones en su Exposición de motivos y en el articulado (arts. 97 y 137). La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), aún conserva referencias al administrado aunque solo en su Exposición de motivos.

⁴ Según el autor, las competencias profesionales se pueden definir como "las capacidades para combinar y utilizar conocimientos, saberes y destrezas para dominar situaciones profesionales y obtener resultados esperados. Son además capacidades reales, conductas observables y medibles que pueden ser modificadas y desarrolladas".

Si se conoce su opinión sobre la percepción que tienen de los servicios públicos y sobre cómo deberían prestarse, las Administraciones serán capaces de adelantarse a sus necesidades y planificar mejor y de manera estratégica su actuación, lo que incluye también la de sus empleados, permitiendo optimizar su labor y la evaluación del desempeño, que tenderá a adecuar su objeto y efectos hacia la mejora de la calidad de esos servicios (OCDE-INAP, 2014).

El segundo eje, junto al ciudadano, son los procesos que llevan a cabo los empleados públicos y que debemos ser capaces de mejorar para lograr los resultados que aquel demanda. Por tal motivo es necesario aprender del entorno privado e introducir en la planificación de la acción administrativa (que funciona mediante procesos) conceptos como calidad total, innovación, mejora continua y de procesos, matriz DAFO, ciclo PDCA, modelos de calidad (EFQM, CAF...), o más recientemente la dirección por objetivos y su modelo SMART (López y Gadea, 1995), así como las técnicas de gestión del personal o la propia evaluación del desempeño.

La aplicación de estos conceptos crea verdaderas sinergias y dependencias mutuas entre la acción de la organización y la más particular del empleado público, y donde la evaluación del desempeño juega un papel destacado.

Y en fin, el tercer eje son los empleados públicos, verdaderos artífices de que se consigan los fines de la Administración y representantes de facto de la misma frente al ciudadano, pues la imagen que aquella refleja en la sociedad es debida, en gran medida, a su labor y por tanto de lo que estos hagan, de cómo lo lleven a cabo, de su actitud frente a ese ciudadano y de los resultados e incluso de los efectos de la evaluación de su desempeño dependerá el éxito de la acción administrativa.

La Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) primero y después su texto refundido (Real Decreto legislativo 5/2015), se dieron cuenta de la importancia que el factor humano tiene en las organizaciones públicas, así como de la necesidad de contar con herramientas que permitan desarrollar una gestión del personal moderna,

innovadora y que sepa captar y retener el talento. Quizás sea este eje sobre el que deban prestar mayor atención las políticas destinadas a la mejora de nuestras Administraciones, pues no podemos olvidar que cualquier organización, sea pública o privada, está formada por personas y son éstas las que la convierten en lo que es.

2. Las palancas del cambio en la Administración como justificación de la necesidad de aplicar la evaluación del desempeño

Los ejes anteriores, ciudadanos, procesos y empleados, se han transformado en diferentes políticas públicas aplicadas por los gobiernos en la forma de actuar y de ver el servicio público (OCDE, 2006): transparencia del Gobierno (Administración abierta), logro de resultados, control y responsabilidad por la gestión, reestructuración de las organizaciones, uso adaptado de mecanismos de mercado y modernización del empleo público⁵.

De ellas, y atendiendo a los citados ejes y al valor central que puede ejercer la evaluación del desempeño como elemento estratégico de mejora e innovación en la gestión del empleo público debemos destacar, a modo de palancas del cambio, la mejora de procesos, el logro de resultados y el empoderamiento del empleado público, en las que me centraré.

En efecto, podemos decir que en lo que respecta, al menos, a la gestión del empleo público, estas tres palancas son la base para lograr la Administración que los ciudadanos esperan, pues si bien su fin último son los resultados, estos dependen de unos procesos⁶ adecuados,

⁵ El estudio afirma que "los gobiernos deben adaptarse constantemente a la evolución de la sociedad. No se trata de llevar a cabo una reforma extraordinaria o puntual, sino de tener la capacidad de gestión de toda la Administración que permita a los poderes públicos hacer ajustes necesarios teniendo en cuenta todo el sistema" (p. 24). No obstante, esta obra también reconoce que de las seis palancas algunas eran consecuencia del cambio y otras, como el rendimiento, han sido aspiraciones de los Estados a través de los instrumentos utilizados. (p. 27).

⁶ Como veremos más adelante, asimilamos procesos a procedimientos a efectos expositivos, aunque existen algunas diferencias técnicas.

flexibles y eficientes; y a su vez dichos procesos deben adaptarse para lograr los resultados esperados y que satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Y todo esto debe llevarse a cabo contando con el empleado, al que se exigirán aquellos resultados y deberá aplicar tales procesos.

