

L'avaluació i el complement de productivitat de l'empleat públic

Abstract:

Des de l'aprovació de l'EBEP, les administracions públiques han d'avaluar, amb el propòsit de potenciar la carrera horitzontal o de determinar la formació o les retribucions complementàries, el rendiment i la conducta de l'empleat públic. No són moltes les administracions a l'Estat que han avançat en aquesta línia; però en canvi, són molt fortes les reticències que des de diferents vessants es contemplen vers la mesura. Hem observat que els nous sistemes avaluatius que s'estan proposant difereixen substancialment dels que coneixíem fins ara. Quins sistemes d'avaluació podrien tenir més possibilitats d'èxit? Aquesta és la principal motivació de les nostres indagacions. Hem fet balanç de les que hem considerat principals experiències avaluadores que hi ha, a l'àmbit públic, a Catalunya i a l'Estat. Des d'aquesta anàlisi hem pogut determinar quins són els trets bàsics que s'han de contemplar en el disseny d'un sistema avaluatiu i des d'aquests hem plantejat una tipologia dels diferents sistemes avaluatius. Que, sigui quin sigui el model escollit, incideixen en l'increment de l'eficiència, l'efectivitat, l'eficàcia i la qualitat del conjunt de les administracions públiques catalanes.

Paraules clau: acompliment, avaluació, empleat públic, productivitat

Pep Jané

Rafael Martínez (director)



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconegui explícitament els autors i les autores, i l'Escola d'Administració Pública com a editora de la publicació.

“(...) debemos acabar de una vez por todas con la vieja tradición burocrática de dispensar el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y actitud ante el servicio”

(Noguer, 2008)

Índex de continguts.–

<i>Índex de Quadres.–</i>	5
<i>Introducció.–</i>	6
<i>Disseny de la investigació.–</i>	12
<i>Cos teòric.–</i>	16
(i) Determinació de conceptes bàsics.–	16
(ii) Productivitat en el sector públic.....	21
(iii) Tècniques específiques per fer créixer la productivitat al sector públic.–	23
(iv) L'avaluació.–	26
(v) Variables que determinen un sistema avaluatiu.–	35
(vi) Taxonomia.–	53
(vii) Elements afavoridors de la viabilitat del sistema avaluatiu.–	60
<i>Administracions analitzades.–</i>	68
(i) Administració estatal italiana	69
(ii) Administració estatal portuguesa	75
(iii) Administració estatal espanyola	80
a/ Inspecció de Treball i Seguretat Social	86
(iv) Administració autonòmica d'Andalusia.....	89
a/ Servei Andalus d'Ocupació	92
(v) Generalitat de Catalunya	94
a/ Administració de la Generalitat de Catalunya	98
b/ Bombers de la Generalitat de Catalunya.....	103
c/ Mossos d'Esquadra.....	104
d/ Institut Català de la Salut	107
(vi) Administració autonòmica d'Euskadi	110
(vii) Diputació de Barcelona.....	111
(viii) Diputació de Girona.....	113
(ix) Diputació de Tarragona.....	115
(x) Ajuntament de Barcelona.....	117
<i>Conclusions.–</i>	121
<i>Fons.–</i>	128
(i) Bibliogràfiques	128
(ii) Orals.....	132

Índex de Quadres.-

Quadre 1.- Subsistemes de la gestió de recursos humans.....	10
Quadre 2.- Relació de cassos analitzats en profunditat	13
Quadre 3.- Variables que relacionen el feed-back i l'acompliment.....	39
Quadre 4.- Relació entre les tipologies avaluatives i els objectes de valoració	40
Quadre 5.- Esquema de la gestió del rendiment	46
Quadre 6.- Possibles avaluadors	48
Quadre 7.- Tipologia de sistemes d'avaluació de l'empleat públic	53
Quadre 8.- Elements afavoridors de la viabilitat del sistema avaluatiu.....	63
Quadre 9.- Percentatge de personal que configura cada grau de mèrit i respectiu percentatge de recursos destinat a pagar productivitat.....	72
Quadre 10.- Paràmetres avaluats segons agrupacions per funció organitzativa.....	118
Quadre 11.- Classificació dels sistemes avaluats	120

Introducció.-

Quan el 2007 va entrar en vigor l'Estatut bàsic de l'empleat públic (en endavant EBEP) podem afirmar, sense ser presumptuosos, que es va crear un Rubicón en les relacions entre l'empleat públic¹ i l'Administració. Son moltíssimes les novetats, clarificacions, concrecions i avenços –fins i tot ocasions perdudes (Sánchez-Morón, FO-13)²– que marca aquesta llei i que no ve al cas relatar *in extenso*. Però als efectes d'aquest treball resulta crucial l'article 20³, amb el que es desenvolupa l'avaluació de l'acompliment. Després de l'EBEP, l'empleat públic, no tant sols pot perdre la continuïtat en el lloc de treball, en el qual ara hi romandrà segons es valori, després de procediments d'avaluació, el seu rendiment, sinó que, assumint la seva condició de *civil-servant* –l'anglès expressa molt millor la seva naturalesa–, s'imposa la necessitat de desenvolupar la seva tasca de la manera més eficaç i eficient per justificar els cabals públics que ell se li dediquen. A partir de l'EBEP, l'empleat públic ha de ser avaluat d'una manera transparent, objectiva, imparcial i no discriminatòria per la seva conducta i per com rendeix, per allò que assoleix. I aquesta avaluació no està concebuda com una garantia social, com un mecanisme de control amb el qual vigilar als empleats

¹ Quan en aquest estudi ens referim a l'empleat públic, treballador, avaluador, etc., cal entendre que s'està emprant el gènere neutre, no el masculí.

² Miguel Sánchez Morón, catedràtic de Dret Administratiu de la Universidad de Alcalá (UAH) i membre de la "Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público", en la Jornada: l'agenda de la reforma de la funció pública (FO-13), comentava com l'Àgora no havia escoltat a l'Acadèmia i en la redacció de la llei es van ometre fins a set ítems que ell considerava importants.

³ **Article 20. L'avaluació de l'acompliment.** (la negreta és nostra)

1. Les administracions públiques **han d'establir sistemes que permetin l'avaluació de l'acompliment dels seus empleats.**

L'avaluació de l'acompliment és el **procediment mitjançant el qual es mesura i es valora la conducta professional i el rendiment o la consecució de resultats.**

2. Els sistemes d'avaluació de l'acompliment s'han d'adequar, en tot cas, a **criteris de transparència, objectivitat, imparcialitat i no-discriminació**, i s'han d'aplicar sense detriment dels drets dels empleats públics.

3. Les administracions públiques han de determinar els efectes de l'avaluació en la carrera professional horitzontal, la formació, la provisió de llocs de treball i en la percepció de les retribucions complementàries que preveu l'article 24 del present Estatut.

4. La **continuïtat en un lloc de treball obtingut per concurs queda vinculada a l'avaluació de l'acompliment d'acord amb els sistemes d'avaluació** que cada Administració pública determini, donant audiència a l'interessat, i per la corresponent resolució motivada.

5. L'aplicació de la carrera professional horitzontal, de les retribucions complementàries derivades de l'apartat c) de l'article 24 del present Estatut i el cessament del lloc de treball obtingut pel procediment de concurs requereixen **l'aprovació prèvia, en cada cas, de sistemes objectius que permetin avaluar l'acompliment d'acord amb el que estableixen els apartats 1 i 2 d'aquest article.**

manifestament incomplidors, sinó que s'ubica dins del capítol II del Títol III de la norma, capítol que desenvolupa els drets de carrera professional. És a dir, ser avaluat és un dret de l'empleat públic. Dret que, sens dubte, ajudarà a evidenciar als que incompleixen els seus deures.

El problema en el que ha situat el legislador a tots els responsables de personal de les administracions públiques és què mesurar i com mesurar-ho. Respecte a què mesurar al valorar la conducta professional (Quesada Lumbreras, 2009), el propi EBEP ens dóna pistes en el seu article 53, que ens enumera els principis ètics, i sobre tot en el 54 que desglossa els principis de conducta⁴. Tanmateix, un cop coneguts els indicadors que ens parlen de la conducta, segueix pendent com mesurar aquests principis. Alhora, i és crític, cal determinar quins indicadors –i com quantificar-los– són els que determinen el rendiment o l'assoliment dels resultats. No en va, aquesta pretesa dinàmica avaluadora afecta, com hem advertit, a la conservació del lloc de treball obtingut en concurs, i també a la carrera horitzontal del treballador en el seu lloc de treball⁵ i a les

⁴ **Article 54. Principis de conducta.**

1. Han de tractar amb atenció i respecte els ciutadans, els seus superiors i la resta d'empleats públics.
2. L'acompliment de les tasques corresponents al seu lloc de treball s'ha de fer de forma diligent, complint la jornada i l'horari establerts.
3. Han d'obeir les instruccions i ordres professionals dels superiors, llevat que constitueixin una infracció manifesta de l'ordenament jurídic, cas en què les han de depositar immediatament en coneixement dels òrgans d'inspecció procedents.
4. Han d'informar els ciutadans sobre les matèries o assumptes que tinguin dret a conèixer, i facilitar l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions.
5. Han d'administrar els recursos i béns públics amb austeritat i no utilitzar-los en profit propi o de persones pròximes. Així mateix, tenen el deure de vetllar per la seva conservació.
6. S'ha de rebutjar qualsevol regal, favor o servei en condicions avantatjoses que vagi més enllà dels usos habituals, socials i de cortesia, sense perjudici del que estableix el Codi penal.
7. Han de garantir la constància i permanència dels documents per a la seva transmissió i lliurament als seus responsables posteriors.
8. Han de mantenir actualitzada la seva formació i qualificació.
9. Han d'observar les normes sobre seguretat i salut laboral.
10. Han de posar en coneixement dels seus superiors o dels òrgans competents les propostes que considerin adequades per millorar el desenvolupament de les funcions de la unitat en què estiguin destinats. A aquests efectes es pot preveure la creació de la instància adequada competent per centralitzar la recepció de les propostes dels empleats públics o administrats que serveixin per millorar l'eficàcia en el servei.
11. Han de garantir l'atenció al ciutadà en la llengua que sol·liciti sempre que sigui oficial en el territori.

⁵ **Article 17. Carrera horitzontal dels funcionaris de carrera. (negreta nostra)**

Les lleis de funció pública que es dictin en desplegament del present Estatut poden regular la carrera horitzontal dels funcionaris de carrera i poden aplicar, entre altres, les regles següents:

- a) S'ha d'articular un sistema de graus, categories o esglaons d'ascens i fixar la remuneració en cadascun d'aquests. Els ascensos han de ser consecutius amb caràcter general, llevat dels casos excepcionals en què es prevegi una altra possibilitat.

retribucions complementàries⁶. L'EBEP instaura l'avaluació com a incentiu per a un millor rendiment dels empleats públics i, per tant, per a un increment de la productivitat de les administracions públiques.

