

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

UN NUEVO RETO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Angelina Trigo Portela

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de 2013 incorpora y exige en el ámbito de las Administraciones Públicas la planificación de objetivos y la medición de su actividad, obligando al sector público a adaptarse a los principios de eficiencia y eficacia y asegurando la calidad de los servicios que presta. En este sentido, el desempeño de los funcionarios y su evaluación constituye una pieza indispensable para cualquier administración moderna. En este artículo se analiza detalladamente el nuevo modelo de evaluación del desempeño (MED) propuesto por la Comisión creada en el contexto de los trabajos sobre la reforma de la Administración.

INTRODUCCIÓN

Entendemos por evaluación del desempeño un conjunto de principios científicos y lógicos que responden a la necesidad empresarial de contar con instrumentos que per-

mitan repartir a los trabajadores incentivos en forma de pluses salariales por mejor productividad y mayor calidad de su trabajo, así como otros estímulos de tipo cualitativo o en especie.

En el ámbito de las Administraciones Públicas (AAPP), la casi exclusiva y tradicional preocupación por la garantía de la legalidad en el funcionamiento del aparato público, cede paso a una concepción más completa, en la que se introduce la aspiración por la calidad, la eficacia y la eficiencia. Una Administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, promoviendo, al mismo tiempo, la prestación de servicios de mayor calidad sobre la base de sistemas y técnicas de planificación de los objetivos y control de los resultados, y así comienzan a introducirse la planificación estratégica y la dirección por objetivos en las organizaciones que la integran.

La Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) se adentró a través de diversos preceptos en la dirección por objetivos, asignando a los diferentes órganos superiores y directivos las funciones y responsabilidades derivadas de su planificación y gestión, si bien sin exigir en ningún momento, con la claridad necesaria, la obligatoriedad de disponer de ellos.

En el marco de un impulso reformista sin precedentes por parte del Gobierno, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de 2013 se ha sumado a esta corriente imponiendo, ahora sí, de forma preceptiva, la publicación de los planes y de las evaluaciones de su cumplimiento, lo que presupone su existencia y un grado mínimo de estandarización en el conjunto de la Administración y,

más importante aún, coloca a la planificación de objetivos y a la medición de su consecución en el plano de la rendición de cuentas.

EFICACIA Y EFICIENCIA COMO OBJETIVOS BÁSICOS

Es en esa evolución legislativa y, más concretamente, en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas de 2013 (CORA) donde se plantea como una medida de reforma que los «sistemas de medición de la eficiencia, que ya existen y se aplican en determinadas unidades de la AGE, se generalicen de modo que permitan medir la carga de trabajo en las unidades administrativas, calcular el tiempo medio de tramitación de los expedientes, evaluar la productividad de cada unidad y compararla con las homogéneas, lo que posibilitará reasignar recursos y ajustar las retribuciones», con lo que, además, «se podrá corregir la demora con la que se resuelven los procedimientos en las unidades tramitadoras».

La generalización de métodos de evaluación homogéneos proporcionadamente a las características de las diversas actividades de las Administraciones Públicas constituye un elemento clave para la ordenación de los recursos puestos a disposición de las mismas y debe permitir mejoras en la consecución de los principios de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Actualmente, el desarrollo de estos métodos es heterogéneo y desigual.

La medida CORA consiste sustancialmente en asegurar que todas las unidades administrativas disponen de métodos de evaluación de su actividad adaptados a sus características.

En primer lugar, se propone establecer métodos de medición del tiempo empleado en la tramitación de los expedientes y de evaluación comparativa de la actividad en aquellas unidades que lo permitan. Subsidiariamente y en el resto, se propone utilizar métodos normalizados de objetivos e indicadores.

Las unidades que ya tienen estos métodos, deben evaluar su suficiencia y adaptarlos de acuerdo a la finalidad de la medida, que es:

1. Corregir la demora con la que se resuelven los expedientes en las unidades tramitadoras.
2. Evitar la existencia de capacidades de trabajo no utilizadas en las unidades en las que comparativamente puede determinarse esta capacidad.
3. Determinar los objetivos de los centros de acuerdo con los recursos puestos a su disposición.

La medición de las demoras en la resolución de expedientes permite adoptar disposiciones correctivas y, mediante la asignación adecuada de recursos, reducir los tiempos de tramitación.

