Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya

Carlos Losada Marrodán *
Joan Xirau i Serra **

"Nosotros sabemos que la gestión del desempeño es dificil y costosa en el tiempo. No se puede implantar o cambiar de la noche a la mañana. Hay que conjuntarla pieza a pieza, a menudo a lo largo de muchos años, en los que cada una de sus partes necesita ser revisada regularmente, reformada y mejorada de continuo. Pero, la gestión del desempeño es el elemento que cohesiona e integra a todas las iniciativas de recursos humanos. Así pues, hay que reconocer que se trata de una labor a largo plazo; una vez iniciado el camino resulta dificil detenerse, pero no iniciarlo en absoluto es la peor elección"

(F. Hartle, 1992, Pág. 123)

1. Introducción

El presente artículo tiene por objeto presentar la experiencia de la Generalitat de Cataluña en el diseño, puesta en marcha y utilización de la evaluación del desempeño¹ entre el personal al servicio de su Administración.

La finalidad del artículo es, sin embargo, algo más pretenciosa: se pretende facilitar la reflexión sobre los claroscuros de esta experiencia. La evaluación del desempeño, como otros instrumentos de la gestión de personal, puede convertirse, para cualquier Administración pública, en una verdadera "palanca de cambio", o instrumento de mejora permanente, si se acierta en su utilización. Se trata de un instrumento que potencialmente tiene una gran capacidad de introducir modificaciones (positivas) en la organización al actuar directamente sobre el comportamiento de las personas. Sin embargo, las experiencias de muchas Administraciones y organismos públicos demuestran la facilidad de convertir este instrumento en un proceso burocrático de muy reducido impacto. En consecuencia, es especialmente interesante conocer factores de éxito y fracaso, fallos más comunes y aciertos más significativos de otras experiencias. Esta es la finalidad del presente artículo: favorecer la capacidad de aprendizaje interorganizativo.

El específico caso que presentamos tiene atractivos, pero a su vez importantes limitaciones: no espere el lector encontrar en este caso una experiencia de evaluación del desempeño exitosa y con gran tradición e impacto: nos encontramos a menos de dos años de su inicio por lo que su impacto es, todavía, de dificil evaluación. La utilidad de la experiencia que se presenta radica en que se trata de una situación peculiar en el mundo de las

organizaciones pero, por otra parte, muy común en las Administraciones públicas españolas, como es una falta importante de hábito de evaluación personalizada entre el personal al servicio de la Administración. A esta peculiaridad hay que añadir el gran tamaño y heterogeneidad que caracteriza, como es el caso de otras Comunidades Autónomas, a la Administración de la Generalitat: 110.000 empleados públicos, 1,6 billones de presupuesto, y más de un centenar de unidades directivas, con contenidos funcionales muy dispares.

El caso presenta una aplicación de la evaluación del desempeño donde ésta se modula y adopta aquella variante que la puede hacer realmente útil a medio plazo para organizaciones con las características antes citadas.

Para hacer posible la finalidad perseguida con este artículo, hemos estructurado el presente trabajo en diversos apartados. La parte nuclear son los apartados cinco y seis. En el cinco se realiza una descripción pormenorizada de los objetivos, gestación, contenido de la evaluación y otros extremos relevantes del diseño del sistema y de su puesta en marcha. En el seis, se describe la situación actual y primera valoración del impacto causado.

Previamente se describe el entorno organizativo y normativo donde se desarrolla la evaluación (apartados 2 y 3, respectivamente) y que permiten analizarla con suficiente perspectiva, tanto en lo que respecta a la finalidad que persigue como a las pretensiones de su diseño.

Para completar esta perspectiva, se revisan someramente algunas otras experiencias de evaluación del desempeño que pueden servir de referencia para situar la experiencia que describimos, ya que en su día sirvieron de inspiración.

En un comentario final se analizan las conclusiones más importantes de la experiencia de la Generalitat.

2. Evaluación, Políticas de personal y modernización de la Administración pública

Abordar la evaluación como una medida aislada carece de lógica: no puede ni apoyar ni apoyarse en otras medidas que potencien su impacto. Incluso es difícil concebir su sentido si está aislada del resto de las políticas organizativas, especialmente de las de recursos humanos.

En consecuencia, es necesario situar la evaluación dentro de unas políticas de personal, para darle su lógico carácter instrumental. Sería incluso necesario contextualizar las propias políticas de personal o de función pública dentro del marco de las políticas de modernización o mejora de la Administración pública.

Por lo tanto, y aunque sea de una manera general, debemos contextualizar la experiencia de evaluación de la Generalitat de Cataluña.

La Generalitat ha ido definiendo, a lo largo de los últimos años, un proyecto de mejora de su funcionamiento que, a mediados de la presente legislatura, cristalizó en el programa ARA ("Accions per a la Reforma de la Administració").

Este programa dibuja a través de grandes trazos la "visión" o paradigma de la Administración hacia la que debe tender la situación actual si se quiere dar respuestas a los requerimientos y demandas de la sociedad catalana de finales de siglo: cohesión social, competitividad económica, identidad propia calidad de vida,.... Asimismo dibuja las líneas de acción o ejes básicos que pueden acercarnos a ese nuevo paradigma de Administración.

Estos ejes o líneas de acción están directamente relacionados con los principales subsistemas organizativos sobre los que se puede actuar para mejorar el funcionamiento de cualquier organización:

- -objetivos y estrategias de actuación de las unidades directivas
 - -estructura organizativa
 - -recursos humanos
 - -sistema de gestión y procedimientos
 - -cultura organizativa

Cultura organizativa y recursos humanos son los ejes o líneas de acción que permiten delimitar mejor la contribución de la evaluación del desempeño al proyecto global de mejora del funcionamiento de la Administración y definir mejor su razón de ser.

En este sentido, es importante señalar que en el debate de política general del Parlamento catalán de 1994, el Presidente de la Generalitat caracterizó la "cultura deseada" que debía preponderar cada vez con mayor intensidad en la Administración catalana, con los siguientes rasgos distintivos:

- autorresponsabilidad
- orientación a la calidad
- orientación a la innovación
- orientación a la austeridad en el uso de los recursos públicos.