Molta de la gent que ha tingut una certa responsabilitat al front d'una administració podria coincidir en afirmar: (i) Que la immensa majoria dels les empleats públics són molt bons professionals i amb un rendiment digníssim. (ii) Que, malgrat això, n'hi ha que treballen més i millor. (iii) Que els casos que hi ha d'absentisme, ganduleria, desídia o conductes similars són difícilment combatibles per la via de l'expedient disciplinari. (iv) Que aquesta mala imatge atribuïda a l'empleat públic és mantinguda per uns pocs, però amb una envejable fermesa i impunitat. (v) Que els representants sindicals recelen sistemàticament de qualsevol iniciativa que es proposi en aquest sentit i al respecte dels complements de productivitat aposten, indefectiblement, pels complements lineals. (vi) Que, en bona mesura les administracions funcionen amb una certa eficàcia i solvència gràcies a la tenacitat dels empleats públics, que treballen sense incentius afegits i que han d'assumir les tasques i els problemes que els ocasionen els "incomplidors", els que malauradament, en el sentit Orteguia del terme, han de "conllevar".

Aquesta diagnosi, assumim que subjectiva, ens posa davant de dues necessitats: (i) se ha de combatre l'absentisme⁷ i (ii) s'ha de construir un sistema avaluador que permeti optimitzar el funcionament de l'administració al detectar puntes i valls de rendiment i que pugui establir, en la mesura de les disponibilitats econòmiques, una

b) **S'ha de valorar la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats, els coneixements adquirits i el resultat de l'avaluació de l'acompliment.** S'hi poden incloure així mateix altres mèrits i aptituds per raó de l'especificitat de la funció exercida i l'experiència adquirida.

⁶ **Article 24. Retribucions complementàries. (negreta nostra)**

La quantia i estructura de les retribucions complementàries dels funcionaris s'han d'establir a les corresponents lleis de cada Administració pública atenent, entre altres, els factors següents:

- a) La progressió assolida pel funcionari dins el sistema de carrera administrativa.
- b) L'especial dificultat tècnica, responsabilitat, dedicació, incompatibilitat exigible per a l'acompliment de determinats llocs de treball o les condicions en què es desenvolupa la feina.
- c) **El grau d'interès, iniciativa o esforç amb què el funcionari desenvolupa la feina i el rendiment o resultats obtinguts.**
- d) Els serveis extraordinaris prestats fora de la jornada normal de treball.

⁷ Temàtica que ens apassiona, perquè entenem que és un error donar per exitós que els empleats públics acudeixin al seu lloc de treball i acceptar, en sentit contrari, que existeix un determinat nivell d'incompliment que resta impune perquè és considerat com a irremediable; però no és el nostre actual àmbit d'anàlisi.

retribució complementària de productivitat. Aquest darrer repte és el que ha impulsat la nostra present investigació.

En l'actual context de restricció pressupostària a l'administració pública i on des del sector privat es reclama incrementar la productivitat del treballador per assolir un major nivell de competitivitat, analitzar la productivitat de l'empleat públic ha de ser una prioritat de l'espai públic. Per això, parlar de productivitat és parlar de qualitat del servei, de racionalització de plantilles, de retenció de talent i d'eficàcia en l'ús dels recursos públics. L'estudi de la productivitat implica l'anàlisi de diferents àmbits: l'estructura de la plantilla –en funció de la persona o en funció del lloc?–, la definició dels llocs, les competències professionals, la missió de la unitat, el treball per objectius, el nivell de responsabilitat dins del grup, etc. Amb aquest finalitat, resulta imprescindible analitzar què s'ha fet i què s'està fent a les administracions públiques. La mesura més generalitzada és una avaluació del rendiment expressament dirigida a determinar si l'empleat s'ha fet mereixedor del complement de productivitat –en diverses modalitats. Però, què retribueix aquest complement? Els diferents complements avaluen coses diferents? Les variables que contempen són realment comprovables? El cost que suposa els processos de valorar justifiquen els resultats?

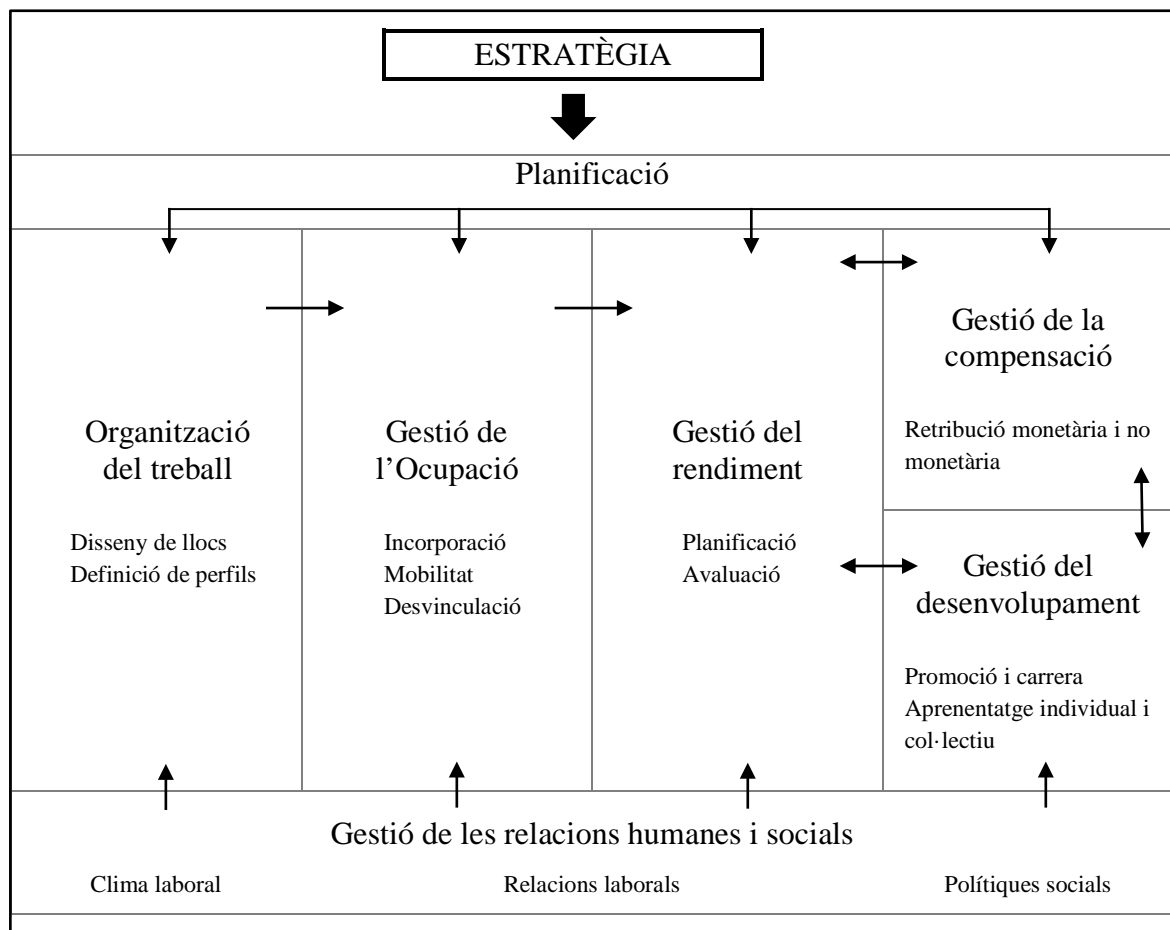
Encara avui, en els centres educatius, a l'explicar als alumnes què és un text periodístic i en què difereix de la prosa quotidiana apareix aquella teoria que explicita que un bon relat periodístic d'un succés ha de respondre, en llenguatge clar i concís, a les cinc preguntes bàsiques: qui, com, quan, on i per què. La lectura posterior dels diaris ens feia comprendre fins a quin punt la teoria és lluny de la realitat. Són moltes les notícies que es perden en els detalls, generalment escabrosos, i poques, molt poques, les que posseeixen aquesta virtut de síntesi i informació que se li reclama a un text periodístic. Quelcom semblant ens succeeix a l'abordar l'avaluació de l'empleat públic.

Es llegeixi a qui es llegeixi, encara que hi ha excepcions⁸, el caràcter imprescindible de l'instrument és reconegut. Sia perquè des d'un enfocament teòric-

⁸ “Establecer un nuevo sistema de evaluación que es obligatorio para la Administración y un derecho para millones de empleados públicos es imponer a todas las administraciones un nuevo e ingente trabajo, para no hablar del coste económico (...) En la mayoría de los puestos de trabajo hablar de rendimientos y de resultados es sencillamente fantasear” (Parada, 2007: 72-3). Opinió en consonància amb la seva comprensió de la carrera horitzontal funcional com la “carrera de los inmóviles” en la qual una avaluació negativa, que impossibilitaria l'ascens, seria l'excepció (pàg. 68-71).

sistèmic l'avaluació, tal i com mostra el Quadre 1, representa el sistema sense el qual subsistemes com el retributiu o el formatiu, entre d'altres, són impossibles (Longo, 2004); és a dir, s'incideix en el seu caràcter de mitjà per a altres finalitats. O sia perquè, des d'una aproximació més pragmàtica-aplicada, se li atorga la centralitat d'un nou model de gestió de personal.

Quadre 1.- *Subsistemes de la gestió de recursos humans*



Font: Longo (2004:114)

Des d'aquesta justificació, afirmacions de l'estil de: "L'avaluació del desenvolupament (...) ha de ser un element central de qualsevol reforma modernitzadora de les nostres administracions públiques"⁹ apareixen, amb major o menor èmfasi, a la

⁹ Informe de la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'EBEP (2005: 99)

literatura sobre Administració. Però la resposta que ha de contenir tota la informació, sovint no apareix. I si al·ludim a la informació com a pretès símil és perquè el que una avaluació ens ofereix és informació. I si a la informació processada, els especialistes en serveis d'intel·ligència en diuen intel·ligència; no és cap banalitat assegurar que el processament de dades que ens brindi un procés avaluador ens donarà Intel·ligència. És a dir, informació processada per un coneixement expert que permetrà, al responsable polític, prendre decisions amb un major coneixement de causa. I per tant, cal suposar que millors perquè tenen una major probabilitat de ser eficaços.

D'altra banda, a l'igual que ens succeeix amb la seguretat, que com a finalitat és absurda, l'avaluació és un mitjà imprescindible per a altres finalitats. Estar segur no és una finalitat en sí mateix, amb això no obtenim res. Estar segur és un mitjà per a poder escometre altres fites que sense seguretat són quimèriques. Així, avaluar és un mitjà per accedir a un tipus d'Administració pública que res té a veure amb el model napoleònic. Per això, (i) perquè l'avaluació és un procés informatiu mitjançant el qual adquirim unes dades brutes que processades ajudaran al responsable polític a prendre decisions amb menor incertesa i (ii) perquè sense aquesta informació i aquest processament la pretensió de transformar el model d'Administració és il·lusori, atès que no hauríem assolit l'escenari que ho permeti, és pel que entenem que parlar d'avaluació suposa preguntar-se: Què avaluem? A qui? Com avaluem? Quan ho fem? I on? Amb això hauríem donat resposta a la naturalesa informativa que té l'avaluació. Però atès que també té caràcter d'instrument necessari per activar altres finalitats, haurem de qüestionar-nos també: per què? Amb quina finalitat avaluem?