Como vemos, se establece una íntima relación entre estas palancas a modo de círculo de eficiencia, en cuyo centro se encuentra la evaluación del desempeño pues, como puede deducirse, a través de ella se va a medir la actuación del empleado y nos ofrece información esencial para conseguir los objetivos que se esperan de él y de la propia Administración. Y al igual que se le exige una actuación correcta al empleado público esa nueva Administración debe ser consciente de que también debe contar con él, empoderarle, confiar en su experiencia, formación y aptitudes para innovar y reinventarla, participación que también se medirá y valorará a través de la evaluación. Por tanto, el talento del empleado será pieza esencial en este entorno de modernización.

2.1 Una aclaración previa sobre el concepto de evaluación del desempeño

Antes de continuar creo necesario aclarar, siquiera brevemente, el concepto que el EBEP ha introducido para la evaluación, no solo a efectos de comprensión del contenido de esta ponencia sino porque desde nuestro punto de vista el Estatuto no ha sabido plasmar en toda su extensión lo que aquella significa y sus posibilidades.

Primeramente, hay que considerar el carácter ambivalente del término desempeño. Esto es así porque la evaluación en general puede referirse, bien al desempeño o forma de hacer *stricto sensu*, bien a los rendimientos o resultados, motivo por el cual no es difícil encontrar bibliografía referida tanto a evaluación del desempeño como a evaluación del rendimiento (Cuenca, 2003; Pablos y Biedma, 2013; Thorpe y Holloway, 2010).

La definición ofrecida por el artículo 20.1 EBEP establece que la evaluación es "el procedimiento mediante el cual se mide y valora la

conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados", pero carece de algunos elementos esenciales que pueden dar cuenta de la verdadera dimensión del concepto como su carácter sistemático y permanente en el tiempo, o sus verdaderos fines. Por tal motivo aportamos una concepción más completa, basada en las que han venido estudiando diversos autores (Byars y Rue, 2008; Chiavenato, 2000; Martínez, 2003), considerándola como la "herramienta o proceso sistematizado aplicado en las Administraciones con un carácter permanente y periódico por el que se comprueba la evolución del quehacer de los empleados públicos en el cuánto (eficacia) y el cómo (eficiencia y desempeño) se trabaja, con el fin de comprobar si su labor se adecua a los estándares previamente establecidos, ofreciendo información y retroalimentación para la mejora constante, tanto de los propios empleados como general de dichas Administraciones" (Padilla, 2016).

Por tanto, debemos considerar la evaluación como un procedimiento aplicado sin solución de continuidad, lo que nos da idea de su utilidad dentro del ámbito de la mejora continua en la que se integra la Administración y sus procesos, y que permite obtener información tanto de la labor del empleado público cuanto de lo que hace, en su conjunto, la Administración como organización.

Debemos tener en cuenta que, si bien los efectos directos de la evaluación se centran en la figura del empleado público (retribuciones, formación, carrera horizontal o provisión), pues es su trabajo lo que se evalúa directamente y a él es a quien se quiere incentivar y motivar, sus beneficios se extienden a la mejora de la actuación de la Administración, estando claro que si toda organización es reflejo de lo que son sus miembros, cómo actúen estos y cuán motivados y alineados estén con la cultura organizativa y los objetivos estratégicos de la Administración, se proyectará a los resultados organizacionales.

2.2 La posición de la evaluación del desempeño entre la planificación estratégica de la Administración y la gestión del personal

Como sabemos, la Constitución Española exige a la Administración la consecución de resultados pero deja al legislador y a aquella la definición del modo de concretarlos, y es aquí donde entran la planificación estratégica, así como los nuevos conceptos y herramientas antes mencionados.

La Administración Pública ha de saber exactamente hacia dónde quiere dirigirse y qué quiere ser realmente, y ha de establecer unos objetivos a cumplir. Debe contar, en definitiva, con una estrategia que le permita diseñar una hoja de ruta hacia la calidad total pues "si no sabemos lo que queremos ni a dónde pretendemos ir, ponerse a caminar es perder el tiempo" (Nieto, 2013). Por tanto, lo más urgente e importante es aclararnos en los fines de las Administraciones, con lo que posteriormente será más fácil saber qué hacer. El desconocimiento de esos objetivos es, precisamente, el gran problema que han tenido tradicionalmente nuestras organizaciones públicas, lo que ha repercutido en la carencia de una gestión de personal adecuada.