Esta "cultura objetivo", nunca alcanzada pero siempre presente en parte, constituye el eje central alrededor del cual se estructuran y diseñan las políticas de personal a través de las cuales se ha definido la actuación en materia de función pública: dimensionamiento de plantillas, selección, provisión –promoción– ascenso, relaciones laborales y condiciones de trabajo, formación, retribución ... La evaluación del personal se configuró como una política específica más, en atención a su capacidad potencial de transformación de la función pública.

Los objetivos específicos que se plantearon para esta área de actuación, en consonancia con la cultura objetivo, fueron:

- 1. Contribuir a la mejora de la actuación de cada persona en su puesto de trabajo a través de la identificación conjunta de jefe-subordinado de los puntos fuertes y débiles de su actuación/desempeño.
- 2. Facilitar el desarrollo profesional a través de la valoración del potencial de las personas y recomendación de la formación específica necesaria.
 - 3. Crear una cultura más orientada hacia los resultados.
- 4. Evitar la desmotivación por agravios comparativos evitando un trato igualitario a comportamientos y desempeños distintos.
- 5. Favorecer un sistema retributivo y de provisión de puestos que considere la contribución personal a los objetivos de la institución.

Estos objetivos se pretendían abordar desde diversas políticas de personal, pero muy específicamente desde la evaluación del personal con la introducción de la evaluación del desempeño y la de la dirección por objetivos, entre otras medidas.

Este planteamiento inicial estaba más acorde con las *inten*ciones y deseos de un organismo responsable de RR.HH que con un diagnóstico realista de las posibilidades organizativas para introducir y aceptar cambios de la envergadura de las que aquí se apuntan.

Por ello, como consecuencia de las limitaciones que impuso la realidad, este planteamiento inicial ha ido redefiniéndose y concretando en diversos objetivos más básicos y menos pretenciosos que consigan ir creando las condiciones para, en su día, poderse replantear los antes mencionados. Estos objetivos más "humildes" (y que se recogen en el apartado 5) están orientados a ir reduciendo algunos déficit capitales que se detectaron en la prueba piloto y que sin su "subsanación" es ingenuo, cuando no es irresponsable, plantearse los ya mencionados.

Estos déficit estuvieron y están directamente relacionados con la comunicación jefe-subordinado, con el desempeño por los mandos de su rol directivo y especialmente de responsable de personal de su unidad y la falta de definición, en muchas unidades, de un sistema de objetivos e indicadores que permita una cierta medida de resultados, carencias que como ya se apuntaba, son comunes a muchas de las Administraciones públicas.

Este panorama condujo al diseño de un sistema de evaluación más orientado al fortalecimiento y enriquecimiento de la relación jefe-subordinado, que a la evaluación del rendimiento, la productividad o incluso de los comportamientos deseados por organización, si bien, este último tipo de evaluación se ha utilizado como medio de cubrir los déficits mencionados.

Pero antes de describir el sistema utilizado es conveniente conocer las previsiones legislativas y el margen de maniobra que tiene el gestor público y otras experiencias comparadas que sirvieron de punto de referencia en el diseño actual del sistema. Ambas reflexiones creemos que ayudan a centrar y entender más la experiencia de la Administración catalana.

3. El entorno normativo

La Ley 17/1985, de la función pública de la Administración de la Generalitat, preveía en su texto la realización de procesos de evaluación del desempeño relacionados con aspectos retributivos y de carrera profesional. Por su parte, la Ley 9/94, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalitat, no sólo ha ampliado las previsiones de la Ley 17/1985 en el ámbito de la carrera profesional, sino que abre la posibilidad de relacionar la adquisición del grado personal, con los procesos de evaluación. A continuación se exponen brevemente las regulaciones concretas en estas materias.

A) En el aspecto retributivo, la Ley catalana 17/1985 recoge de forma casi literal en su artículo 68 la regulación que para el complemento de productividad establece la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, en su artículo 23 3 c), que establece que el responsable de gestión de cada programa de gasto, dentro de las correspondientes dotaciones presupuestarias determinará, de acuerdo con la normativa contenida en la ley de presupuestos, la cuantía individual que corresponda, en su caso, a cada funcionario en concepto de retribución por productividad.

La Ley regula la realización de una actuación evaluativa, que deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y la consecución de los resultados u objetivos asignados al mismo.

Los factores de valoración previstos en las normas citadas son el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, el interés y la iniciativa. Este tipo de evaluación se enmarca claramente entre las que tienen como finalidad decisiones retributivas.

B) En cuanto a la regulación del proceso evaluativo relacionado con la *carrera profesional*, el artículo 47 a) de la ley catalana de la función pública, que regulaba la provisión de puestos de trabajo establecía en su anterior redacción:

"Si se tratase de ocupar puestos de mando que hubiera que proveer por concurso, tendrá una importancia especial la valoración del trabajo desarrollado en otros puestos de mando. A tal fin deberá reglamentarse la redacción periódica de un informe normalizado, emitido por el jefe inmediato y supervisado por el jefe de la unidad orgánica, respecto a los funcionarios que ocupan puestos de mando, que se incorporará al expediente personal y en el que se valorará la forma de desarrollar las funciones que le correspondan. Dichos informes se darán a conocer al funcionario, quien podrá formular las alegaciones que considere oportunas."

La nueva redacción dada a este artículo, mediante la Ley 9/94, amplía los supuestos de aplicación de la evaluación del rendimiento en los procesos de provisión, a todo tipo de concursos, bien correspondan a puestos base o a puestos de mando. En su actual formulación el artículo 47,1,a) indica que en los concursos pueden utilizarse diversos medios de acreditación y, entre éstos, "... la valoración de informes de evaluación... En este sentido se reglamentará la elaboración periódica de un informe de evaluación".

Es evidente que la legislación catalana sobre función pública ha efectuado una amplia previsión que permite introducir en los procesos de provisión de puestos, y consecuentemente en el sistema de carrera, la evaluación del desempeño en puestos anteriores de los posibles candidatos.

No debe ocultarse, por otra parte, que a pesar de estas previsiones hasta hace muy poco la aplicación ha sido prácticamente nula.

- C) La tercera puerta que abre la regulación legal a los procesos de evaluación del rendimiento, aparece relacionada con el *grado personal* en la nueva redacción del artículo 53 establecida por la Ley catalana 9/94. En su apartado 4 se indica:
- " 4. El grado personal puede adquirirse también mediante la superación de cursos específicos o los demás requisitos objetivos que determine el Gobierno de la Generalitat. El procedimiento para la evaluación de los requisitos objetivos que permiten la adquisición del grado personal se establecerá por reglamento".