L'objecte del present estudi són els sistemes i mecanismes emprats per valorar la productivitat –entesa en un sentit ampli, com ja exposarem més endavant– dels empleats públics. Considerem l'avaluació dels llocs o de les persones que està destinada a una gratificació econòmica directa –paga– o indirecta –carrera professional. De les diferents vinculacions de personal de les administracions públiques que recull l'EBEP, considerarem el personal funcionari de carrera, el personal funcionari interí i el personal laboral. A efectes d'aquest estudi, és empleat públic: el funcionari i el laboral. No així els eventuais, atès que les seves funcions són molt discrecionals. Ni el personal directiu: els alts càrrecs per la mateixa raó que els eventuais, i els directors d'organismes

autònoms o agències perquè, creiem, haurien d'estar subjectes a contractes programa o fórmules similars.

A diferència dels projectes d'investigació no tenim una hipòtesi per a validar, encara que l'afirmació –malgrat que busquem els ítems generalitzables al procés avaluatiu de qualsevol empleat públic– de que un únic model amb el que poder avaluar a tots els empleats públics és irrealitzable, sí que podria arribar a complir aquesta funció. Volem dir que sí creiem que és possible un mecanisme, un procediment, una metodologia avaluativa comú; però els continguts de l'avaluació no poden ser generalitzables. El nostre treball és una acumulació d'estudis de cas amb vocació descriptiva del fenomen avaluatiu i amb pretensió de controlar les principals teories al respecte d'aquest. Per això, en tant que estudi prospectiu, cerca més la descripció d'un nombre elevat de cassos amb l'objecte de, a la llum dels interrogants plantejats, (i) determinar quines són les variables que expliquen un sistema avaluatiu i, un cop establertes, (ii) agrupar els sistemes de característiques homogènies o pròximes cercant generar una taxonomia que ajudi a entendre les diferències entre els mecanismes avaluatius existents, així com els seus potencials avantatges i desavantatges. I des d'aquesta constatació, col·laborar en la formulació d'un instrument vàlid per al futur en l'administració catalana.

Així doncs, la nostra intenció és acumular les “*lessons learned*” d'altres experiències, analitzar què s'està fent, què funciona i què no, i proposar, amb caràcter general, com a indicadors globals per tots els empleats públics, aquells conceptes que contribueixin a una avaluació de qualsevol empleat públic del seu rendiment i ens permeti premiar, si és el cas, la seva productivitat i contribuir, en la resta, a l'increment de la eficiència.

Disseny de la investigació.–

Per poder aproximar-nos a les nostres pretensions hem dissenyat una estratègia analítica o, si se'ns permet, d'investigació assentada en la recopilació, estudi i anàlisi de 24 cassos. L'any 2009, a nivell de l'Administració de la Generalitat es va iniciar un procés d'autoavaluació de la productivitat mitjançant una acta d'avaluació, la superació d'una determinada puntuació donava dret a percebre el complement. Posteriorment la

Direcció general de la Funció Pública va publicar un elaborat informe sobre els resultats del procés a nivell de tota la Generalitat. Aquest any s’han incorporat novetats al procés. Alhora dins de la mateixa Generalitat hi ha departaments que han considerat que alguns col·lectius requereixen de “segons trams” d’aquest complement per avaluar la productivitat. A la resta d’Espanya, entre d’altres, són de destacar el cas de la Comunitat Autònoma Andalusia que ha establert un mecanisme d’avaluació de tota la funció pública a la seva comunitat i que les Universitats ja estan aplicant des de fa temps. Igualment, seran útils els complements de productivitat que existeixen per a alguns empleats públics de la Inspecció de Treball –que han conservat quan han estat parcialment traspassats de l’Estat a la Generalitat–, de l’Agència Tributària (AEAT) i de la docència universitària. Són, sens dubte, situacions molt particulars, però de les que buscarem el mínim comú denominador. Finalment, per tractar-se del cas més avançat, ens serà d’utilitat per al desenvolupament d’aquest estudi de caràcter prospectiu les mesures dutes a termes en el veí Portugal, així com la legislació italiana, pel que sabem, mai duta a la pràctica però innovadora en els seus plantejaments.

Quadre 2.- *Relació de cassos analitzats en profunditat*

<i>Ambit territorial</i>	<i>Administració</i>	<i>Col·lectiu</i>
Estrangera	Itàlia	Personal de l’administració estatal
	Portugal	Personal de l’administració estatal
Estat		Personal de l’administració general de l’Estat Personal de l’administració de Justícia Carrera judicial i fiscal Secretaris judicials Personal laboral de l’Agència Tributària Guàrdia Civil Inspecció de Treball i la Seguretat Social
Autonòmica	Junta d’Andalusia	Junta d’Andalusia Personal de centres i institucions sanitàries (Andalusia) Servei Andalus d’Ocupació (Junta d’Andalusia)
	Generalitat de Catalunya	Personal de l’administració de la Generalitat Personal docent Personal de l’administració de Justícia a Catalunya Personal penitenciari i de Justícia Juvenil Bombers Mossos Institut Català de la Salut
	Euskadi	Personal de l’administració autonòmica basca
Local	Diputació de Barcelona	Personal de la Diputació
	Diputació de Girona	Personal de la Diputació
	Diputació de Tarragona	Personal de la Diputació
	Ajuntament de Barcelona	Personal de l’Ajuntament i Entitats municipals

Font: Elaboració pròpia

Sempre és discutible qualsevol criteri utilitzat en la selecció de cassos. La nostra vocació ha estat obtenir la millor informació possible de l'entorn pròxim i llunyà per enriquir la nostra realitat més quotidiana, la catalana. En el nostre cas, sense ànim d'exhaustivitat, la veritat és que hem consultat dades de molts més sistemes que els 24 explicitats al Quadre 2. No obstant, hem relacionat aquells que compleixen els dos criteris que han estat utilitzats per seleccionar-los. D'una banda, que es tractés d'un sistema avaluatiu vigent o que sense ser-ho, hagués estat projectat recentment i que aportés algun detall rellevant al concepte d'avaluació. La primera intenció era només considerar els mecanismes vigents i contrastats. Però, com d'altra banda ja ens advertia la literatura (Longo, 2005: 128), atesa l'escassa varietat dels sistemes consolidats, hem optat per valorar també algun de fallit o en fase de projecte. Dos d'aquests sistemes en fase de projecte –Govern Basc i Diputació de Girona– no hem sabut que no s'havien implementat fins que no hem pogut contactar amb els responsables de recursos humans de les administracions afectades. I en segon terme, que haguem tingut accés a dades suficients per fer quelcom més que una ressenya; és a dir, que haguem disposat de material per analitzar el sistema i respondre, encara que fos breument, a les preguntes que hem formulat abans. Això ha exclòs aquells mecanismes que no aportaven novetat alguna i que eren versions d'instruments dels que ja disposàvem d'evidències per una altra institució, aquells que ja han estat suficientment relatats per la literatura o aquells que ens han negat una informació més explícita malgrat ser interessants.

Tal i com hem advertit, per fer front a les diverses anàlisi hem accedit, en la mesura que ha estat possible, a la normativa que regulava el procediment. Un cop detectades aquelles administracions que més fortament han apostat per l'avaluació del compliment, ens hem posat en contacte amb els directius competents en matèria de recursos humans de cadascuna d'aquestes administracions. Quan aquestes persones ho han considerat oportú ens han posat en contacte amb els tècnics encarregats de la implementació. Atès que generalment els mecanismes no es troben detallats en la normativa que els regula, sinó que es troben en circulars, ordres o instruccions d'ús intern, i per tant, habitualment no publicades, ha calgut cercar la complicitat dels responsables en l'àmbit dels recursos humans de les administracions interpellades per aconseguir materials prou detallats –que són els que considerem certament útils per assolir l'objectiu d'aquest estudi. Sovint el contacte amb aquests darrers no ha estat

directe, sinó que ha calgut baixar un o dos esgraons en l'escala de comandament; això, i la cortesia que s'exigeix al requerir col·laboració desinteressada en un tema sensible, ha incrementat la complexitat de la fase de documentació. Volem destacar que ens adonat de com la productivitat de l'empleat públic ha esdevingut un tema que ocupa avui en dia un lloc preponderant en l'agenda pública; i per aquest motiu, en la interlocució amb els responsables de les administracions se'ns expliquen els instruments que adopten amb orgull pel que suposa de millora en la planificació i gestió dels recursos humans, però també amb la cautela que exigeixen temes amb repercussió retributiva i que provoquen una profusa conflictivitat en el si de l'organització; probablement per aquesta darrera raó algunes de les persones amb les que hem parlat han preferit mantenir-se en l'anonimat. Al final del treball hem ubicat un epígraf anomenat "Fonts", en el que s'integren les referències habituals a les bibliogràfiques i les orals –que citem amb les sigles FO i el número que en el quadre li hem assignat–, en el qual veiem una font oral a la que citem pel càrrec de forma expressament inconcreta per no revelar la identitat però permetre contextualitzar la informació; algun altre comentari al que podem fer referència en el desenvolupament d'aquesta investigació no es referenciarà explícitament com a font, perquè o bé ha sorgit en converses molt informals posteriors a l'entrevista o s'ha produït en el marc de les relacions laborals que els components del grup han mantingut fora del context d'aquest treball.

Un cop acumulada tota la informació documental i d'entrevistes vam haver d'armar un aparell teòric amb el que poder avançar en l'anàlisi dels sistemes avaluatius. Atès que, si bé existeix una profusa literatura administrativista sobre què ha representat l'avaluació a la Llei per a la Reforma de la Funció Pública de 1984 i en la jurisprudència subsegüent¹⁰ i, fins i tot, una gens menyspreable producció sobre les conseqüències que tindrà el desenvolupament dels sistemes avaluatius que obliga l'article vigèsim de l'EBEP¹¹; no hem trobat, des dels paràmetres d'anàlisi de la ciència

¹⁰ Un bon treball recopilatori d'aquesta evolució en la literatura i la jurisprudència es pot veure a Castillo Blanco, F (2002). Sobre els efectes retributius complementaris que l'EBEP estableix per al cas d'una bona avaluació del rendiment, sense ànims d'exhaustivitat, es pot veure: Palomar i Pajuelo (2007), Castillo Blanco (2008), Monereo i Fernández (2008), Vals Arnau (2008), Ferrán Dilla (2009), Palomar Olmeda (2009).

¹¹ Sense ànim d'exhaustivitat es pot consultar: Galindo Meño (2007), Palomar i Pajuelo (2007), Perona Mata (2007), Jiménez Asensio (2008), Noguera (2008), Vida Fernández (2008), Xunta de Galicia (2008), Férrez Fernández (2009), Miguel Pajuelo (2009), Palomar Olmeda i Sempere Navarro, (2009).

de l'Administració, una explicitació prou detallada de les variables amb les que analitzar els esmentats mecanismes avaluatius. I molt menys quins tipus de sistemes avaluatius, en funció d'aquestes variables, existeixen. Sí que s'ha fet una aproximació des de la ciència política a l'anàlisi dels models d'avaluació dels recursos humans (Salvador, 1997: 19-24), en la qual proposa combinar tres models de la teoria de l'organització: el model d'elecció racional, el model d'organització i el model d'organització política; i completar-lo amb les aportacions que realitza el management. Hem recollit els elements que apunta el mateix autor (Salvador, 1997: 64-66), els paràmetres i els interrogants que es planteja la literatura estudiada (Gómez-Pomar i Gayle, 2008: 18; Cortés, 2009) per definir les variables bàsiques que permeten crear una taxonomia i comparar els trets definidors bàsics de qualsevol sistema d'avaluació. Des d'aquesta concepció que estimem innovadora i aclaridora hem avançat, tímidament, en la concreció de quins continguts avaluatius poden assolir caràcter general per a tots els empleats públics catalans; però, en canvi, sí que hem progressat en l'explicitació dels ítems concrets amb els que cada sistema avaluatiu procedeix.