No solo se trata de conocer las competencias que cada una tiene asignadas; eso lo establece el ordenamiento. Me refiero más bien a su misión y visión como organizaciones de salvaguarda de intereses y prestación de bienes y servicios; de saber hacia dónde aspiran como tales, cuál es su razón de ser y lo que justifica su existencia⁷. La misión y la visión, conceptos novedosos en nuestras Administraciones, constituyen un auténtico paradigma de actuación que trasciende su mera configuración de organizaciones de garantía y servicio público. Al ser

⁷ Como ejemplo de la importancia que están adoptando los conceptos misión y visión en nuestras Administraciones Públicas podemos mencionar, por ejemplo y sin carácter exhaustivo, el caso del INAP, AEVAL, o la Agencia Estatal de Meteorología. En la Administración local podemos destacar el Ayuntamiento de Alcobendas, al ser uno de los más implicados con la modernización administrativa, o el de Madrid. Y sin ir más lejos contamos también con el caso del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Todos estos ejemplos contemplan dichos conceptos en sus sedes electrónicas.

estos últimos conceptos tan genéricos lo que se pretende es concretar lo que cada una de ellas ha de lograr a través de una más íntima relación con el ciudadano mediante una óptima gestión de su personal, que será quien ejecute la misión de aquellas a través de las funciones y tareas que se le encomienden.

Si se conoce lo que se quiere se tendrán claras también las tareas y procesos que han de llevarse a cabo para cumplir aquellas funciones. Esto nos lleva a saber exactamente lo que tiene que hacer cada empleado público y poderlo evaluar adecuadamente con el fin de integrarlo en los objetivos organizacionales. Es decir, la gestión estratégica requiere unos objetivos claros que deben ser medidos en sus resultados y en la satisfacción del ciudadano con el fin de comprobar su éxito y responder a las exigencias de la mejora continua. Aquí entra la evaluación del desempeño, al ser la herramienta que a modo de instrumento de medición nos permitirá conocer cómo se están llevando a cabo esas políticas desde el punto de vista de sus ejecutores, los empleados públicos.

La planificación estratégica supone la adecuada ordenación de medios hacia unos objetivos determinados. Dentro de esta ordenación se encuentra la gestión de personal, que a través de sus diferentes áreas tiende al logro de los objetivos marcados por aquella planificación.

La evaluación del desempeño no solo nos informa si el empleado hace bien su trabajo; no es únicamente un medidor de rendimientos individuales o de equipos de trabajo. También ofrece una valiosísima información acerca del desarrollo de las políticas públicas, de la marcha, defectos, puntos fuertes y de mejora de la gestión estratégica.

Lo que se quiere significar es que al igual que los objetivos de la organización se distribuyen por toda su estructura de arriba hacia abajo, hasta cada empleado, el producto que estos generan se suma al del resto de sus compañeros en un viaje de retorno de abajo hacia arriba, hasta dar como sumatorio el objetivo general marcado. De ahí la íntima relación entre la estrategia de la Administración y la de la gestión del personal.

La importancia de la misión de la organización se revela al indicar que constituye la clave para establecer las prioridades, estrategias, planes y la asignación de tareas que el empleado público deba llevar a cabo (Drucker, 1993: 74). No nos debe extrañar que todo esto se haga necesario para que conozca exactamente su propia misión dentro de la organización y los parámetros de su actuación. En efecto, los empleados públicos han trabajado muchas veces por inercia, saben lo que tienen que hacer en el día a día, pero la cuestión es que esa actuación debe enmarcarse en el ámbito de los objetivos organizacionales sin ceñirse a una mera rutina.

Por tanto, el buen hacer, la productividad y los resultados en los ciudadanos se van a exigir desde la base, directamente a sus empleados, responsables de su consecución, pero a su vez dependerán de una óptima estructura exigible a la organización administrativa, de una buena gestión de recursos humanos y de los recursos personales y materiales de que disponga. Y todo ello es responsabilidad exclusivamente política (Ramíó, 2010).

2.3 Algunos condicionantes necesarios para poder evaluar la gestión del empleado público

Fruto de las sinergias necesarias en una Función Pública estratégica dentro de un entorno más amplio de planificación organizacional hay que tener en cuenta la existencia de condicionantes ineludibles para el éxito de la evaluación del desempeño. En este sentido quisiera mencionar, aunque sea brevemente, algunos de los requisitos más destacados que se unen a la ya mencionada planificación estratégica de la organización.