De nuevo la norma permite la interrelación de evaluación y retribución, en este caso a través de la adquisición del grado personal o, si quiere llamarse así, la promoción en el puesto. La regulación futura de este supuesto establecerá hasta qué punto entre los requisitos objetivos que menciona el texto legal, deberá hallarse un desempeño evaluado positivamente en un período determinado.

De los tres casos citados: complemento de productividad, evaluación y concursos de provisión y, finalmente, evaluación y grado personal, es indiscutible concluir que, desde el punto de vista de las previsiones normativas, los procesos de valoración del desempeño son instrumentos centrales para dar pleno contenido a actuaciones retributivas y de carrera profesional de los funcionarios públicos. De aquí, la imperiosa necesidad de avanzar en el camino de la evaluación.

Sin embargo, la realidad siempre obstinada, insiste a su vez en demostrar que las simples previsiones normativas no son suficientes para introducir estos instrumentos en la función pública. En este caso, la consecuencia vuelve a ser la necesidad de un sistema transitorio y adaptado a la realidad organizativa, que permita a medio plazo dar cumplimiento total a las previsiones legislativas

4. Otras experiencias

Frecuentemente en reuniones y seminarios sobre recursos humanos, suele utilizarse el calificativo "clásica", para referirse a la evaluación del desempeño. Esta afirmación proviene no únicamente de una aplicación más o menos amplia y más o menos afortunada, de este tipo de procesos en el sector privado, sino también por su clara institucionalización en Administraciones públicas de diversos países de nuestro entorno cultural.

La aparición de estas iniciativas ha tenido una especial relación con las llamadas políticas de modernización del sector público. K. ECHEBARRÍA (1992) indica, refiriéndose al sistema de carrera profesional, que "la aportación más significativa de los programas de modernización ha sido el establecimiento de nuevos sistemas para la evaluación del desempeño, que permitan aproximar las decisiones sobre la carrera profesional al comportamiento efectivo de los funcionarios en su puesto de trabajo. Este nuevo enfoque, en sustitución de los anteriores informes o calificaciones formales de personal, ha sido puesto en práctica con rasgos diferentes, pero con la misma vocación en diversos países, anunciándose en otros".

Dentro de la propia Generalitat existen unidades con cierta tradición en la evolución del desempeño, como es el caso del Centre Informàtico de la Generalitat de Catalunya (CIGSA). Sin embargo, no existen experiencias de la amplitud suficiente como para que sean guías a la experiencia que presentamos. De ahí, la necesidad de analizar experiencias comparadas de nuestro entorno cultural.

Con toda probabilidad uno de los países con mayor tradición en la aplicación de estos instrumentos ha sido Gran Bretaña a través de las *Jebe Appraisal Reviews and Performance Assessment.* Fue introducido en 1971 en el *Civil Service.* a través de un diálogo-entrevista entre el jefe y el colaborador ("entrevistas") se persigue, en primer lugar, la revisión de la actuación pasada y establecer planes para el próximo ejercicio; en segundo, determinar posibles vías para reforzar el rendimiento de la persona evaluada, bien sea a través de la formación o de otras medidas similares; en tercer lugar, motivar a las personas evaluadas para que mejoraran su actuación.

A partir de 1987, estos procedimientos reciben un nuevo impulso, definiéndose cinco áreas sobre las que los procesos evaluativos aportan información : objetivos del ejercicio pasado, valoración del desempeño y de los logros, objetivos del próximo ejercicio, necesidades de formación, y posibilidades de carrera

del evaluado. La evaluación queda registrada en un cuestionario que firma la persona evaluada y su superior. La aplicación de este procedimiento se ha mostrado como una excelente herramienta de dirección, que detecta las actuaciones inadecuadas y permite su corrección.

También en el ámbito europeo, Dinamarca es otro de los países con un programa de evaluación implantado desde 1982. Originariamente el sistema danés se basaba en el "diálogo de evaluación", que se materializaba de manera completamente informal a través de una conversación de la cual no se registraba el contenido, con un enfoque bastante similar al modelo británico, al que se añadía el punto de vista del evaluado sobre el comportamiento de su superior y de la relación superior-colaborador. Este sistema aporta orientaciones interesantes en el aspecto de evaluaciones cruzadas entre directivos de similar nivel en el mismo organismo, y también prevé la posibilidad de relacionar retribución y evaluación.

Estas dos experiencias, junto con las metodologías aportadas por las empresas consultoras de la fase piloto que luego se comentan, fueron las fuentes de referencia del actual sistema de evaluación.

En la relación retribución-evaluación existen ejemplos de intensidad y resultados diversos en diferentes Administraciones. Un buen número de éstas han centrado sus esfuerzos en este campo en la retribución de los cuadros directivos a través de sistemas de dirección por objetivos. Holanda, Irlanda, el sistema de bonos en el *Senior Executive Service* en EEUU, Canadá, y el propio Reino Unido son casos a tener en cuenta. De ellos, el caso que se presenta tuvo en consideración las relativamenye importantes resistencias que se generan y que la prueba piloto, como se comentará, también reprodujo y la consiguiente complejidad de su puesta en marcha.

En cualquier caso, los elementos que aparecen en diversas experiencias como relevantes y que la experiencia de la Generalitat tuvo en consideración son, por una parte, la gran importancia de la entrevista jefe-colaborador como elemento central de mejora en la gestión de recursos humanos en cada unidad y, por otra, el enriquecimiento en la transmisión de información vertical, factores que por sí mismos parecen justificativos de todo el proceso.

5. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat

Los antecedentes que hasta aquí se han citado influyen en diversa medida en la concepción del Plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Cataluña, que a continua-

ción se describen en sus diversos apartados : origen y experiencia piloto, objetivos, características, formación requerida, manual y cuestionario.