La introducción de métodos comparativos permite determinar capacidades de trabajo no aprovechadas y evolucionar hacia situaciones óptimas, mediante la detección de las unidades menos eficientes y la determinación de las causas que origina el problema.

La medida CORA está implantada y en la actualidad hay 896 unidades que aplican este sistema de medición de cargas de trabajo.

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Diversos países de la OCDE, entre ellos Australia, Brasil, Canadá, Francia, Alemania y Japón, utilizan sistemas, con distinto grado de implantación, de evaluación del desempeño propiamente dicha (*performance assessment*), para la toma de decisiones en materia de recursos humanos (en lo sucesivo, RRHH) que vinculan la retribución al resultado de la evaluación (*performance related pay*; en lo sucesivo, PRP).

Existe una exhaustiva lista de criterios que se utilizan en estos sistemas: eficacia temporal y calidad de los resultados, efectividad del coste del trabajo, la capacidad de los evaluados, la calidad de la producción o de los rendimientos, entre otros.

En la mayoría de los casos, es el superior jerárquico el responsable de la evaluación y se señala previamente a los evaluados los objetivos y los criterios de medición.

La evaluación puede llegar a tener gran importancia para determinar la retribución y como determinante de la política de promoción, para mejorar la gestión de las unidades y para apoyar las responsabilidades de los jefes de los departamentos. En algunos países, como Canadá, las decisiones relativas a los rangos del salario y el pago por objetivos de los directivos se adoptan directamente por el Gobierno apoyado en las recomendaciones de un comité asesor independiente.

EL CASO ESPAÑOL: EL EMPLEADO PÚBLICO,
EN EL CENTRO Y EL CORAZÓN DE LA REFORMA

En nuestro país, el artículo 12 de la LOFAGE atribuye al ministro, con la asistencia de la subsecretaría (art. 15), entre

otras, la competencia para fijar los objetivos del ministerio y evaluar la realización de los planes de actuación por parte de los órganos directivos, así como el control de eficacia de dichos órganos.

Cualquier reforma estructural de las AAPP debe ir acompañada de la formulación de una estrategia de innovación y eficiencia en la configuración y gestión del empleo público. No puede ser de otra forma cuando el principal activo de la Administración es su capital humano. La transformación del sector público persigue adaptar su funcionamiento a las necesidades de ciudadanos y empresas y lograr que los diferentes niveles y entidades administrativas sean capaces de ofrecer respuestas resolutivas a las inquietudes de los administrados, objetivos muy ambiciosos que no se logran simplemente modificando legislación y racionalizando competencias. Es esencial contar con los trabajadores públicos como protagonistas fundamentales de la reforma.

Los empleados públicos llevan a cabo una labor encomiable, muchas veces no suficientemente reconocida y valorada. Por ello es necesario dar un nuevo impulso a la política de recursos humanos basada en el mérito, la profesionalidad y la responsabilidad; flexible y sensible a las necesidades del servicio público.

La Evaluación del Desempeño (EDD), en particular, ha sido regulada con mayor detalle hasta ahora en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), a la que dedica su artículo 20. En este precepto —cuya vigencia, sin embargo, está suspendida por mor de la disposición final cuarta de esa ley, por lo que su empleo aquí debe siempre

entenderse en términos no imperativos— se regula la *obligatoriedad* de la EDD («Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados»), se establecen los principios que la acotan («Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos») y se fijan sus fines («Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto», además de que «la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño»).

Transcurridas casi dos décadas desde la aprobación de la LOFAGE, son escasas las organizaciones estatales que han adoptado procedimientos formales y explícitos de evaluación de sus resultados y actuaciones, ya sea global o individualizadamente. Razón, entre otras, por la que el Gobierno ha decidido incorporar entre las medidas para la reforma de las Administraciones Públicas la propuesta por la CORA que agrupa una serie de medidas estratégicas de empleo público, con especial referencia a la EDD, que constituye, sin lugar a dudas, uno de los ejes básicos sobre los que debe asentarse la reforma de la función pública de la AGE, dado que a través de la misma se articula un «sistema» que une y proporciona coherencia a tres elementos nucleares: Formación/Carrera/Retribuciones. Pero más allá de un sistema de gestión de personas, se trata de una

herramienta muy vinculada a la dirección de la organización pública por objetivos, y aunque en algunas áreas los sistemas de dirección por objetivos y evaluación de desempeño son práctica habitual, tal como ocurre en la Agencia Tributaria, Seguridad Social, Intervención General, Delegaciones de Economía y Hacienda, Abogacía General, entre otros, no ocurre lo mismo en el resto de la AGE.