2.3.1 La necesaria definición del perfil del puesto de trabajo

Las Relaciones de puestos de trabajo (RPT) o documentos equivalentes, como las monografías o profesiogramas, constituyen la base fundamental para un adecuado desempeño profesional y para su

evaluación. Su importancia estriba en que constatan el perfil de cada puesto, sus características, las competencias necesarias, funciones... pues hemos de saber lo que hace el empleado para poder medirlo. El problema es que, después de décadas de su establecimiento a nivel legal aún hay muchas Administraciones que no cuentan con ellas, con lo que un primer paso para la reinversión del empleo público pasa por crearlos o actualizarlos a sus necesidades reales.

2.3.2 El personal directivo y su compromiso con la dirección por objetivos

El EBEP apuesta definitivamente por el personal directivo y su integración en la gestión del empleo público al vincular claramente su actuación con la eficacia y la eficiencia y sobre todo con una Administración dirigida hacia el cumplimiento de objetivos, estando "llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos" (Exposición de motivos). Con el personal directivo se espera poner en marcha de manera seria la dirección por objetivos, lo cual justifica la evaluación del desempeño en este nuevo marco conceptual de la Función Pública.

2.3.3 Los procesos como herramienta básica de actuación del empleado público

En materia de gestión de la calidad existe diferencia entre procesos y procedimientos aunque en el ámbito administrativo pueden parecer iguales e incluso se suelen asimilar. Según la norma ISO 9000 proceso es un "conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados". Procedimiento es la "forma especificada de llevar a cabo una actividad o proceso".

Si bien se venían mencionando ambos conceptos como distintos en la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios

Públicos (art. 34), la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deroga la anterior, menciona los procesos en su exposición de motivos como asimilados a procedimientos, equivalencia que aquí tomamos.

Siendo la mejora de los procesos una de las palancas del cambio que están llevando a cabo las Administraciones Públicas no podemos pasar por alto su íntima relación con la evaluación del desempeño.

El procedimiento supone el foco de atención, tanto de los resultados de aquellas como de los del empleado público, así como el ámbito en el que se manifiestan los derechos de los ciudadanos (Parejo, 1998). Se trata, ciertamente, de la herramienta esencial que utiliza el empleado público para realizar su labor. Por ello adquiere tal importancia a la hora de evaluar el desempeño al centrarse en las tareas que aquel tiene que ejecutar dentro de cada proceso, si bien solo se fija en las que sean relevantes, esto es, que dependan del empleado y no de otros. La relevancia es un requisito esencial en todo proceso de evaluación que hay que tener muy en cuenta, más teniendo presente que en la Administración muchos de sus procesos se desarrollan por medio de equipos o grupos de trabajo. Ninguna Administración puede pretender llegar a determinados resultados ni implantar la evaluación del desempeño si no mejora y simplifica los procedimientos reduciendo o eliminando ineficiencias, aplicando las TIC, o sin proveer los medios personales y materiales necesarios.

En definitiva, la eficacia de la Administración y el éxito de la evaluación del desempeño no dependen exclusivamente de que el empleado público se esfuerce más o que tenga un comportamiento más ético, ni siquiera de que esté mejor pagado; dependen en buena medida de que la Administración preste especial atención a ir mejorando todos estos elementos que conforman el marco de actuación del empleado.

Y siendo el procedimiento administrativo el medio que la Administración tiene para alcanzar sus fines y con ello la eficacia, los criterios y elementos que lo componen, como la celeridad o la eficiencia, conforman piezas clave en la evaluación del desempeño y puntos

esenciales en los que basar la actuación del propio empleado y que por tanto habrán de ser tenidos en cuenta en aquella.

2.3.4 La captación del talento y el alter-ego de la evaluación: la evaluación de desempeños futuros

Una planificación de la Función pública integrada en un entorno estratégico más amplio de la propia organización debe comenzar estableciendo qué tipo de personas quiere en su seno, pues de ello dependerá el cumplimiento de los objetivos generales y la calidad final de la actuación administrativa.

La Administración no solo debe alinear a sus empleados hacia el cumplimiento de los objetivos marcados en el plan estratégico de la organización. También es misión de una Función pública estratégica que sus nuevos miembros sean los más adecuados para dicho fin. Se trata tanto de captar como de retener a los mejores, el talento y competencias necesarios para conseguir los resultados esperados.

La evaluación del desempeño también ayuda en esta labor pues sirve en los procesos selectivos para evaluar las características de los aspirantes y predecir si se van a adecuar a los requisitos del puesto. En estos casos se habla de evaluar desempeños futuros y de utilizar predictores de desempeño (Gorriti y López, 2009), si bien la evaluación que conocemos y que regula el EBEP es la posterior, la de quienes ya forman parte de la Administración.