Origen y experiencia piloto

La necesidad de establecer algún mecanismo de evaluación, además de una previsión legislativa, ha sido una necesidad ampliamente sentida por la mayoría del personal y especialmente de los mandos (UAB,1995). De hecho, en reiteradas mesas de negociación con los representantes de los trabajadores se ha puesto de manifiesto la dificultad de prosperar en una mejora del funcionamiento de la Administración sin la introducción de mecanismos de evaluación. Por ello, a mediados de 1993, en el ámbito de la Mesa General de Negociación de la Generalitat, dentro del marco de la explicación de las políticas de personal que la Administración se fijó como plan de actuación a medio y largo plazo, se asumió el compromiso de favorecer la existencia de un sistema de evaluación del desempeño. Este puede considerase el origen formal del presente proyecto.

Sin embargo, para comprender con mayor precisión la génesis del sistema actual de evaluación, debe hacerse mención de la prueba piloto que, durante los meses de noviembre y diciembre de 1993, varios departamentos de la Generalitat llevaron a cabo en relación a la distribución del complemento de productividad. Esta prueba, que por su carácter piloto no tuvo consecuencias retributivas, pretendía conocer con mayor profundidad la predisposición organizativa y las capacidades de los mandos para evaluar a su personal y qué elementos debían tenerse en cuenta, si se pretendía poner en marcha un proceso evaluativo generalizado.

La prueba piloto, en sí misma, consistió en la utilización de cuestionarios de evaluación estándar en diversas unidades, principalmente servicios y subdirecciones generales, que permitiera simular una aplicación del complemento de productividad de 1993. La prueba se efectuó en doce de los catorce departamentos en los que se estructura la Generalitat, con la colaboración de las unidades de personal de cada uno de ellos y el soporte de dos empresas consultoras. Afectó a unas ochocientas personas.

Las conclusiones básicas de la prueba piloto, si bien no resultaron especialmente novedosas, confirmaron determinadas intuiciones previas. Las conclusiones básicas fueron las siguientes:

A) Dado el limitado desarrollo de las metodologías de dirección por objetivos o de sistemas de indicadores de gestión en la Administración, los procesos de evaluación basados en factores relacionados con conductas observables pueden ser de más utilidad en nuestras organizaciones que aquellos sistemas orientados a valorar el rendimiento o la productividad.

- B) La adecuada puesta en marcha de un sistema de evaluación exige, como elemento previo, la realización de un proceso de información a evaluadores y evaluados; de formación y de explicación de los objetivos de gran intensidad. En este sentido, es absolutamente necesario el compromiso de la dirección política y de gestión, tanto a nivel de organismos horizontales como departamentales, en la puesta en marcha para hacer llegar, de forma clara, la información sobre el procesos y sus objetivos a los directivos de línea y garantizar la implicación de éstos.
- C) La relación evaluación-retribución sólo puede darse satisfactoriamente en entornos con cultura y experiencia evaluativa muy arraigada. Se constató que en la Administración de la Generalitat el hábito de evaluación en evaluadores y evaluados era muy reducido. Este hecho determina ciertas actitudes de rechazo, especialmente a la vinculación de la evaluación con la retribución. Análogamente y como consecuencia, se produjo una tendencia relativamente importante en algunas unidades a una valoración homogénea y alta de todos los evaluados, como mecanismo de defensa ante las exigencias de la prueba piloto.
- D) Quizás la más relevante de las conclusiones fue la constatación de una reducida asunción por parte de un porcentaje significativo de los mandos intermedios del rol directivo de su puesto de trabajo y especialmente de su papel como jefes de su propio personal. De hecho, la prueba piloto constata que en algunos casos se produce una mayor identificación de los mandos con sus respectivos equipos de colaboradores ("coleguismo"), que con la institución o con estamentos o marcos de referencia superiores.
- E) En cualquier caso, hay que subrayar que todos los comentarios y constataciones realizados son difícilmente generalizables. De hecho, una conclusión más, a tener en cuenta, es que la realidad de gestión y las posibilidades de un uso adecuado de la evaluación son muy diversas en las distintas unidades: al lado de direcciones generales o incluso departamentos muy avanzados en términos de su buena capacidad de gestión, existen otros con importantes ámbitos de mejora.

De acuerdo con lo anterior, la introducción en la organización de la cultura de la evaluación, con lo que ello significa de modificación de determinados comportamientos directivos y de **reforzamiento del papel del directivo de línea como gestor directo de sus recursos humanos**, se convierte en uno de los ejes centrales del plan de evaluación.

Estas son las consideraciones que dan forma al modelo de plan de evaluación que se ha establecido y que a continuación se describe con más detalle.

Objetivos

El origen formal del plan, en su fase actual, es un acuerdo del Gobierno de 30 de mayo de 1994, por el que se aprueba la puesta en marcha del plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat y de los organismos que de ella dependen.

Los objetivos que fija el citado acuerdo para el plan son los siguientes :

- A) Aumentar el grado de identificación con el servicio público de los trabajadores de la Generalitat, mediante el establecimiento de un marco formal que incremente la comunicación entre los mandos y sus colaboradores.
- B) Reforzar el ejercicio de las funciones directivas por parte de los mandos.
- C) Obtener informaciones aplicables a los procesos de provisión de puestos de trabajo.
- D) Obtener informaciones aplicables a los procesos de planificación de actuaciones formativas.
- E) Introducir elementos que favorezcan la implantación de sistemas de dirección por objetivos.

En cuanto a las previsiones temporales, se establecía un plazo que finalizaría con 1996, para poner en marcha los diferentes programas departamentales de ejecución del acuerdo, favoreciendo así una introducción progresiva unidad por unidad, permitiendo un tratamiento más ajustado de la heterogeneidad de las unidades directivas.

Características del modelo

Las tres características más destacables del modelo adoptado serían: su apertura hacia la participación de los diversos departamentos ejecutores, su opción por una evaluación de perfil inicial "blando", y la importancia de la formación y la información como elementos clave del éxito. En cuanto a la participación departamental, el acuerdo adoptado establece que las diferentes consejerías o departamentos deben aprobar programas de ejecución del plan de evaluación en sus ámbitos respectivos. Estos programas deben determinar sus objetivos específicos, su propio calendario, las actuaciones de apoyo que se prevén, y el responsable del control de ejecución del programa. Aquellos departamentos que lo estimen necesario podrán establecer la realización de experiencias piloto con carácter previo a la determinación del calendario.