Cos teòric.-

(i) Determinació de conceptes bàsics.-

No obstant això, abans d'entrar de ple a explicitar el nostre cos teòric i els estudis de cas, creiem oportú explicar, o si més no acotar, alguns conceptes bàsics. Això perquè ens facilitarà més tard l'exposició d'algunes especificitats; a banda de la necessitat que tot treball amb vocació científica de col·laborar en la configuració i precisió del llenguatge tècnic que li és propi. Però prèviament a aquesta concreció ens és necessari advertir una obvietat, segurament per això, desprestigiada: la productivitat en l'àmbit públic i en el privat no són, ni probablement poden ser, el mateix. I ens referim al desprestigi perquè, com va afirmar Gredilla: "(...) quedem (...) sorpresos per les freqüents censures dirigides contra l'Administració espanyola des de distintes fonts nacionals (...) en la nostra terra cobren especial força i virulència i s'aprofita qualsevol circumstància per atiar el foc de la crítica contra l'Administració i els seus funcionaris" (1991). Però és que aquestes crítiques neixen, no poques vegades, com sosté Beltran

(1991), de la vinculació de la productivitat a l'eficiència, a l'ús adequat dels recursos disponibles. I això suposa oblidar que l'Administració és més complexa que l'àmbit privat perquè també s'ha d'atendre als drets dels usuaris; s'ha de procurar equitat en la distribució dels bens i serveis, paràmetres com redistribució de la renda no troben parangó a l'esfera privada; s'ha de vetllar per la legalitat del procediment, molts processos estan sotmesos a tràmits que poden estar fins i tot fixats per llei, i que poden també requerir el sotmetiment a controls previs i posteriors –per exemple una contractació d'import elevat. La peculiaritat de l'Administració ve a més reafirmada perquè una productivitat baixa, des de paràmetres d'eficiència, no implicarà pèrdua de clients i encariment del producte, com en l'àmbit privat, sinó, sense ànim d'exhaustivitat, pèrdua de confiança ciutadana, descrèdit polític, creixement del dèficit públic i enduriment de la fiscalitat. No és per tant una qüestió de descompensació, entre el que es genera i els costos, que pugui provocar dificultats per al producte en el mercat. Ni un tema de pagament o no de complements retributius. Estem parlant de dificultats que arriben al Govern i, fins i tot, al mateix Sistema Polític.

Però és que si com indicador de productivitat apel·lem a l'eficàcia, a l'assoliment dels objectius; el que s'ha fet respecte del que es proposava, ho imprescindible per poder avaluar és haver definit prèviament els objectius; és a dir que i com s'espera que ho faci el treballador. Doncs bé, sense entrar en l'anàlisi més política, de si era oportú o no el que s'ha fet, i donant per cert que no hi ha hagut decisions contradictòries del responsable polític –conjuntura que clarament impacta contra l'eficàcia–, el cert és que, en no poques ocasions, a l'Administració, la possibilitat de fixar objectius es fa complex per la naturalesa de l'activitat desenvolupada. En el cas de funcions molt administratiu–normatives com, un registre, se suposaria que el nombre de documents presentats i registrats per temps podria ser un indicador avaluatiu de la productivitat; però, aparentment, és un lloc de treball que no possibilita establir més indicadors quantitius; i en aquest cas, segurament tampoc està subjecte a l'activitat del treballador perquè, en la majoria dels casos, no hi ha un flux constant de peticions de registre. Però és que, a més, la productivitat no pot ser analitzada de manera idèntica en cada àmbit administratiu. No escau el judici global sobre la productivitat de l'Administració. Hauríem sempre d'intentar partir de les funcions de cada lloc de treball

(Toña i Gorriti, 2006) i dels objectius –anuals–, però, segons la naturalesa del que es desenvolupa, aquest procés apriorístic serà viable o no.

Si amb la mesura de l'eficàcia posterguem la qualitat, estem errant. La millora de la productivitat no ha de ser mesurada tant sols en termes d'eficàcia atès que, normalment, el que es produeixen són serveis i la satisfacció més elevada possible de l'usuari hauria de ser un ítem ineludible per l'Administració pública. L'Administració hauria de fer de manera sistemàtica controls de qualitat; avaluar-la. Mesurant-la des de l'usuari –en l'exemple anterior caldria saber quina percepció té l'usuari de l'atenció dispensada al registre. Baudry proposa com a indicadors: (i) la disponibilitat del personal que presta servei, (ii) accessibilitat del servei, (iii) el coneixement previ de les expectatives de l'usuari, (iv) l'adequació del volum de la prestació a la quantitat demandada i (v) la facilitat comunicativa per el fàcil accés a la informació, així com per la senzillesa de les explicacions que fossin necessàries. Caldria comptar per a aquestes avaluacions amb les associacions d'usuaris i, fins i tot, seria bo integrar representants d'aquests en els corresponents òrgans administratius (Beltrán, 1991).

En definitiva, l'Administració no tan sols utilitza l'eficiència i l'eficàcia, també es veu limitada, perquè gran quantitat del que es produeix són serveis, per l'exigència de l'equitat. La qüestió no és mesurar els resultats de l'acció pública i comparar-los amb els objectius prefixats i amb els factors o mitjans consumits en la seva producció. No tant sols és una qüestió tècnica, inclou també processos polítics.

Aquestes diferències entre l'anàlisi de la productivitat en l'esfera pública i en l'esfera privada ha estat l'argument tradicionalment utilitzat per postergar l'avaluació de l'acompliment dels empleats públics. Tant és així que Gorriti (2007) va construir, irònicament, en forma de “beneficis” una exhaustiva relació dels principals inconvenients que poden sorgir quan es pretén avaluar¹². Com pot suposar-se,

¹² Quins són aquests inconvenients? (i) *Ser assertiu*. Quan, per exemple, s'ha de comunicar a un empleat que el seu rendiment no és bo i pot tenir conseqüències. (ii) *Complir terminis*. Així seria el cas dels compromisos temporals d'assoliment d'objectius. (iii) *Pagar més als que millor ho fan*. Cosa que trenca amb el que sempre s'ha defensat, en qualsevol taula de negociació, linealitat de pagament. (iv) *Formar adequadament*. Si l'avaluació és l'inici d'un nou model de gestió de personal és perquè és l'instrument per a altres finalitats i una d'elles és vincular la formació a les carències dels empleats detectades en l'avaluació. Per això, seguir fent formació com un exercici autista de les necessitats és mesquí i un malbaratament. (v) *Comprovar l'impacte de la formació en la productivitat*. Si l'avaluació ha estat

compartim la ironia de Gorriti, i creiem que els suposats nou inconvenients que reporta avaluar són, en definitiva, els principals avantatges que ens aportarà desenvolupar aquest sistema. Sistema que “ha de ser l’element central de qualsevol reforma modernitzadora de les nostres administracions públiques, tal i com succeeix en altres països veïns i com ha establert també recentment la Unió Europea per al seu propi personal” (CEBEP, 2005: 99). En resum, avaluar és un canvi de cultura organitzativa que, ben aplicat, “està cridat a ser un factor fonamental de millora de la motivació i del rendiment de l’empleat públic” (CEBEP, 2005: 99). “Una necessitat ineludible en la nostra època si volem donar resposta al repte que suposa l’aplicació d’alguns dels paradigmes de la governança pública” (Noguer, 2008: 305). No deixa de ser simptomàtic que quelcom que fa lustres ha estat integrat en els sectors productius de l’empresa privada sigui encara un anhel per a la majoria d’àmbits públics. Per moltes diferències que hi hagi entre els sectors públic i privat –que n’hi ha– resulta ja inexcusable posar una solució a una de les, segons Longo (2011), set disfuncions de l’ocupació pública: la pèrdua de productivitat.

Però, què és la productivitat? La definició de productivitat que fa la segona edició del Diccionari de l’Institut d’Estudis Catalans (DIEC), “relació entre la producció obtinguda i els factors emprats per a obtenir-la”, determina que cal una relació, entenem que indirecta, entre *inputs* i *outputs*. Per la seva banda, el Termcat la defineix com la “relació entre la producció obtinguda i els recursos emprats per a obtenir-la, en un període de temps determinat”; per tant, introdueix el factor temps. En resum, tenim una variable –productivitat– que s’explica per la quantitat de producte obtingut emprant uns

encertada, la formació millorarà perquè es dedicarà a allò que faci més falta, la qual cosa redundarà, sense pal·liatius, en una millora de l’eficàcia i suposarà, per tant, una bona inversió formativa. Això exigeix no tant sols avaluar i formar, sinó fer-ho amb els efectes d’aquesta última. (vi) *Contemplar efectes en la carrera professional*. Els resultats de l’avaluació hauran de ser un element clau en la carrera vertical i horitzontal de l’empleat públic. (vi) *Disposar de comandaments responsables*. Controlar indicadors, fer informes, supervisar les tasques que per desenvolupar les funcions i objectius del lloc de treball hagi desenvolupat cada empleat, i que haurien de activitats quotidianes de la unitat i, per suposat, part de les seves funcions. No obstant, no sembla agosarat afirmar que, en moltíssims casos això està força allunyat de la realitat quotidiana. (viii) *Realitzar avaluacions de qualitat del producte i satisfacció de l’usuari*. No en va, un òptim sistema retributiu no hauria de ser, únicament, l’avaluació del subordinat realitzada pel superior jeràrquic; sinó que també l’usuari hauria de tenir la paraula. (ix) *Articular una política de recursos humans*. No servirà, per tant, una gestió conjuntural, improvisada, segons vagin sorgint els temes. Es fa irrenunciable la determinació d’una política de personal, d’un sistema de gestió dels recursos humans que adequi les persones a les estratègies organitzatives (Longo, 2004), d’uns objectius concrets a assolir i que integrats en la dinàmica laboral quotidiana, impregnaran els processos avaluatius.

recursos disponibles: $Productivitat = \frac{Producte}{Cost}$. La productivitat s'incrementa augmentant el producte lliurat i/o reduint-ne el cost. El producte obtingut ha de ser, doncs, mesurable i els recursos quantificables, coneguts i disponibles; tot això referit a un període de temps. Quant més temps s'inverteix per obtenir el producte, menor productivitat, i viceversa.