No perdamos de vista que quienes entran a formar parte de la Administración lo harán generalmente para toda la vida, por lo que resulta esencial saber captar a los mejores para no llevarnos sorpresas, como por desgracia ocurre tan a menudo en los entornos laborales (empleados *tóxicos*, no aptos para las tareas encomendadas...).

Obviamente, son necesarios también aquí unos condicionantes adecuados para que esta evaluación de desempeños futuros tenga éxito, como la relación de puestos de trabajo o documento equivalente. Y no

olvidemos, por último, la necesidad de adecuar los procesos selectivos a las verdaderas necesidades de una Administración moderna y eficaz, que no debe centrarse tanto en las pruebas memorísticas sino también tener en cuenta otros medios de valoración de las competencias profesionales (entrevistas, cursos de formación...).

2.3.5 La doble dualidad de la formación y su íntima relación con la evaluación del desempeño

La formación se ha convertido en factor determinante de un empleo público profesional y de calidad, así como en un área de la gestión de personas que deberá tenerse muy en cuenta. Su importancia estriba, gracias al EBEP, en lo que denomino la doble dualidad de la formación y en su íntima relación con la evaluación del desempeño. La primera de esas 'dualidades' viene dada por constituir a la vez condición y resultado de la misma, lo que se conecta con lo que acabamos de mencionar sobre la necesidad de atraer y retener a los mejores hacia la Administración. Si queremos disponer de una Administración de calidad es obvio considerar que la formación (como también la experiencia y otras competencias personales) tanto de los candidatos a formar parte de aquella como de quienes ya son empleados públicos, sean las más adecuadas. Es con una buena formación como condicionante de la evaluación como esta podrá desplegar todo su potencial para extraer los mejores resultados de los empleados públicos.

Como resultado de la misma la formación es uno de los efectos de la evaluación, por cuanto permite detectar necesidades formativas y con ello que el empleado público mejore sus aptitudes hacia la mejor consecución de su trabajo dentro del meritado proceso de mejora continua.

La segunda dualidad se refiere a la formación como derecho-deber del empleado público. En particular, en su artículo 14.g el EBEP garantiza el derecho del empleado a "la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral".

Entendida como un deber de los empleados públicos, el artículo 54.8 del EBEP, al referirse al código de conducta, recoge la obligación de mantener "actualizada su formación y cualificación", lo cual resulta lógico por su papel ante el ciudadano y la dignidad y profesionalidad que exige su puesto.

En este entorno es donde puede jugar un papel fundamental la evaluación del desempeño, pues permitirá ofrecer una valiosísima información sobre las necesidades formativas del empleado a través de sus resultados laborales, necesidades que de acuerdo con (Gorriti, 2007; Gorriti, 2012) no son otra cosa que la distancia existente entre lo que el empleado "sabe y lo que debe de saber para realizar de forma eficaz las tareas de su puesto de trabajo", añadiendo que la evaluación del desempeño "es inevitable si se quiere constatar si la formación ha servido para algo; si además de aprendizaje y retención de los conocimientos y destrezas, ha ocurrido la necesaria transferencia al puesto para que aquella sea rentable".

3. Aplicación de la evaluación del desempeño en el nuevo modelo de gestión del personal

Uno de los problemas que ha tenido la Administración Pública española ha sido no disponer de una gestión de personal de carácter integral, que tuviese en cuenta todos los aspectos necesarios para conseguir una función pública estratégica, coherente, alineada y más conectada con las necesidades de la Administración. El común de nuestras organizaciones está acostumbrado a gestionar las decisiones del día a día, basadas en las normas legales pero sin mayor fundamento; habitadas, en suma, a una simple administración del personal (nóminas, bajas y altas, seguros sociales, vacaciones...) (Peiró, Cortés y Ramos, 2012).

Hemos de considerar que una verdadera gestión de personas va mucho más allá de esa simple administración. De hecho, se habla de distintas áreas dentro de la misma: reclutamiento y selección, acogida y

socialización, formación, retribuciones, carrera, higiene y seguridad, desarrollo organizacional, carrera, evaluación del desempeño, beneficios sociales...

Siendo la evaluación del desempeño una de dichas áreas la consideramos esencial y hasta casi nuclear dentro de un empleo público estratégico, pues permite enlazarlas y coordinarlas al aportar una imprescindible información sobre los contenidos de las mismas y que sirva para implementar y llevar a cabo políticas de calidad. Un buen ejemplo de esa transversalidad son los efectos que el EBEP prevé en algunas de ellas como el sistema retributivo, la carrera, la formación o en la provisión de puestos de trabajo. Sin embargo, esto no refleja todas las interrelaciones existentes entre esas áreas y lo que la evaluación podría aportar.