Desde la Dirección General de la Función Pública se pueden formular observaciones al contenido de los diferentes programas, y proponer a los secretarios/ias generales posibles modificaciones tendentes a obtener homogeneidad entre las diversas actuaciones departamentales, manteniéndose la decisión definitiva en el ámbito del departamento.

Como segunda característica se ha indicado la opción por un proceso evaluativo con un perfil inicial "blando". Con esto se

quiere hacer referencia a la separación absoluta entre evaluación y retribución, ya que se considera totalmente desaconsejable mezclar el enfoque valorativo-retributivo con el tutorial en una primera fase del plan. Igualmente en cuanto a la posible utilización de los cuestionarios de evaluación en los procesos de provisión se deja una puerta abierta a la presentación facultativa de los mismos, siempre a voluntad del evaluado. En consonancia con lo anterior no queda registro del contenido del cuestionario de evaluación fuera de la unidad a la que pertenece el evaluado y desde las unidades de recursos humanos tampoco se tiene conocimiento del mismo. Es, únicamente, en el apartado de detección de necesidades de formación, en el que el sistema propuesto es asimilable a otros modelos implantados en otras Administraciones.

La última característica que se destaca es el papel concedido a la formación de los evaluadores y a la información en el desarrollo del programa. Los diferentes planes departamentales deben hacer referencia expresa a las actuaciones previstas en materia de formación y a la correspondiente previsión de costes. Más adelante se desarrollan los aspectos concretos de esta formación.

Las características mencionadas hacen que en este plan el factor de la heterogeneidad en la Administración pública esté claramente presente, ya que el enfoque dado a los programas de ejecución de las diferentes consejerías o departamentos varía en función de las características propias de la gestión de su personal. Desde la Dirección General de la Función Pública se ha pretendido orientar y asesorar a los departamentos para la obtención de una mínima homogeneidad entre los distintos planteamientos. Desde este punto de vista, un elemento esencial para todo el proceso ha sido la elaboración de un único Manual y de un cuestionario de evaluación anexo, que facilita el mantenimiento de la uniformidad necesaria a todo el plan, a pesar de que se permiten las adaptaciones departamentales y, sobre todo, se garantiza la orientación hacia los objetivos generales establecidos para todas las unidades directivas y se evalúan aquellos comportamientos clave relacionados con la cultura objetivo anteriormente mencionada.

Formación para la puesta en marcha

Tal como se ha indicado, desde la experiencia piloto se tuvo la certeza de que la adecuada formación de los evaluadores constituía uno de los elementos esenciales para el éxito del proceso. Las actividades formativas han sido diseñadas por las unidades de personal de cada departamento; sin embargo, existen numerosos elementos comunes entre ellas.

Los procesos formativos han intentado cubrir dos objetivos, por una parte, la información-motivación dirigida a los evaluadores en la que se pretendía que entendiesen el sentido y los objetivos de los procesos de evaluación y, a la vez, fueran conscientes de los beneficios que este tipo de actuaciones pueden aportar

a su propia unidad. Por otra parte, las actividades de formación también se plantean transmitir de forma práctica las técnicasmetodologías concretas que los evaluadores han de conocer.

Entre éstas últimas la entrevista de evaluación recibe un tratamiento especialmente preferente dado el papel preponderante del diálogo evaluativo en todo el proceso. Los futuros evaluadores aprenden a conocer sus estilos personales como entrevistadores, y practican la transmisión de un *feed-back* positivo en todo el proceso.

El objetivo último de la formación es que los participantes reflexionen sobre su rol directivo, se sientan partícipes de todo el proceso e interioricen que su participación y compromiso personal es fundamental para el adecuado funcionamiento de todo el proceso.

Los seminarios de formación están concebidos, por regla general, con una duración de entre 12 y 16 horas en 4-5 sesiones, asistiendo entre 12 y 20 personas. La formación específica en técnicas de entrevista suele tener una orientación muy práctica, con grupos más reducidos. De acuerdo con los datos disponibles, pueden obtenerse en el mercado ofertas de formación de empresas consultoras dentro de límites de precio habituales en el mercado formativo para directivos.

Por el momento, y a pesar de que algunos departamentos se han planteado la posibilidad de poner en marcha programas de formación con recursos propios, la actuación habitual ha sido la contratación de estos servicios a empresas consultoras externas seleccionadas por las diferentes unidades de personal. Este enfoque podía resultar perjudicial para el proceso, toda vez que potenciaba las diferencias entre departamentos; para limitar al máximo esta posibilidad desde la Dirección General de la Función Pública se ha tomado especial interés en asesorar directamente a las unidades implicadas en la selección de empresas consultoras, y, una vez designadas éstas, se ha entrado en contacto con ellas con el fin de que conocieran en todo lo posible los planteamientos y objetivos centrales del proceso.

El Manual del evaluador

En cumplimiento del acuerdo de Gobierno de 30 de mayo de 1994, desde la Dirección General de la Función Pública se elaboró un Manual de evaluación, con el correspondiente cuestionario anexo.

El objetivo del Manual era introducir a las personas que actuasen como evaluadores en el contexto de la evaluación de recursos humanos, dando unas pautas mínimas para la correcta utilización de cuestionario, la entrevista y, en general, todo el proceso evaluativo.

El Manual se divide en seis apartados:

- Objetivos de la evaluación de recursos humanos.
- Uso de los cuestionarios

- ¿Qué debemos evaluar?
- ¿Quién ha de evaluar?
- ¿Cómo evaluar? : propuesta de metodología y cuestionario de evaluación.
 - La entrevista de evaluación.

En la parte que hace referencia a objetivos se insiste en los que se definen como generales del plan y de obligada consideración para todas las unidades directivas, y en la importancia del papel "tutorial" que debe asumir el evaluador.

En respuesta a la pregunta: ¿qué debemos evaluar? se plantea la dificultad de establecer objetivos operacionales y medibles de forma precisa, y se propone la identificación de actitudes y capacidades, evaluables mediante comportamientos observables de las personas en el ejercicio de sus funciones. En cualquier caso, se deja una puerta abierta para evaluar a partir de un sistema de dirección por objetivos.

La definición de quién ha de ser el evaluador ocupa parte del Manual, y ha sido objeto de discusión durante la aplicación del programa. De una definición pensada únicamente en clave administrativa : "el superior jerárquico", se ha pasado a una propuesta de evaluación en "cascada", en la que intervienen el propio evaluador y su superior con funciones de supervisión.