Aquesta definició és aplicable en el sector productiu privat però, i en el sector públic? Què entenem per productivitat al sector públic? A l'àmbit de l'empresa pública és més fàcil de determinar –sempre podem recórrer als estàndards establerts per l'empresa privada– però a l'àmbit de la prestació de serveis, i molt especialment a l'àmbit administratiu, és difícil determinar quin és el producte que es produeix. Tampoc és senzill repartir, entre les diferents unitats, les despeses comuns i les generals. Encara més complicat seria establir quins són els costos marginals, aquells sobre costos que implica incrementar el nombre de producte lliurat. Aquest tractament de la productivitat com el resultat òptim d'un procés productiu ha de poder garantir que el resultat – productivitat– depèn de l'actuació del treballador, que no està condicionada per una manca de demanda del producte o una limitació dels recursos disponibles. Les nostres administracions, a l'hora de delimitar el producte lliurat, ho resolen de dues maneres diferents: (i) definint les tasques i indicadors que defineixen les funcions del lloc –però no es mesuren– o (ii) establint objectius a assolir i fixant els indicadors que mesuren el grau d'activitat realitzada.

Però que determina que un funcionari és productiu? Fer el que té encomanat, per tant, la seva eficàcia? Això hauria de ser el mínim exigible. No fer-ho hauria de suposar un expedient disciplinari –si és per manca de voluntat–, o formació, recol·locació o remoció –si és per incapacitat– (Gorriti i Basterra, 2009: 11). Si en canvi ens referim a l'eficiència, a optimitzar el quocient producte/recursos, la productivitat no pot ser un reconeixement puntual sinó que ha de ser un objectiu estratègic de l'organització. Tenint clar que seria erroni establir criteris únicament financers per valorar la realització de serveis, atès que el mer control financer pot actuar sense més en detriment de la qualitat rebuda per l'usuari. I assumint que tampoc serà suficient amb comptabilitzar el nombre d'usuaris atesos per valorar un servei. Sempre cal entrar també en la valoració de les qualitats assolides en la prestació.

(ii) Productivitat en el sector públic

S'acostuma a incidir molt en l'organització de l'Administració com a clau de la millora del rendiment; però sovint s'oblida que abans de la reforma estructural cal determinar els processos a escometre, els mètodes i actors amb els quals es treballarà en la gestió d'aquests processos. Igualment seria erroni creure que el simple traspàs al sector públic dels mètodes que han dotat de major eficàcia al sector privat és la solució (Arruñada, FO-13). Per a Ardant (1962), (i) la divisió del treball, (ii) la tecnificació, (iii) la producció en sèrie, (iv) l'organització metòdica i (v) la innovació científica són els mètodes que van fer créixer la productivitat de les empreses privades. En la seva opinió, gran quantitat d'esforços dedicats a negar la possibilitat de creixement de la productivitat en el sector públic neixen de la ignorància i dels prejudicis. L'increment de la productivitat a l'Administració pública passa, en la seva opinió, per tres canvis: (i) una reforma dels mètodes de treball, (ii) la reforma d'estructures organitzatives i (iii) una reforma de l'estatut dels funcionaris. Respecte als mètodes, el més fàcil podria ser creure's que consisteix en traslladar al sector públic els ja testats reeixidament al sector privat. No obstant això, no sempre és possible importar els mètodes del sector privat d'increment de la productivitat a l'esfera pública. De fet, la divisió del treball, malgrat que dota al treballador cada cop més de major habilitat i s'exploten les seves principals aptituds, no contempla que la divisió administrativa és, habitualment, geogràfica i no tècnica. És obvi que la divisió especialitzada seria oportuna ja que, per exemple, amb freqüència els funcionaris de categories superiors desenvolupen tasques administratives secundàries i descarregar-los d'aquestes faria augmentar la productivitat. No obstant, segueix pesant més en la gestió pública la possible pèrdua de coherència final si una excessiva especialització fa perdre la coordinació entre unitats.

Tampoc sembla que la substitució del treballador per la màquina, la tecnificació, sigui fàcilment traslladable. De fet, estem veient com l'administració electrònica genera, en masses ocasions, una administració en paral·lel a la gestionada per personal. Més que un mecanisme amb el qual reduir personal s'està articulant com una facilitat més per a l'administrat. Però és que a més, quan els salaris són elevats –cas del sector privat– i la màquina implica reducció de personal, s'amortitza ràpid. En canvi, tecnificar en el sector públic resulta més costós d'amortitzar pel menor import, comparativament, dels salaris. Això sense considerar que l'estabilitat de l'ocupació

pública dificulta, no poc, la reducció de personal. Tampoc resulta fàcil a l'Administració coordinar i agrupar unitats, requisit gairebé obligat per optimitzar la implementació de la tecnificació i també de la producció en sèrie.

L'organització metòdica del treball de què ens parla Ardant (1962: 60 i ss.) –el que avui coneixem com a organització per processos– requereix preveure, organitzar, manar, coordinar i controlar. Aquest nou disseny transversal del funcionament ens revela dues necessitats: (i) la de disposar d'especialistes en organització dins de les administracions i (ii) la de disposar d'organismes d'inspecció i control que jugaran un rol crucial. Però a més, i és la major dificultat per traslladar aquesta reeixida dinàmica de treball privada a l'àmbit públic, caldria realitzar canvis a la normativa que determina com s'articulen molts dels processos administratius. És a dir, les rigideses normatives de molts processos administratius dificulten enormement la idea d'organització metòdica. No obstant, sí que, assumint l'esperit del funcionament per processos, cal treballar en proposar l'eliminació de tràmits superflus o inútils respectant els que signifiquen les condicions essencials del funcionament del servei.

Per últim, respecte de la innovació científica, motor de creixement del sector privat, Ardant (1962) fa una única advertència sobre la necessitat, per al sector públic, de pensar de modus global a l'hora d'aplicar la ciència, atès que la millora científica en un fet aïllat pot provocar prejudicis en una altre àmbit públic, i això s'ha d'evitar. Amb aquesta cautela de necessitat de mires més globals, quelcom que a la ciència, no tant sols és benvinguda, sinó que és més que necessària.

La dificultat de traslladar els exitosos mètodes de l'empresa privada al món públic segurament neix de les servituds del sector públic, que esmentem a continuació:

a) Defensa de l'interès general. L'acció pública buscant l'equilibri dota de coherència a l'acció pública i el que està mal arbitrat, a la llarga, encareix.

b) Imparcialitat. És essencial que el funcionari ho sigui. Per garantir-la s'estableixen òrgans col·legiats, terminis de resolució, recursos i altres figures administratives que la garanteixen al temps que incrementen el cost.

c) Reglaments. Juntament a la força que suposa tenir una norma que iguala el tractament per a tots està l'entorpiment que la meticulositat normativa pot implicar.

d) Benefici. No podem buscar-lo com a l'esfera privada, però no hi hem de renunciar. Per això, han d'incrementar-se els mitjans amb els que organitzar la responsabilitat dels empleats públics. El control amb el que quantificar la responsabilitat dels empleats públics depèn, en gran mesura, d'un coneixement més exacte dels resultats dels serveis públics, del seu rendiment. En definitiva, d'un bon sistema avaluatiu (Ardant, 1962: 74).

(iii) Tècniques específiques per fer créixer la productivitat al sector públic.–

Tenint presents aquestes limitacions que ens dificulten l'aplicabilitat dels mètodes de treball privats a l'àmbit públic, però prenent-los com a referència, podem parlar de vuit tècniques específiques per al sector públic que ens ajudaran a fer créixer la productivitat i que, lògicament, percebrem al desenvolupar els processos avaluatius.

a) Establiment de programes. Això suposa tres actuacions consecutives: (i) previsió, en funció de la qual (ii) es formarà un pla que pot estar articulat en etapes i que (iii) suposa convergència d'esforços, i per tant, comporta actuar en diversos camps a la vegada per aconseguir allò que es pretenia. De fet, els governs longeus acostumen a programar i els executius breus, no. No obstant, quan ens preguntem per què no es programa i es pensa a llarg termini, acostumem a al·ludir a l'excés de treball ordinari i a la manca de personal. Per altra banda, són els assumptes ordinaris –la seva demora– el que més sulfura al públic; per tant, la prioritat és obvia. A més, despatxar assumptes ordinaris dóna la sensació interna i externa d'eficàcia. Mentre que els programes suposen decisions difícils, doncs pretenen canviar inèrcies i es plantegen modificacions. Però són irrenunciables. “Tot cap d'unitat (...) hauria d'estar obligat a establir el balanç de les seves missions, dels seus mitjans, de les principals mancances i de les principals reformes a dur a terme” (Ardant, 1962:855). No fer res ja és una decisió.

b) Tècniques de confrontació. Comparar els mitjans dels quals es disposa amb els objectius desitjats és una pràctica quotidiana. El que ja no és tan natural és fer-ho tots a l'uníson. Si cada cap, conseller, responsable, etc. es preocupa només perquè ho seu millori i obtenir més dotacions dupliquem recursos i incrementem, si en tenim capacitat, exponencialment la despesa. Per a que aquestes fams desinteressades, però excessives, es posin d'acord entre si, necessitem confrontar. El mitjà adequat per

restringir les ambicions d'alguns és contrastar-les amb les dels demés i és, alhora, el camí de l'estalvi per aplicació de la simple economia d'escala.

c) Mesura del rendiment dels serveis. El quid de la qüestió és ser capaç de xifrar la despesa i la utilitat del servei. Determinar el “pressupost funcional” –despeses pressupostàries de cada unitat– és necessari, però no suficient, per mesurar el rendiment. Cal afegir els elements de cost no pressupostats –per exemple, ocupar un espai públic per al qual no es paga però que obliga que altres serveis estiguin en llocs arrendats. Fins i tot, hauria d'imputar-se la despesa que cal fer per recaptar, via impostos, el necessari per assegurar el pressupost de la unitat –per exemple, per combatre el frau. Però ho terriblement complex és mesurar la utilitat de serveis que, per definició, no obtenen beneficis –a més, al mesurar la utilitat podem comparar entre si les unitats que ofereixen la mateixa prestació i fer visibles les fraccions del servei menys útils i plantejar, fins i tot, reformes o supressions, atesa la seva menor eficàcia. O si ens atrevim a anar més lluny, mesurar la qualitat. Com ja hem advertit prèviament, associar la productivitat exclusivament a l'eficiència és reduccionista. El rendiment d'una unitat ve donat pel que produeix en termes de quantitat, per ho eficient que sigui en aquesta producció, i per la qualitat i utilitat del que s'ha produït. Els indicadors utilitzats per mesurar tot això no poden ser globals. Cal ser capaços d'idear elements susceptibles de ser mesurats en cada administració. L'anàlisi del rendiment, les mesures que adoptem, no resolen els problemes; però ajuden a detectar-los i a projectar les reformes necessàries.

d) Codificació. Existeix la tendència a creure que les inversions materials són les que ajuden a millorar la productivitat, oblidant, que tot sovint, dins de la transformació dels mètodes de treball les inversions intel·lectuals són determinants. En aquest sentit, la codificació és (i) completa, (ii) formal i (iii) permanent. Però malgrat els beneficis de formalitat i seguretat que atorga la codificació, presenta problemes. Així per exemple: la dispersió normativa, l'enorme dificultat de que algú conegui l'estat de la legislació, la mala adaptació de les normes a les situacions canviants, l'excés de reglamentisme o la carència d'especificacions necessàries.

e) Establiment de formalitats inútils. El formalisme, tendència natural perquè facilita és irritant si entorpeix. Hi ha dos tipus: (i) el natural, que és el que simplifica i ajuda a lluitar contra l'arbitrarietat i (ii) l'artificial, aquell que oblida que les formes són un mitjà i les converteix en una finalitat. Evidentment, i ja ho hem explicat a l'abordar l'organització metòdica, la formalitat natural, consubstancial a la pràctica administrativa

és defensable i saludable. La que entorpeix, la mancada de sentit, ha de ser detectada i esporgada.

f) Control. S'acostuma a denunciar l'excés de control com una de les causes d'improductivitat, cosa que és un error, quan no una perversió. De fet, la instauració d'un control profund constitueix una condició fonamental per al bon funcionament i productivitat dels serveis públics. D'altra banda, dels dos controls possibles, a posteriori i preventiu, podem suavitzar l'apriorístic si s'incrementa la responsabilitat dels administradors. En realitat els ministres o consellers haurien de rebre dels comandaments subordinats, periòdicament, informes sumaris amb les observacions més importants i les propostes de reforma no complimentades. Però és a part del que hem dit, la eficàcia del control no depèn tan sols de la qualitat i quantitat dels inspectors, sinó també del curs suficient que es dona als informes d'aquests.