Sus posibilidades se pueden extender de manera más clara como factor de mejora de la motivación y la cultura de lo público, para fomentar el talento, la iniciativa y la innovación, como soporte para la toma de decisiones administrativas o como criterio para la validación del propio sistema de evaluación (predictores del desempeño).

Creemos que, dado el potencial de la evaluación y los usos que se le pueden dar, también es interesante ahondar en sus aplicaciones prácticas más allá de los meros efectos indicados por el EBEP. Para concluir, en este apartado quiero referirme solo a las dos palancas que quedaban por mencionar: la dirección por resultados u objetivos y el empoderamiento del empleado público, pues la palanca de mejora de procesos ya la hemos visto como condicionante para una buena evaluación del desempeño.

3.1. La evaluación del desempeño en el modelo de dirección por objetivos

Llegamos a uno de los conceptos que están transformando el modo de actuar de nuestras Administraciones Públicas hacia verdaderos modelos de calidad y cercanía a las necesidades de los ciudadanos: la dirección por resultados o por objetivos, y que constituye una de las

puntas de lanza en las que la evaluación del desempeño tiene un papel primordial.

El EBEP hace hincapié en la aplicación de la dirección por objetivos cuando regula la evaluación del desempeño pues, como ya indicamos al definirla, una de sus facetas principales es la medición de resultados. La otra, indudablemente, es la evaluación de desempeños *stricto sensu*, esto es, conductas o competencias profesionales. La evaluación por competencias y por resultados son las dos vías en las que se están centrando las Administraciones que quieren avanzar hacia la calidad, pudiéndose aplicar conjunta o separadamente⁸.

Como hemos indicado anteriormente, una de las obligaciones principales que tienen las Administraciones que quieren desarrollar modelos de calidad total mediante la planificación estratégica es, precisamente, establecer sus objetivos y aplicar modelos de mejora continua con el fin de acercarse a dicha calidad.

En este ámbito es importante conocer el denominado ciclo de control de Deming o ciclo PDCA (por sus siglas en inglés: *Plan, Do, Control, Act*) para aplicar dichos modelos, y que tiene su origen en el entorno privado. Este ciclo -o círculo- supone, resumidamente, comenzar planificando los objetivos a alcanzar, seguidamente se ejecuta lo planificado; a continuación se evalúan los resultados para proseguir con la aplicación de lo observado y sus enseñanzas a la mejora del proceso, volviendo al punto inicial para cerrar el círculo indefinido de la mejora continua.

Como se podrá deducir, la evaluación del desempeño juega su papel esencial en la fase de control, pues no solo se produce una evaluación de los resultados organizacionales o de las políticas públicas sino que esa evaluación depende en buena medida de la evaluación del propio

⁸ En algunos modelos se suelen evaluar resultados colectivos y desempeños individuales, pues los objetivos son más propios de grupos de trabajo y la evaluación de conductas o competencias profesionales son típicas de las personas individualmente consideradas.

empleado, de sus resultados, que a través de la estructura administrativa y de abajo hacia arriba llevarán a conocer los resultados de la organización.

Pongamos por ejemplo el diseño de una política pública dirigida a mejorar la calidad del servicio de atención al público. Queremos que los ciudadanos reciban y perciban un servicio rápido y eficaz. Para ello se crea -por ejemplo- una carta de servicios, otro elemento destacado en la planificación estratégica y que constituye un compromiso público para lograr determinados resultados, con unas dimensiones e indicadores⁹ claros que imponen obligaciones de actuación a los empleados públicos (respuesta telefónica en menos de cinco tonos, envío de la solicitud al departamento correspondiente en menos de 24 horas, respuesta a consultas por correo electrónico en un máximo de 2 horas...).

A la hora de establecer objetivos hemos de conocer otro importante concepto, también importado del entorno privado; el modelo SMART (por sus siglas en inglés: *specific, measurable, achievable, realistic, time-related*), que se utiliza, entre otros, por la Administración General del Estado (AGE) y en el Reino Unido. Esta metodología supone que dichos objetivos deben cumplir necesariamente una serie de requisitos de calidad: ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y con un plazo de tiempo de ejecución concreto. Sin estos fracasará cualquier intento de lograr resultados eficaces y eficientes para el ciudadano.