El evaluador ha de cumplir los siguientes requisitos :

- Conocer los objetivos y/o funciones de cada puesto de trabajo.
- Tener la posibilidad de observar el comportamiento de la persona evaluada en el ejercicio de sus funciones.
- Como consecuencia de lo anterior, disponer de la mejor información para valorar de manera justa y objetiva.

En el aspecto de cómo evaluar, el cuestionario tiene un papel fundamental. El modelo propuesto se considera provisional y puede ser modificado en función de los intereses de cada departamento. En este sentido, el propio Manual efectúa un llamamiento explícito para que se efectúen procesos de mejora y adaptación.

El Manual finaliza con un breve guión sobre la preparación y ejecución de la entrevista de evaluador-evaluado, los aspectos principales de la estructura de la entrevista, y un recordatorio en el que se afirma que la entrevista no es un trámite más, sino que es el eje fundamental del proceso evaluativo.

Cuestionario

La importancia del cuestionario radica en que es la guía última del acto de evaluación. Errores en él pueden redefinir, de manera imperceptible, los objetivos del sistema de evaluación. Al orientar la atención hacia determinados actitudes y capacidades estamos reforzando o redefiniendo otros "mensajes organizativos" que se hayan podido dar.

Es por esto que los factores a evaluar han de ser coherentes con la "cultura deseada". Creemos que esto, en parte, se ha conseguido, aunque la elaboración del cuestionario partió de los que se habían utilizado en la prueba piloto de 1993 y ésta, en su momento, partió de cuestionarios en gran parte estándares (ICSA,1993; LINE-STAFF,1994).

El resultado final se convirtió en un cuadernillo de diez páginas con ocho apartados, que se resumen a continuación :

- A) Justificación. Se exponen los objetivos generales del programa.
- B) Evaluación general. Esta prevista para personal sin responsabilidades de mando; los factores a evaluar son diez: preparación técnica, solución de problemas, aportación de ideas y sugerencias, capacidad de organización, representación de la organización-relaciones con el exterior, polivalencia y flexibilidad, responsabilidad, dinamismo-actividad e iniciativa, colaboración y, finalmente, actitud constructiva y tolerante. El cuestionario permite dar un peso relativo de los diferentes factores en cada puesto, a juicio del evaluador, y puede optarse por una evaluación de texto libre o mediante alguna de las respuestas preestablecidas. Uno de los retos de futuro, es reducir los *items* y seleccionar aquellos realmente relevantes para la organización y, en todo caso, garantizar la coherencia con la cultura deseada por la institución.

Al final de este apartado aparece un espacio en blanco en el que, a voluntad del evaluador, pueden efectuarse orientaciones para el desarrollo y mejora del trabajo de la persona evaluada.

C) Evaluación de mandos . Dirigida al personal con funciones directivas y con la finalidad de reforzar esta función, incorpora los factores siguientes: gestión de problemas/conflictos, innovación, negociación, asignación de recursos, dirección por objetivos-supervisión y control, transmisión de información y liderazgo (basada en MINTZBERG,1994). La estructura de este apartado es similar a la anterior.

En los apartados B) y C) se optó por identificar como factores a valorar, actitudes y capacidades evaluables mediante comportamientos observables de las personas en el ejercicio de sus funciones. Esta opción fue fruto de la primera de las conclusiones señaladas en la experiencia piloto.

D) Logro de objetivos o finalidades del puesto. Es un apartado abierto, en el que se da la posibilidad de definir las cinco finalidades/objetivos principales del puesto y evaluar el grado de obtención. Se pretende reforzar las prácticas de aquellas unidades donde ya existe la dirección por objetivos o sistemas análogos y para el resto de las unidades favorecer su puesta en marcha.

- E) Identificación de necesidades de formación.
- F) Observaciones adicionales. El evaluador puede expresar en este apartado aquellas opiniones evaluativas adicionales, que no haya creído oportuno reflejar en los anteriores.
- G) Condicionantes del entorno. El evaluador puede consignar informaciones sobre aspectos, situaciones individuales o profesionales, etc., que hayan podido influir directa o indirectamente sobre el desempeño de la persona evaluada.
- H) Entrevista de evaluación. Este es el apartado **princi- pal** del cuestionario, y **el único que se define obligato- rio en todo el proceso**; de hecho, se consideraría correcto un cuestionario en el que únicamente se cumplimentase la parte referente a la entrevista. Su finalidad es favorecer un *feed back* positivo en la medida de lo posible y una cierta vinculación del evaluado con la institución.

El evaluado debe firmar en esta parte y puede efectuar simples observaciones o, si así lo desea, alegaciones. Se prevé un espacio para el supervisor, que debe firmar, y efectuar sus observaciones o comentarios.

6. Estado actual del proyecto: algunas consideraciones

Nos encontramos a, prácticamente, dos años desde el inicio del proyecto y casi a un año del inicio de la segunda fase. Teniendo en cuenta que el proyecto se dirige por el momento a un colectivo de unos treinta mil empleados públicos (en este momento el proyecto no llega a más de 3000 empleados) y se prevé su expansión progresiva al resto del personal de la Generalitat, es pronto para evaluar el grado de obtención de los objetivos fijados. Además, este tipo de experiencias requieren varios años para consolidarse en organizaciones medias. Será necesario, en consecuencia, que transcurran dos o tres años más para poder hacer una evaluación más definitiva. Por todo ello, es importante tener en cuenta la limitada validez de las consideraciones que siguen, especialmente si consideramos que, en muchos casos, las actuaciones iniciales se han llevado a cabo en aquellos ámbitos en los que se preveía mayor aceptación.

La actividad principal actual es la de formar a los futuros evaluadores, varios miles, e informar debidamente a los evaluados, actividades en las que todavía se denotan grandes carencias: aún hoy el proyecto es desconocido por muchos mandos y por gran parte del personal al que afectará en el futuro.