Comentàvem prèviament que la productivitat té tres vies de progrés, el canvi dels mètodes de treball, dels que hem fet un relat extens, la modificació de l'estatut dels empleats i per últim les tan reclamades reformes organitzatives. Les dues darreres tècniques que apuntarem tenen a veure amb el que han de buscar les reformes en estatut d'empleats i estructura organitzativa. Així, entre els treballadors de l'administració pública hem de buscar la responsabilitat i la reforma de les estructures ha de anar darrere de la coordinació.

g) Coordinació. Entre les causes organitzatives responsables de la improductivitat cal assenyalar (i) les estructures administratives jerarquitzades –de tipus militar– en les quals es premia l'ordre i l'autoritat per sobre de l'eficàcia i (ii) la multiplicitat de personal no tècnic sorgida de l'incessant procés de duplicació administrativa, a vegades sota el paraigües de la descentralització. Treure del centre no ha de forçosament duplicar. En canvi, el que fins avui s'ha fet han estat rèpliques territorials del primigeni òrgan central. Aquesta inflació d'instàncies ha portat també a la dispersió gestora, la inflació de personal i juga en contra de l'economia d'escala. Quan l'especialització d'alguns serveis requereix de personal més qualificat o quan les dificultats econòmiques exigeixen prioritzar serveis, aquesta configuració administrativa ni ens aporta el personal necessari, ni ens ajuda a prioritzar sense provocar un greuge territorial. Per això, les solucions bàsiques solen ser (i) reagrupar sense allunyar-les

dramàticament del ciutadà i, per sobre de tot, (ii) coordinar. Però coordinar no és senzill, apareixeran reticències i obstacles d'usuaris, funcionaris i responsables polítics.

h) Responsabilitat. En l'opinió pública la irresponsabilitat del funcionariat és, majoritàriament, una certesa. La capacitat de sancionar a un empleat públic és minsa i complexa, i no són pocs, o són molt visibles, els que semblen haver arribat al seu màxim nivell d'incompetència (Peter i Hull, 2003). La norma que reguli l'ocupació pública hauria de mirar més cap a la productivitat i menys a les garanties de l'ocupació. Fins i tot, caldria revisar les condicions de selecció del personal, atès que, tot i que el reclutament de concurs garanteix les capacitats i elimina l'arbitrarietat, segueix premiant-se la memòria i això és oblidar la decisió o el discerniment; capacitats que estan molt més a prop de l'increment de la productivitat.

Ara bé, la responsabilitat del treballador públic no s'incrementa amb les actuals condicions de remuneració. En línies generals, els llocs que requereixen més capacitació estan pitjor pagats en el sector públic i els que requereixen d'una menor capacitació ho estan al sector privat. És a dir, el sector privat paga talent i l'administració pública, no. En aquesta realitat, el treballador qualificat és difícil reclutar-lo i mantenir-lo. I els que existeixen romanen sota diversos perills: (i) compensar el seu dèficit salarial amb menor rendiment i presència física, (ii) arribar a ser improductiu perquè l'estabilitat del seu lloc no l'obliga a reciclar-se ni a sentir-se amenaçat per ser rellevats per algú més i millor format, (iii) acabar desenvolupant tasques de caire administratiu per manca de materials o auxiliars.

(iv) L'avaluació.–

Per això creiem urgent activar, prèvies garanties avaluatives, un complement de productivitat que incentivi a tots els empleats públics. En la nostra opinió, s'hauria de pagar a qui (i) ha sobrepassat el rendiment anual assignat –indicadors/objectius– segons criteris tècnics prefixats, (ii) a qui realitzà reeixidament un encàrrec que requeria resoldre'l urgentment o que era difícil i (iii) a qui per la seva iniciativa o redueix despeses o incrementa la quantitat o qualitat dels resultats. L'avaluació no ha de comprovar el rendiment sota paràmetres d'esforç esgotador, sinó segons l'esforç

intel·ligent per al progrés de l'organització perquè (i) elimina el malbaratament, (ii) millora el conjunt o (iii) millora els detalls.

En bona mesura, gran part d'aquests mecanismes es van plantejar en l'Informe previ a l'EBEP, que el 2005 va realitzar la Comissió per a l'estudi i preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (CEBEP) que, presidida per Sánchez Morón, va constituir el 2004 el ministre Jordi Sevilla. L'Informe propugna un nou model de gestió dels recursos humans a l'Administració pública. Model que arranca d'una bona definició del lloc de treball, de les funcions –responsabilitats– que s'han de desenvolupar en el lloc. Una definició que perfila els llocs advertint-nos sobre els coneixements, aptituds, habilitats i trets de personalitat que són necessaris per al correcte desenvolupament de les funcions del lloc. Aquesta definició, juntament amb els objectius que per a cada unitat expliciti la corresponent Administració, ens permetrà avaluar l'acompliment amb major rigor. Un model, que juntament amb la tradicional carrera vertical, preveu la carrera horitzontal, en la qual sense canviar de lloc de treball s'evoluciona segons incrementen les competències del treballador. Competències que seran verificades mitjançant el sistema avaluatiu que, alhora, donarà pas a una millor gestió de subsistemes com el formatiu o el retributiu; atès que la formació centrarà els seus esforços en els dèficits que les avaluacions detectin i el salari es compondrà d'unes retribucions bàsiques juntament amb d'altres de complementàries que, en el cas del complement de productivitat dependran, íntegrament, dels resultats de l'avaluació. Model, tot ell, que a més d'una major eficiència i productivitat es tancarà atenent especialment a l'avaluació de la qualitat dels serveis i satisfacció de l'usuari. Gran part d'això, que no tot, va assolir valor normatiu a l'EBEP, definitivament aprovat el 2007; però encara, com en el cas dels sistemes avaluatius, falta per aprovar normativa de desenvolupament que ens permeti una posada en pràctica efectiva i generalitzada.

Dins d'aquest sistema integrat de gestió de personal (Férez Fernández, 2007) que desenvolupa l'EBEP l'avaluació és una de les seves principals novetats. En la seva exposició de motius ja precisa que: “s'introdueix així un factor de motivació personal i de control intern, que és comú a les reformes de l'ocupació pública que s'han adoptat o s'estan articulant a l'àmbit europeu”. Quelcom que l'informe de la CEBEP ja advertia a l'indicar que “aquesta està cridada a ser, si s'aplica bé, un factor fonamental de millora de la motivació i del rendiment de l'empleat públic” (2005: 99). Però no sense advertir

que (i) l'aplicació hauria de ser gradual per adaptar-se a les capacitats de cada Administració, (ii) els sistemes haviem de ser objectius i transparents per no perdre la credibilitat dels treballadors i (iii) s'havia de treballar amb un marge de flexibilitat per adaptar el sistema a cada realitat administrativa. Advertències que estaven en la línia de les que realitzava el Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana (2005): (i) necessitat d'un sòlid lideratge polític que avaluï la institucionalització de les avaluacions, (ii) consensuar amb els representants dels treballadors els mecanismes avaluatius per evitar "anticossos", (iii) utilitzar recolzaments externs experts, (iv) claredat en els criteris i facilitat en la transmissió d'aquests cap a l'interior, (v) maduresa organitzativa en el sentit que no s'implementi el procés avaluatiu, sense abans, per exemple, haver analitzat i definit bé els llocs de treball. Per això Longo (2005: 31) adverteix que la generació d'un sistema avaluatiu no s'ha de convertir en un nou sistema rutinari, sinó que representa una forta inversió en el desenvolupament de les capacitats organitzatives i personals i un canvi de cultura interna, en com es relacionen organització i treballadors. No obstant, no creu necessari obsessionar-se en la recerca de l'indicador clau. Analitzar el rendiment i perseguir la seva millora són la clau. Gorriti (2007) redunda en l'idea de superar les pors a implementar tècniques avaluatives, sempre que el que es mesuri sigui (i) rellevant, (ii) fiable, (iii) discriminador i (iv) pràctic. El propi EBEP, en la seva exposició de motius, adopta les seves cauteles i reclama que els sistemes avaluatius compleixin els principis d'igualtat, objectivitat i transparència, quelcom que l'article 20.2 convertirà en: "transparència, objectivitat, imparcialitat i no-discriminació i" aplicació "sense detriment dels drets dels empleats públics". Es requereix, doncs, que el procés d'elaboració i instauració sigui el més participatiu possible: directius, gestors, agents socials –no hem d'oblidar que es tracta d'un tema recollit en les matèries objecte de negociació (art. 37.1). Així mateix, en el pla individual, cada treballador ha de saber qui, com, quan i de quina manera serà avaluat i quins resultats ha obtingut. I en el pla col·lectiu ha de ser conegut per àrees, unitats, departaments, etc. quins resultats s'han assolit. L'objectivitat tampoc s'ha de dur a les seves màximes conseqüències "atès que és impossible objectivar absolutament" (Noguer, 2008: 314) i privaríem al mecanisme de la flexibilitat necessària per reeixir. Quelcom similar cal apuntar dels altres tres criteris, que no són sinó reproduccions de preceptes constitucionals; són, és clar, inqüestionables, però "cal donar un marge raonable de confiança a la persona o persones que porten a terme l'avaluació" (Noguer, 2008: 315).

L'avaluació del treballador públic, amb les garanties que hem comentat, es converteix a partir de l'EBEP en un dret dels treballadors i en un repte per a les administracions. Dret dels treballadors perquè es fixa al títol III, capítol II de l'EBEP, en què es regulen aquests drets, i repte perquè l'art. 20.1 comina a les Administracions a establir sistemes avaluatius. Quelcom que a la disposició final quarta, apartat segon, determina que produirà efectes a partir de l'entrada en vigor de les lleis de la funció pública que es dictin en desenvolupament de l'EBEP per part de les comunitats autònomes. Estem, per tant, davant d'un dret que ho serà algun dia. I així es configura com a nexa entre l'aproximació macro –la política de personal i sistema de gestió de recursos humans– i la micro –els instruments i les tècniques concretes– (Salvador, 2008: 4) a la relació productiva entre treballador i organització.