El proceso, señala la propuesta CORA, deberá ser llevado a cabo por las Inspecciones de los Servicios de los Departamentos Ministeriales y/o de otros organismos de la AGE sobre la base de criterios comunes, tales como los expuestos en la medida anteriormente referenciada, «Implantación del sistema de medición de la productividad/eficiencia», que permitan un mínimo de flexibilidad y autonomía en su aplicación operativa por las unidades.

De hecho, hasta la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno a finales de 2014, no ha existido en nuestro ordenamiento jurídico ninguna norma —más allá de la legislación presupuestaria— que regulara de forma generalizada y mínimamente detallada la obligación de las organizaciones públicas de dar cuenta a la sociedad de sus planes y resultados, tal como se ha señalado anteriormente, lo que ha dejado en la práctica en manos de los responsables de esas organizaciones el alcance que en cada caso se da al deber general de rendición de cuentas fijado en la LOFAGE.

La íntima relación de dependencia funcional existente entre la evaluación del desempeño de los empleados y la planificación de objetivos de las organizaciones sugiere la necesidad de no emprender aquella sin disponer simultá-

nea o previamente de esta, pues dado el carácter subordinado de los objetivos y metas individuales respecto de los generales de la organización, no cabe pensar en una EDD autónoma sin convertirla en un fin en sí misma.

La EDD es una técnica instrumental utilizada para objetivar la asignación de las retribuciones complementarias basadas en el grado de interés, iniciativa o esfuerzo (complemento de productividad) con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos, así como la aplicación sistemática de otro tipo de estímulos, positivos o negativos, por el desempeño de los empleados, incluyendo la concesión de premios o recompensas y la motivación de los expedientes de remoción del puesto y la carrera profesional.

En este planteamiento, el reparto de la productividad asignada a cada departamento u organismo por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas quedará condicionado a los resultados de la evaluación del desempeño.

UN NUEVO MODELO PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (MED)

Hasta la fecha, es muy diverso el grado de madurez de los procesos de implantación de la EDD debido a la muy diferente naturaleza, funciones, requisitos y, en general, peculiaridades de las organizaciones que conforman el sector público, todo lo cual impide tratarlas como comparables. Ello aconseja considerar las EDD como sistemas cerrados, esto es, como mediciones solo relativas de los méritos o deméritos de los integrantes de cada organización aisladamente considerada, lo que hace que su aplicación en materia de concursos

de provisión de puestos solo resulte incontrovertible, sin matices, en el supuesto excepcional de que únicamente haya candidatos evaluados por la propia organización convocante.

En noviembre de 2014 y a petición de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de las Administraciones Públicas (OPERA), se constituye en el Instituto de Estudios Fiscales una comisión en el marco de la planificación de objetivos y estrategia en las Administraciones Públicas, que tiene por misión ofrecer un manual para implantación de la evaluación del desempeño ligada a la gestión por objetivos y basado en las experiencias reales. Participan en la comisión representantes de los centros que aportan su experiencia contrastada, del Instituto de Estudios Fiscales, de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y de la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; de la Agencia Estatal de Administración Tributaria; y de la Inspección General de los Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas.

El resultado del trabajo de la comisión es un modelo sencillo, adaptable a cualquier organización pública y que persigue fundamentalmente obtener resultados prácticos de la evaluación de desempeño.

Sus principales características son las siguientes:

— Se basa en la existencia en la organización de un *modelo de dirección por objetivos*, con un *sistema de objetivos mensurables e indicadores* para la medición de su grado de cumplimiento en un periodo determinado (habitualmente un año). Es decir, la evaluación del desempeño debe estar coordinada con la dirección por objetivos.

— Es un modelo diseñado, básicamente, para *mejorar la motivación y el reconocimiento* del personal para el logro de los objetivos fijados por la organización. En consecuencia, su finalidad no es la evaluación del conjunto de la organización sino de las personas que la integran.

— La mera identificación y valoración de las personas que obtienen los mejores y los peores resultados no precisa, habitualmente, de un modelo formal de evaluación. En el diseño del modelo se ha considerado la conveniencia de que su aplicación no solo aporte la evaluación básicamente objetiva del personal de la organización, sino que también *mejore la motivación del mayor número de sus empleados*.