Por ejemplo, en la AGE tuvieron problemas con el modelo SMART al inicio de su experiencia piloto para implantar la evaluación pues comenzaron estableciendo que las tareas debían entregarse en un plazo indefinido ("durante el segundo trimestre; en el mes", etc.) por las reticencias a establecer plazos concretos.

Para que se cumpla el modelo SMART y lograr la calidad deseada se establece la necesidad de medición, momento en el que hace acto de presencia la evaluación. Con esto llegamos a la conclusión de que la

⁹ De un modo sencillo podemos definir las dimensiones como los elementos o factores que se van a evaluar (tiempo de respuesta, ahorro de costes, satisfacción del ciudadano...) y los indicadores son las unidades de medida a utilizar para medirlos (horas, euros, porcentaje, escalas...).

planificación estratégica de las Administraciones públicas necesita de manera indispensable métodos de control y medición de sus resultados, recordando la máxima de que si no sabemos lo que tenemos que hacer y no medimos lo que hacemos, no podremos mejorarlo.

3.2 El empoderamiento del empleado público. Contar con su talento

Nunca antes en el ámbito del empleo público había adquirido su sentido más literal el denominado empoderamiento del empleado público, contar con él. Recordemos que tras este desconocido concepto se encuentra un poderoso aliado en materia de mejora de la gestión de personas. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define como "hacer poderoso o fuerte a un individuo o grupo social desfavorecido", y precisamente desfavorecidos se han sentido los empleados durante décadas por el trato recibido en no pocas ocasiones por parte de los poderes públicos. Ahora es tiempo de empoderarlos y contar con su talento, no solo captarlo sino sobre todo retener el que ya existe en nuestras organizaciones públicas.

En materia de evaluación del desempeño las consecuencias son principalmente que se va a permitir la mejora y la innovación de los procesos y los resultados contando con las aportaciones de los empleados públicos, su experiencia y formación, lo cual ya se está teniendo en considerando en reglamentos reguladores de evaluación en las Administraciones al medirse y valorarse las propuestas de mejora de procesos y tareas, la transmisión del conocimiento, la iniciativa, etc. En definitiva, entroncan en este apartado la motivación que produce el sentimiento de utilidad a la organización, lo que enlaza con una mejor cultura administrativa, junto con la consecución de una Administración mejor, siendo elemento de conexión la evaluación.

Pero hemos de ser conscientes de que ese proceso de empoderamiento debe ser alimentado por la organización, que debe valorar su importancia, y al igual que se escucha al ciudadano se debe

escuchar también al empleado público, pues sus aportaciones y talento son, como decimos, un patrimonio de valor incalculable. No perdamos de vista que aquel es quien tiene que aplicar el procedimiento cada día, conoce sus posibles defectos y puede proponer formas de mejorarlo. Al mismo tiempo es quien trata con el ciudadano directamente y sabe lo que realmente quiere y lo que puede necesitar. Si todo esto se fomenta, mide y premia adecuadamente, lograremos no solo mejorar aquellos procesos y formas de actuación, sino aumentar la satisfacción personal, así como crear y mantener una óptima cultura de lo público, conceptos tan desconocidos aún como imprescindibles en la Administración Pública que todos queremos.

4. Conclusiones

La transformación de la Administración Pública, su alineamiento con sus verdaderos fines de satisfacción de los ciudadanos y el logro de mayor eficiencia son cuestiones aún no cerradas y que vienen de lejos.

Los pasos más destacados que se están dando durante los últimos años incorporan importantes novedades, lógicas por otro lado, que a modo de "palancas del cambio" están aplicando los distintos Estados y han recogido recientes estudios de la OCDE.

Son importantes porque de manera decidida se centran en el ciudadano como destinatario último de la acción administrativa, pero además tienen en cuenta el potencial del empleado público como verdadero motor de la Administración.

Todo esto, desde el punto de vista de la gestión del personal, se ha plasmado en el EBEP a través de una serie de herramientas, entre las que destaca la evaluación del desempeño, que permite incorporar al fin el elemento de comprobación de lo que aquel hace y cómo lo hace, imprescindible para alcanzar los diversos objetivos de aquella acción: satisfacer al ciudadano de manera eficaz y eficiente, mejorar el logro de resultados y aumentar la motivación y cohesión de un factor humano imprescindible en toda organización como son sus empleados.

Estos cambios pasan, sin duda, por la necesaria acomodación de nuestras Administraciones Públicas hacia formas de actuar y a la aplicación de técnicas y herramientas extrañas en principio a este ámbito por ser propias del entorno privado, pero que por el contrario y precisamente por venir de un ámbito muy competitivo, pueden ayudar a la consecución de los fines administrativos, sin obviar las oportunas adaptaciones y cautelas.