Però, què és l'avaluació de l'acompliment? Segons l'article 20.1, paràgraf segon: “és el procediment mitjançant el qual es mesura i es valora la conducta professional i el rendiment o la consecució de resultats”. Es combinen per tant, eficàcia –assoliment de resultats segons els objectius–, eficiència –rendiment– i comportament –conducta professional. Acomplir, segons el DIEC, és dur a terme una cosa manada, resolta o projectada. Atès que els empleats públics desenvolupen les seves funcions d'acord amb les tasques que tenen assignades, l'avaluació de l'acompliment significaria comprovar en quina mesura l'empleat realitza les tasques que té encomanades. La literatura l'ha definit, de manera genèrica, com “emetre un judici de valor sobre el desenvolupament laboral dels treballadors, ja sia a partir dels resultats actuals o del potencial que s'infereix dels seus trets personals i professionals” (Salvador, 2009: 4); en aquesta definició considerem qüestionable l'avaluació del potencial perquè el que ens interessa és avaluar el que realment es fa, les potencialitats no manifestades en el desenvolupament de la tasca, quan no són requerides per a la correcta execució de la tasca, no haurien de ser avaluades.. Una altra definició és: “el procés mitjançant el qual es mesura i valora un comportament organitzacional rellevant, sota el domini de l'executor” (Gorriti, 2007: 10).

Ara que sabem ja què és avaluar i quines garanties ha de comportar, convé conèixer el recorregut que ha de seguir-se per implantar el sistema en una administració. I segurament el primer pas és definir els objectius que es volen aconseguir amb l'avaluació de l'acompliment, determinar què es busca, quines utilitats tindrà el que

aconseguint; en definitiva: qui obtindrà profit dels resultats de la implantació del sistema avaluatiu. Per què s'avalua? I per a qui s'avalua?

Avaluem per al treballador? Ja hem explicat que és un dret del treballador, però com li beneficia? Existeixen estudis sobre l'encaix persona-organització que “sugereixen que moltes accions i conductes dels empleats –p.ex., un augment de l'acompliment, la satisfacció en el lloc de treball o la rotació– depenen del grau d'encaix o de la congruència assolits entre els individus i les organitzacions” (Stazyk, 2011). Per al comú dels treballadors, saber-se útils, tenir clar que s'espera d'ells i constatar que se'ls avalua d'una manera objectiva i justa ha de ser una motivació (Nieto, 1996: 161). Per a la resta, l'increment retributiu que pot comportar l'assoliment de determinats nivells d'acompliment és un poderós incentiu. Tanmateix, el treballador no hauria de ser el destinatari únic de l'avaluació. A qui més beneficia?

Beneficia al superior jeràrquic? Sí, en la mesura que l'avaluació de l'acompliment influeixi en la seva productivitat; però ha d'assumir la responsabilitat de conduir persones. En qualsevol plantejament que es formuli d'avaluació la millor de les opcions requereix la participació del superior jeràrquic (Longo, 2005). Serà tan més valuós per al superior quanta més incidència tingui el resultat de l'equip en l'avaluació del cap. Per això caldria un doble canvi de paradigma: (i) passar del comandament que accedeix al càrrec per l'antiguitat o per l'excel·lència professional en el seu àmbit competencial al comandament que hi accedeix per la seva voluntat i capacitat de direcció d'equips humans, (ii) abandonar la distribució d'unitats directives –serveis, seccions i negociats– com a espais estancs i independents per adoptar una organització on els objectius de l'organització descendeixen en cascada per l'estructura orgànica i on cada nivell directiu assumeix responsabilitats per l'acompliment dels objectius duts a terme per els treballadors que en depenen. No obstant, resulta obvi que, d'una manera o altra, tots els caps avaluen constantment als seus treballadors (Longo, 2005; Gorriti, 2007; Salvador, 2009; Nieto, 2003), per aquesta raó, fer-ho amb una metodologia objectiva i transparent que els ajudi a confirmar el que sospiten o a esmenar opinions errades, segur que els beneficia. D'altra banda, quan l'avaluació es dissenyi com un sistema per captar i retenir talent, també és un recurs amb el que els directius poden consolidar els seus equips i “combatre” la fugida de capital humà que es produeix per

les limitacions de la carrera professional en moltes administracions. Tanmateix, el superior jeràrquic no hauria de ser el destinatari principal de l'avaluació.

Beneficia a l'organització? Hauria de ser la principal beneficiària. Més enllà de l'obligatorietat del compliment de la norma (EBEP) que impulsa a una administració a dotar-se d'un sistema per avaluar l'acompliment? Per què dur a terme un procés complex i potencialment conflictiu? La resposta només pot ser una, perquè els beneficis són molt superiors als costos. En aquest sentit, els beneficis que s'obtinguin dependran de la finalitat que determini l'organització i del convenciment que hi posi en la seva implementació. “Una de les raons subjacents a la implementació de diferents programes d'avaluació és la voluntat de transformar la cultura organitzativa de les respectives administracions, impulsant aspectes com l'enfortiment dels rols directius o la millora de la comunicació interna” (Salvador, 2008: 14). Però, en qualsevol cas, sempre garantirà que s'ha treballat a la recerca de la màxima eficiència, de l'excel·lència, amb l'esperit de retornar el màxim benefici per la despesa –impostos– realitzada per la ciutadania; que és la raó de ser de qualsevol Administració pública.

Beneficia a la societat? Quan parlem de treballadors públics, sí. La major part d'empleats públics són conscients d'estar al servei de la societat, i estan determinats a dotar de valor afegit a la seva tasca. Un sistema que permeti, de manera transparent, acreditar la bona feina que realitzen a diari i el compromís amb els objectius de l'organització –que els faci recuperar la dignitat professional– revertirà en una millor disposició a optimitzar com presten el servei. Creiem que no cal haver de recordar que les funcions que realitzen els empleats públics són necessàries, així doncs la societat es beneficia quan aquests optimitzen en qualitat i quantitat l'acompliment de les seves tasques, i l'avaluació ha de ser la millor eina per garantir l'èxit d'aquesta optimització.

Arribats a aquest punt, el següent pas haurà de ser intentar respondre a la resta de preguntes que, tal i com hem avançat, són l'objecte essencial d'aquest treball: què s'avalua, a qui s'avalua, com s'avalua, quan s'avalua i on s'avalua. En la determinació d'aquestes qüestions serà crucial la participació. Recollir l'opinió dels responsables administratius, d'especialistes, dels empleats públics, dels seus representants sindicals serà, a més d'una obligació en el darrer cas, una dinàmica participativa que redundarà en l'èxit del sistema. L'obscurantisme, el secretisme, la imposició, quasi amb tota

seguretat, garanteixen el fracàs o, si més no, importants complicacions en la posada en funcionament d'un sistema que requereix la participació dels implicats per a la seva viabilitat.

L'apertura participativa permetrà afrontar el tercer pas; poder determinar els continguts concrets que integrem dins de cadascun dels tres elements objecte de l'avaluació: quines són les conductes professionals idònies, quins són els paràmetres que expliquen el rendiment i quins són els objectius a assolir. Concretar aquests ítems determinant quins indicadors “que ofereixin la informació necessària, quantificable i precisa, per poder situar a cada treballador en el seu terme just” (Noguer, 2008: 313) és l'objectiu d'aquesta tercera fase.

Que l'ambició avaluativa no és fàcil es desprèn de l'informe de CEBEP “la implantació de bons sistemes d'avaluació de l'acompliment exigeix el desenvolupament en les organitzacions públiques d'importantes capacitats internes: sistemes de definició d'objectius, indicadors de rendiment, instruments per valorar competències, tècniques especialitzades, directius capacitats i compromesos... Això exigeix una major inversió en la gestió de recursos humans i reforçar les unitats dedicades a aquesta gestió” (2005: 100). Però no són només tècniques o econòmiques les complicacions, també, després de l'experiència dels “sexennis d'investigació” en el professorat universitari, es tem la judicialització del seu contingut i efectes: “la introducció de sistemes d'avaluació del rendiment pot donar lloc a un augment de la conflictivitat jurídica en el si de l'ocupació pública (...) l'Estatut ha de preveure la possibilitat de reclamacions dels interessats contra les decisions d'avaluació davant els òrgans administratius especialitzats corresponents” (CEBEP, 2005: 101). Lamentablement, l'EBEP no va recollir aquesta recomanació del Comitè d'experts; però no seria un error, per part de cada administració en particular quan desenvolupi aquest mecanisme, que adoptés aquesta cautela.

Igualment, quan s'inicia la construcció d'un sistema avaluador s'ha de pensar què volem obtenir-ne, quins efectes o quins impactes tindrà la seva aplicació sobre el treballador i sobre l'organització; quins subsistemes del sistema de gestió de personal es veuen afectats. La CEBEP va pensar en (i) la promoció i carrera del treballador i (ii) en els complements de productivitat. L'EBEP va anar més enllà. En concret, s'estableixen impactes en (i) la formació, (ii) la carrera professional horitzontal, (iii) la provisió de

llocs de treball i (iv) les retribucions complementàries. Així l'article 2.3 indica: "Les administracions públiques han de determinar els efectes de l'avaluació en la carrera professional horitzontal, la formació, la provisió de llocs de treball i en la percepció de les retribucions complementàries que preveu l'article 24 del present Estatut". Fins i tot, determina que, excepte en l'àmbit formatiu, la resta són subsistemes de la gestió de personal que únicament s'activaran prèvia aprovació d'un mecanisme avaluatiu: "art. 20.5. L'aplicació de la carrera professional horitzontal, de les retribucions complementàries derivades de l'apartat c) de l'article 24 del present Estatut i el cessament del lloc de treball obtingut pel procediment de concurs requereixen l'aprovació prèvia, en cada cas, de sistemes objectius que permetin avaluar l'acompliment d'acord amb el que estableixen els apartats 1 i 2 d'aquest article". És a dir, sense avaluació no hi ha possibilitat de carrera horitzontal, ni retribucions complementàries, ni possibles cessaments dels llocs de treball obtinguts per concurs.

Intentant aprofundir un xic més en què signifiquen els possibles efectes, podem afirmar que la formació es veu implicada, doncs l'avaluació ens mostrarà les mancances formatives i ens ajudarà a complementar l'aprenentatge del coneixements i habilitats que ens aproximaran al rendiment excel·lent. Com manté la CEBEP: "La formació constitueix un factor rellevant per incrementar la productivitat de cada empleat públic i de l'organització en el seu conjunt" (2005:105).

Al referir-nos a la carrera professional horitzontal estem parlant d'una innovació de la CEBEP. Aquesta detecta que els empleats públics per promocionar-se es veuen obligats a canviar de lloc de treball, cosa que un alt grau de mobilitat i renovació del personal adscrit a les unitats. D'altra banda, percep que es produeix, en els grups de més alt nivell, una incessant descapitalització, cap el sector privat, per la impossibilitat de creixement econòmic. En aquesta tessitura postula, sense caràcter general –de fet creu que, abans d'implantar-la, cal identificar a quins col·lectius seria aplicable– *"introduir mecanismes horitzontals de progressió (...) que permetin avançar al funcionari, tant des del punt de vista retributiu com de prestigi (...). La promoció horitzontal ha d'estar vinculada, en aquests casos, al desenvolupament de les competències relacionades amb el lloc de treball, manifestat pel rendiment de l'empleat i acreditat en la forma específicament prevista per això (...) ha de lligar-se a l'avaluació de l'acompliment"* (CEBEP, 2005: 98-9). L'EBEP, com hem vist, es

refereix a la necessitat de determinar quins efectes tindrà l'avaluació sobre la carrera horitzontal a l'article 20.3¹³. Però amb això no fa sinó reiterar el que ja havia afirmat a l'article 17 i en el seu paràgraf "b" a l'establir la novetat de la carrera horitzontal¹⁴.