También pueden efectuarse algunas consideraciones de interés respecto a los departamentos que llevan más tiempo de experiencia. Entre ellas podemos destacar:

- La opción por la departamentalización del proceso. Parece, por el momento, muy acertado el enfoque departamental. Se confirmaría, en consecuencia, que la introducción de cambios en nuestras organizaciones debe hacerse a partir de la participación directa y protagonismo de los principales destinatarios de esos cambios (unidades directivas y unidades de personal), reservándose las unidades centrales un papel de coordinación. En el presente caso, la posibilidad de rediseñar "a medida" el cuestionario de evaluación (en función de aquellos comportamientos específicos que se desee primar), decidir y programar las acciones formativas, realizar pruebas piloto con carácter previo, fijar su propio calendario, etc., produce una legitima apropiación del proyecto por parte de sus gestores reales. En algún caso se ha producido una cierta divergencia en referencia al plan general, en especial por una, al parecer, tendencia natural de los gestores a relacionar evaluación con retribución variable: en unidades que tenían en marcha procesos de

Por parte de alguna de las unidades intervinientes se ha señalado también el enriquecimiento que produce para la propia organización el diálogo abierto y sincero entre los componentes de los equipos directivos sobre el como implementar este tipo de actuaciones.

dirección por objetivos se ha evidenciado la absoluta comple-

mentariedad o coincidencia de los planteamientos.

- El compromiso de los altos cargos. Desde grados diferentes de participación, este elemento es sin duda, una de las claves del éxito del proyecto y, con toda seguridad, no puede llevarse a cabo sin una participación activa de una cierta intensidad de los cargos políticos. En la ejecución de los programas departamentales el liderazgo del proyecto ha tenido diversos protagonismos, pero en aquellas unidades en que Secretarios/as Generales (segunda autoridad política del departamento), o Directores/as Generales, han presentado el proyecto, asistido a las sesiones de formación o han discutido con sus equipos directivos el contenido de los cuestionarios, el compromiso general con el éxito del proyecto es más solido.

Las políticas de modernización, en su faceta de gestión de recursos humanos (como en casi todas las restantes facetas), necesitan también un liderazgo político en sus primeros momentos para vencer el escepticismo y/o resistencia inicial a este tipo de actuaciones. Esto nos lleva a considerar la conveniencia de adaptar el ritmo de la ejecución del proyecto a la capacidad y habilidades de la unidad/organización y empezar por aquellas donde la dirección tenga una mayor predisposición.

- La formación. Nuestras unidades de recursos humanos, orientadas tradicionalmente a la simple administración de personal (administración de nóminas, de situaciones administrativas, ...), deben reciclarse para poder atender a este tipo de iniciativas (de hecho, el propio proyecto indirectamente las somete a un suave proceso de reconversión); la formación tiene un papel

esencial para ello. La presentación del proyecto tomó la forma de seminario de formación dirigido a los responsables departamentales que tenían que dirigir el proyecto en cada ámbito; el tema "evaluación de recursos humanos" se ha incluido en las actividades de formación para gestores de personal, se ha recomendado la asistencia a las sesiones departamentales de formación de las unidades de recursos humanos al completo. Debe tenderse hacia una "expertización" mínima en estos temas y uno de los principales incentivos para este reciclaje, es que buena parte del liderazgo en la ejecución del proyecto corresponda a los directivos de personal. Sentir como propio un proyecto es nuevamente un factor importante para asegurar un buen resultado.

- Un proyecto satisfactorio. Esta es una percepción inicial comunicada por las unidades que ya han impulsado en sus departamentos procesos evaluativos. Proviene posiblemente de la constatación "en real" del potencial de este tipo de instrumentos y, muy especialmente, por la enorme cantidad de información horizontal, y especialmente en vertical que genera un proceso evaluativo. Se comentan temas que anteriormente habían quedado aparcados, se descubren intenciones, sugerencias de cambio, aspectos relacionales, etc., que la organización tenía enquistados. La propia constatación del enorme potencial de un proceso evaluativo origina a su vez mayor demanda sobre sus orientaciones futuras, tanto de evaluadores como de evaluados.

En el momento que se escribe este artículo se sigue procediendo, mediante entrevistas-encuestas y reuniones de grupos, a evaluar el impacto del proyecto entre una muestra de evaluadores y evaluados, para confirmar o corregir la primeras percepciones.

- Algunas cuestiones cara al futuro. En el actual estado del proyecto, también se apuntan algunas cuestiones básicas a decidir en el próximo futuro. Los procesos de reflexión originados por el programa señalan ya cuales tendrán que ser las incógnitas que habrá, para dar continuidad al proceso iniciado.
- ¿Necesitamos un modelo uniforme? La respuesta parecería afirmativa, en especial si estamos pensando en la utilización de los cuestionarios de evaluación en los procesos de provisión de puestos de trabajo o administración de salarios. La respuesta parecería negativa si estamos pensando en un modelo de evaluación orientado esencialmente al diálogo jefe-colaborador y al intercambio de información, en un entorno no uniforme.

La solución estará posiblemente en un término medio (quizás a partir de 1997 o 1998) que establezca uniformidad en aquellos aspectos que puedan tener efectos administrativo-formales más evidentes, y flexibilice el resto.

- ¿Necesitamos un sistema centralizado? ¿Hasta qué punto? Una crítica evidente del sistema propuesto es el desaprovechamiento que significa no utilizar para la toma de decisiones horizontales la gran cantidad de información que aporta un proceso de evaluación. Ésta ha sido una opción consciente en esta fase. Los cuestionarios de evaluación no se remiten a las unidades de Recursos Humanos, sino que quedan en manos del evaluado con copia para evaluador y supervisor. En un inicio parecía que esta opción permite una aceptación más sincera del proceso y éste no sufre tanta distorsión como con la alternativa contraria.

Es posible que una mayor centralización, un sistema más abierto, implique una utilización más "fría" de los cuestionarios en los aspectos más comprometidos. Sin embargo, las decisiones de políticas de Recursos Humanos partirían de datos más concretos.

La centralización de la información, caso de producirse, podría ser departamental o más amplia y, en todo caso, sólo se centralizaría parte de la información. Es de prever, también, un tratamiento distinto para los diferentes niveles de la organización: puestos directivos, mandos intermedios, puestos base, En cualquier caso, éste es todavía un tema abierto que será necesario decidir a medio plazo.