— El modelo pretende posibilitar la evaluación del conjunto del personal de la organización *excluyendo al personal directivo*, respecto del cual es necesario tener en cuenta elementos no incluidos en el modelo o hacerlo de forma más singularizada (eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión, control de resultados, etc.).

— La propuesta que ha desarrollado la comisión es un *modelo de mínimos* que requiere la necesaria adaptación según las características propias de cada organización. Es decir, la *sencillez* en su diseño debe posibilitar su adaptación a una tipología muy diversa de entes, teniendo en cuenta su experiencia anterior en la evaluación de su personal, las características específicas de su plan de objetivos, etc.

— Dado que su utilización tiene *carácter voluntario*, el sistema tiene una finalidad indicativa o de referencia proporcionando a los gestores responsables de la política de recursos humanos un modelo de referencia a efectos de la evaluación del desempeño.

— Su principal finalidad es disponer de un instrumento lo más objetivo posible para la asignación al personal de las retribuciones complementarias, básicamente el *complemento de productividad* destinado a retribuir el rendimiento y el logro de resultados, así como el interés, iniciativa o esfuerzo con el que la persona a evaluar desarrolla su trabajo.

— Una segunda utilidad se refiere al desarrollo de la *carrera*, básicamente como un instrumento que coadyuve a la medición del trabajo desarrollado a efecto de *concurso* para la provisión de puestos de trabajo. Su utilización a efectos del otro sistema de provisión de la carrera (libre designación) dependerá del modelo concreto de evaluación que aplique cada organización y de la tipología de puestos que pueda convocar con este sistema.

— Si bien se procura reforzar los aspectos objetivos en el proceso de evaluación, siempre hay que considerar la necesaria aplicación de *criterios subjetivos* que permitan a la jefatura un mejor ajuste de la evaluación a las circunstancias extraordinarias que puedan concurrir en personas concretas y que el modelo no permite identificar y valorar adecuadamente.

— El modelo propuesto tiene varios niveles o aspectos a evaluar. Su aplicación a todos o parte del personal de la organización y la aplicación de los niveles o solo algunos de ellos, debía determinarse en función de la tipología de la organización, así como de la finalidad concreta que en el momento de la evaluación se pretende conseguir. En todo caso, la valoración del aspecto del cumplimiento de objetivos tiene que tener una ponderación relevante en el

modelo de evaluación del desempeño que se establezca en cada organización pública.

— Es un modelo *interno* de la organización y sus resultados son de conocimiento y aprovechamiento exclusivo en la organización que lo utilice. No obstante, si se considera necesaria su utilización total o parcial para la participación de su personal en procesos de provisión de otras organizaciones, la decisión sobre su remisión directa o transmisión previo proceso de homogenización corresponderá a la organización titular de la evaluación.

— La implantación del modelo, con las modificaciones o adaptación que se considere necesaria, puede requerir la realización de *pruebas piloto*.

— El modelo propuesto se basa en la *doble firma* en relación a los evaluadores. Sin perjuicio de que los distintos elementos o niveles a evaluar tengan un carácter objetivo o subjetivo, la evaluación individual de cada empleado debe llevar dos firmas. La del evaluador, que será habitualmente el superior jerárquico inmediato del empleado a evaluar, y la del superior jerárquico de ambos.

Se ha elaborado también por la comisión un ejemplo práctico de la aplicación del modelo que se pone a disposición de las organizaciones.

CONCLUSIÓN

Los trabajos realizados hasta la fecha se dirigen a proporcionar un modelo sencillo, aplicable con carácter general a todas las Administraciones, que permite evaluar el rendimiento de los empleados públicos en función del cum-

plimiento de los objetivos asignados a las unidades en las que presten servicio y que tiene en cuenta, además, consideraciones singulares tales como la actitud y la aptitud.

La participación de expertos de las organizaciones administrativas con mayor número de empleados y que ofrecen un mayor número de servicios públicos a la ciudadanía en la elaboración del modelo es garantía del rigor en el planteamiento y de la objetividad en la medición de los resultados.

Se trata en definitiva de dotarnos de las herramientas más avanzadas, para seguir avanzando en una Administración Pública más ágil, eficaz, eficiente y transparente, y para reconocer y valorar el trabajo de los empleados públicos en el cumplimiento de los objetivos de sus organizaciones respectivas. ■