La Administración ha carecido, ciertamente, de una adecuada gestión de su personal. Las lagunas actuales son muchas e importantes son los retos a los que se enfrenta si quiere aplicar con éxito las reformas previstas en el EBEP. La evaluación del desempeño no es ajena a esta imprescindible adaptación de la gestión del personal a una también necesaria planificación estratégica, pues como se ha indicado, lo primero que deben aprender nuestras Administraciones Públicas es a planificar sus objetivos, conocer su verdadera y particular misión y visión en un mundo cambiante. Con ello tendrán los mimbres necesarios para poder diseñar y dirigir sus recursos de manera eficiente hacia el logro de unos resultados bien conocidos y donde la evaluación del desempeño juega el esencial papel de control y motivación para lograr saber lo que se hace, además de crear una imprescindible cultura administrativa.

En definitiva, hemos expuesto solo algunos de los condicionantes que se requieren para que una materia esencial en el funcionamiento de la Administración como es la gestión de su personal, y en particular la evaluación del desempeño, funcionen adecuadamente y sobre todo de manera coordinada con los fines generales de la organización.

Y por último, se ha esbozado el papel nuclear que la propia evaluación del desempeño tiene en una gestión estratégica de personas moderna, eficaz y eficiente, pues no solo permite medir y valorar el trabajo sino que ayuda a crear sinergias entre las distintas áreas de esa gestión, algo desconocido pero necesario si tenemos en cuenta las íntimas conexiones existentes entre los diferentes elementos que la conforman. Todo esto llevará, sin duda, a un empleo público generador de valor y que cumple sus fines y, por extensión, de una Administración Pública que consigue resultados en el ciudadano.

Bibliografía

- Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Byars, L.L., y Rue, L.W. (2008). *Human resource management*. Boston: McGraw-Hill/Irwin.
- Camejo, A.J. (2008). "El modelo de gestión por competencias y la evaluación del desempeño en la gerencia de los recursos humanos". *Entelequia: revista interdisciplinar*, núm. 8, pp. 97-115.
- Cuenca Cervera, J.J. (2003). "El Desempeño profesional en la función pública Local: Una aproximación desde el Derecho disciplinario y la gestión pública". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, pp. 3228-3268.
- Chiavenato, I. (2000). *Administración de recursos humanos*. Santafé de Bogotá: McGraw-Hill.
- Drucker, P.F. (1993). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper Business.
- Galindo Meño, Carlos. 2003. "La nueva Función Pública y el cambio en la Administración", en *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas*, Murcia. Universidad de Murcia.
- Gorriti Bontigui, M. (2007). "La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas". *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, núm. 3, pp. 367-387.
- Gorriti Bontigui, M., y López Basterra, J. (2009). *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*. Vizcaya: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Gorriti Bontigui, M. (2012). "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*, núm. 65, pp. 59-66.
- López Camps, J., y Gadea Carrera, A. (1995). *Servir al ciudadano: gestión de la calidad en la Administración Pública*. Barcelona: Gestión 2000.
- Martínez Guillén, M.C. (2003). *La gestión empresarial: equilibrando objetivos y valores*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

- Nieto García, A. (2013). "Un primer paso para la reforma de la Administración española". En Baena del Alcázar, M. D. (ed.). *La reforma del Estado y de la Administración española*. Madrid: INAP.
- OCDE-INAP. (2014). *Panorama de las Administraciones Públicas 2013*. Madrid: INAP.
- OCDE. (2006). *La modernización del Estado: El camino a seguir*. Madrid: INAP.
- Olmeda Gómez, J.A., y Parrado Díaz, S. (2000). *Ciencia de la Administración*. Vol. II. Los sistemas administrativos. Madrid: UNED.
- Pablos Teijeiro, J.M., y Biedma Ferrer, J.M. (2013). "La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 10, pp. 1-18.
- Padilla Ruiz, P. (2016). *Gestión del empleo público. La evaluación del desempeño en la mejora de la eficiencia administrativa*. Barcelona: Bosch Editor.
- Parejo Alfonso, L. (1998). "El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación, especialmente la cumplida a través del procedimiento". En Enrique Alvarez Conde, C. (ed.). *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Madrid: INAP.
- Peiró Silla, J.M., Cortés Carreres, J.V., y Ramos, J. (2012). *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.
- Ramió Matas, C. (2010). *Teoría de la organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Thorpe, R., y Holloway, J. (2010). *La gestión del rendimiento: perspectivas multidisciplinares*. Madrid: INAP.