- Retribución y evaluación. A pesar de los esfuerzos y la insistencia de la Dirección General de la Función Pública para separar la posible utilización retributiva de los procesos evaluativos, como ya se ha comentado, se percibe una cierta tendencia de algunos gestores de personal a utilizar las valoraciones efectuadas con efectos retributivos. Coinciden con aquellas unidades con mayor tradición evaluativa y donde, por regla general, existe una dirección por objetivos o un sistema análogo.

Es una tendencia lógica en una organización que por el momento no ha resuelto adecuadamente la aplicación de la retribución variable.

Sin embargo, mezclar una orientación "tutorial" del proceso evaluativo con la administración de salarios parece claramente contraindicado, como asimismo es desaconsejable mantener en el tiempo un esquema retributivo en el que no se reconozca la aportación diferente de las personas.

La solución de establecer dos procesos paralelos de evaluación, uno de ellos orientado a la retribución, tiene tanto sentido como la mezcla indiscriminada de ambos. Una de las posibles soluciones, a medio plazo, parece residir en el impulso de los sistemas de dirección por objetivos, ya que en ellos existen suficientes antecedentes en retribución de directivos.

Comentario final

A lo largo del presente artículo se han ido dando datos y reflexiones que esperamos puedan ser de utilidad para favorecer el "aprendizaje organizativo" que nos proponíamos como finalidad de este artículo, en la convicción de que éste es un camino ineludible para la mejora del funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Sólo nos resta destacar de nuevo, en este comentario final, dos de los puntos que consideramos más relevantes de la experiencia expuesta.

En primer lugar, insistir en el hecho de que las Administraciones tienen niveles diferentes de desarrollo organizativo (habilidades y capacidades de gestión), coyunturas políticas y sindicales diversas, en suma, una "preparación organizativa" distinta, que reclama una adaptación de la evaluación del desempeño a las peculiares necesidades de cada organización y su orientación hacia los déficit específicos. En general, nos aventuraríamos a decir que, para la mayoría de las Administraciones, la evaluación

del desempeño debería orientarse a la potenciación del rol directivo de los diversos mandos. Indirectamente, debería utilizarse para la progresiva transformación de las unidades de personal en unidades expertas en el diseño y puesta en marcha de las diversas políticas de personal.

En segundo y último lugar, es importante abordar la introducción de los sistemas de evaluación como procesos de cambio complejos en los que los éxitos y fracasos son fundamentalmente una fuente de aprendizaje de un proceso que, una vez iniciado , no se puede parar y en el que iniciarse en él es ineludible si lo que se pretende es cambiar la cultura de la organización y las prácticas organizativas para adaptarlas con más fuerza a los requerimientos que las sociedades tienen el derecho de imponer a sus Administraciones.

Notas

Bibliografía

UNIVERSITAT AUTONOMA DE BARCELONA -UAB- DEPARTAMENT DE SOCIOLOGIA I CIÈNCIA POLÍTICA. Estudi sobre indicadors de la Funció Pública de la Generalitat. Estudio pendiente de publicación. Barcelona, 1995.

ECHEVARRÍA, KOLDO. La administración pública en la era del management. Tesis doctoral. Pendiente de publicación.

HARTLE, F. LAS COMPETENCIAS: clave para una gestión integrada de los recursos bumanos. Ed. Deusto 1992. Pag. 123).

TORTAJADA J., TORRAS, D. Manual del sistema d'apreciació de la contribució. ESADE . Hay Group.

ICSA. "Informa sobre la avaluació de l'acompliment a la Generalitat de Catalunya". Informe interno. Barcelona, 1993.

LINE-STAFF. La avaluació de l'acompliment a la Generalitat de Catalunya. Informe interno. Barcelona, 1994.

MINTZBERG, H. "Rounding out the Manger's Job. Sloan Management Review. Otoño 1994.

^{*} Secretario General de Administración y Función Pública de la Generalitat de Catalunya. Ha ocupado diversos puestos en la Administración catalana, entre ellos el de Subdirector General del Departamento de Justicia y Director General de la Función Pública. Ha sido consultor en management público del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es profesor en excedencia de ESADE.

^{**} Subdirector General de Gestión de Personal de la Generalitat de Catalunya. Con anterioridad, ha sido Subdirector de Relaciones con la Administración de Justicia y Jefe del Gabinete del Consejero de Medio Ambiente. Es profesor colaborador del "Master" en Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Barcelona



REVISTA HACIENDA PUBLICA ESPAÑOLA NUM. 131

SUMARIO

COLABORACIONES

Los elementos de la planificación fiscal. Una aproximación teórica.

Félix Domínguez Barrero

Transmisión de información fiscal entre gobiernos por motivos estratégicos.

María Paz Espinosa Alejos y Philippe Bacchetta

Variaciones patrimoniales, correcciones inflacionarias y equidad en el IRPF español.

Alberto Gago Rodríguez y José Carlos Alvarez Villamarín

Las cuestiones presupuestarias en la ampliación de la Unión Europea.

Francesc Granell

Cumplimiento fiscal voluntario de los contribuyentes españoles

Ána de Juan Chocano, Rafaela Mayo Moreno y Miguel Angel Lasheras Merino

El IVA en la agricultura española. Análisis de la neutralidad o beligerancia del régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca.

Juan Francisco Juliá Igual y Francisco José del Campo Gomis

La distribución de rentas de los asalariados y de los trabajadores por cuenta propia: un test de las teorías del filtro y del capital humano.

Gérard Lassibille

La definición de familia en el impuesto sobre la renta. Algunas paradojas y posibles soluciones.

Joan Pasqual Rocabert, María José Alerany y Manuél Sierra

La armonización fiscal entre países y la necesidad de considerar ingresos y gastos públicos.

Horacio L.P. Piffano y Alberto Porto

Estructura del IRPF por fuentes de renta

Juan Francisco Sogo Mielgo

DOCUMENTOS

Presentación: el desafío de la tecnología: el sector público ante la innovación.

Antonio García Lizana y Antonio Fernández Morales

Políticas industriales de Europa: ¿Hacia una coherencia?

Margaret Sharp

¿Estimulan las apreciaciones del tipo de cambio las reducciones de los costes?

Gerhard Clemenz

Fiscalidad y cambio tecnológico

Manfred Neumann

La tecnología, fuente de progreso y desequilibrios: cómo controlarla.

Pierre Maillet

Instituto de Estudios Fiscales

Ministerio de Economía y Hacienda Secretaría de Estado de Hacienda