Segurament es troba a faltar una major ambició de l'Estatut, doncs podria, i creiem que hauria d'haver estat així, integrar l'avaluació als processos de promoció interna vertical, quelcom fàcil de fer en processos restringits. Tant agosarat com ho ha estat amb la novetat que suposa l'article 20.4: "*La continuïtat en un lloc de treball obtingut per concurs queda vinculada a l'avaluació de l'acompliment d'acord amb els sistemes d'avaluació que cada Administració pública determini, donant audiència a l'interessat, i per la corresponent resolució motivada*". Quelcom que ja sabem, article 20.5, només succeirà un cop explicitats els pertinents sistemes avaluatius. En tot cas, la continuïtat condicionada donarà pas, mitjançant la normativa avaluativa, a la permanència il·limitada. Serà la concreta actuació de l'empleat públic la que determinarà la seva continuïtat en el seu lloc de treball. Tot això amb les degudes garanties: (i) motivació objectiva fonamentada en l'acompliment professional avaluat i (ii) audiència a la persona afectada. I a més, amb un altre element gens senzill, l'existència de crèdits pressupostaris.

I finalment, les retribucions, abans i després de l'EBEP, es componen d'una part bàsica i d'una de complementària. Aquesta darrera, segons l'article 24, pot donar lloc a diversos tipus de retribucions complementàries entre les que en el paràgraf "c" explicita: "*El grau d'interès, iniciativa o esforç amb què el funcionari desenvolupa la feina i el rendiment o resultats obtinguts*". I com ja hem vist rendiment o resultats són valorats amb els mecanismes avaluatius que sorgeixin fruit de l'article 20. Estaríem davant d'un renovat complement de productivitat. És obvi que en import i percentatge respecte al total percebut per cada empleat faran d'ell un element incentivador o en un calaix de sastre desnaturalitzat com ens sembla que és actualment.

¹³ A part dels molts dels treballs de la nota 11, també pot veure's al respecte: Férez Fernández (2008); Palomar Olmeda (2008); Magón Perales (2009); Miguel Pajuelo (2009).

¹⁴ Art. 17. Les lleis de funció pública que es dictin en desplegament del present Estatut poden regular la carrera horitzontal dels funcionaris de carrera i poden aplicar, entre altres, les regles següents:

b) S'ha de valorar la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats, els coneixements adquirits i el resultat de l'avaluació de l'acompliment. S'hi poden incloure així mateix altres mèrits i aptituds per raó de l'especificitat de la funció exercida i l'experiència adquirida.

En definitiva, l'EBEP configura l'avaluació com una gran oportunitat. Com un instrument que ben definit i aplicat ha d'esperonar l'eficàcia i l'eficiència. Que pot i ha d'ajudar a millorar la productivitat i, perquè no, la qualitat. No obstant, el seu èxit depèn i molt del diàleg en la seva fase de disseny i de la inversió que es faci en les unitats de gestió de personal en les seves etapes de construcció i aplicació. Del convenciment a l'hora d'apostar per les noves tecnologies i per la coordinació i col·laboració entre administracions per, entre totes, dissenyar i perfilar un sistema matriu potent, efectiu i eficaç. La ignorància sempre ens fa temorosos del destí que ens tenen reservades les innovacions; però el que ja sabem és a on ens ha dut la inexistència del mecanisme. Persistir en la no avaluació dels empleats públics perjudica molt, i sobre tot a ells.

(v) Variables que determinen un sistema avaluatiu.–

A la literatura consultada hi ha excel·lents i exhaustives descripcions de sistemes implementats en administracions concretes, però no hem trobat una formulació tipològica nascuda de la comparació de sistemes. Tampoc hem trobat una anàlisi satisfactòria de les variables que configura cada sistema, sinó descripcions més o menys prolixes. Sí que hem trobat referències a les preguntes bàsiques que cal respondre (Dubin, 2008: 71; Cortés, 2009; Salvador, 1997: 65-66). Per això hem considerat prioritari establir unes variables que ens dotin de l'instrument imprescindiblement necessari per analitzar la diversitat de sistemes trobats.

Així, per sintetitzar l'abundant documentació recollida i amb l'objectiu d'establir una tipologia dels sistemes d'avaluació de l'empleat públic, hem determinat les variables que creiem que han de definir qualsevol sistema: (i) finalitat, (ii) efectes, (iii) objecte de valoració, (iv) avaluador, (v) grau de segmentació, (vi) fonts, (vii) periodicitat i (viii) grau de satisfacció.

i.- Finalitat (per què?). La literatura ens diu que tradicionalment l'avaluació es feia per distribuir el complement de productivitat, per donar arguments que recolzessin mesures en matèria de carrera administrativa, per detectar mancances que es poguessin corregir amb iniciatives formatives, o per generar diàleg en les unitats que permetessin les bases per la direcció per objectius (Salvador, 2009: 2). També s'ha

considerat que la finalitat podria ser: “millorar l’eficàcia i l’eficiència organitzatives, millorar el reclutament i la retenció dels bons professionals, incrementar la motivació i desenvolupar habilitats i competències” (Salvador, 2009: 22; 2008: 95). Nosaltres creiem que són quatre les principals motivacions que, no de manera excloent, poden justificar que una organització prengui la decisió d’emprendre una iniciativa d’aquest tipus: controlar, racionalitzar, motivar o gratificar.

a/ *Control*. Quan el principal interès és controlar les actituds negatives en que incorren els treballadors. És una manera d’eludir aplicar el règim disciplinari, bé per la dificultat que comporta acreditar suficientment els fets en el procediment sancionador, bé per evitar la confrontació directa amb el treballador infractor. En la pràctica es centra en lluitar contra l’absentisme que l’organització considera injustificat. La dificultat de demostrar que s’ha fet un ús incorrecte de l’argumentació mèdica per l’absència al treball és el que justifica evitar aplicar el règim disciplinari i recórrer a un sistema d’avaluació de l’assistència que derivi en una compensació econòmica per aquells que tenen un menor nombre de faltes.

b/ *Racionalització*. Quan el que es pretén és aconseguir el millor rendiment dels recursos humans disponibles a l’organització, que el treballador millori, es desenvolupi i incrementi la quantitat i qualitat del producte les seves tasques, sovint mitjançant la formació i la reflexió. Col·lateralment, s’obté informació que permet millorar l’organització de les estructures i processos de la unitat, però aquesta no és la motivació principal per endegar un sistema d’avaluació del treballador. No hem d’associar racionalitzar amb reducció de plantilles. Un procés de racionalització pot arribar a la conclusió que els treballadors poden ser més productius, però si l’organització de la plantilla ha estat ben dissenyada no significa que s’hagi de reduir el nombre de llocs sinó que els llocs donaran el rendiment pel que van ser creats. Sí és cert, que en cassos d’unitats massives en personal, una optimització del rendiment de la plantilla pot fer innecessària la contractació de reforços –tipologia de personal que no té correspondència amb un lloc de plantilla sinó que respon a la necessitat de satisfer les necessitats puntuals de ma d’obra. La racionalització combat les dinàmiques incrementalistes. Aquesta racionalització es pot encarar des d’una perspectiva parcial, posant el focus en l’actitud que té el treballador en l’exercici de les seves funcions, o global, en la qual s’analiza l’actitud que té el treballador en el desenvolupament de les

tasques crítiques que defineixen el seu lloc de treball i dels coneixements i capacitats que hi aplica.

c/ *Motivació*. Quan el que es busca és donar incentius als que treballen millor i/o dotar-se de flexibilitat per reclutar nous talents; en resum retenció i captació de talent. No existeix un sistema d'avaluació de l'acompliment, sinó que es parteix de la idea que el cap de la unitat té coneixement dels elements més productius o amb major talent i, atès que no té altres mitjans –possibilitats de promoció mitjançant carrera horitzontal–, utilitza el complement de productivitat per motivar al treballador, amb una doble voluntat: (i) que el treballador tingui la percepció que la seva feina és valorada per l'organització, i (ii) que no sucumbeixi a la temptació de canviar de lloc per millorar les seves retribucions. Aquesta finalitat és lícita, però emprar un sistema d'avaluació amb aquesta finalitat requereix d'una extrema transparència, per evitar que la subjectivitat pugui derivar en parcialitat.

d/ *Gratificació*. Fa partícips als treballadors dels guanys d'assolir objectius concrets de l'organització. Quan a nivell general –per exemple, la conveniència de receptar medicació genèrica per abaratir el cost farmacèutic–, a nivell d'unitat –per exemple, la necessitat de gestionar una transferència de personal que requerirà un sobre esforç, intens i puntual, per gestionar-lo en un termini concret– o a nivell personal –acumulació temporal de les tasques d'un altre lloc– l'organització exigeix als seus treballadors l'assoliment d'objectius concrets i conjunturals –que no són els objectius estratègics de l'organització, els que es concreten en les tasques habituals del lloc de treball–, es pot considerar el benefici d'atorgar una gratificació extraordinària per als treballadors que acreditin l'esforç realitzat per assolir la fita marcada.

2.– Efectes (perquè). L'avaluació té i ha de tenir conseqüències –majors o menors segons els casos. Els resultats de l'avaluació cal que tinguin alguna repercussió en els treballadors; com ja hem comentat anteriorment segur que també en tindran sobre l'organització –replantejament d'estructures, redefinició de processos, etc.– i, fora desitjable, en l'assoliment de la finalitat per a la qual s'hagi dissenyat. Els efectes que pot produir (Salvador, 2008: 97), sense ser exclusius, es poden resumir en quatre grups:

a/ *Retributius*. Entesos com a efectes directament retributius, mitjançant un complement al sou o determinant la part variable d'aquest; òbviament quan els efectes suposen carrera també comporten una millora retributiva, però entenem que aquests efectes econòmics són indirectes. Existeix discrepància sobre quin percentatge sobre la retribució total ha de suposar el complement de productivitat. Palomar (2009: 487) defensa que “el volum global d'incentiu sigui significatiu en respecte a la totalitat de les retribucions i sensible –tant a l'alça com a la baixa– als resultats de l'òrgan avaluat” i la CEBEP (2005) atribuïa a “l'escassa rellevància del complement” el fracàs que ha estat fins ara l'aplicació del complement de productivitat alhora que ens advertia que “les tendències més innovadores en matèria de retribucions abandonen progressivament el principi universalista i introdueixen criteris de flexibilització de les retribucions (...) afavorint aquelles que es vinculen a l'acompliment”. Però d'altres autors (Cardona, FO-13) consideren que l'import hauria de ser “mínim”, per evitar que hi hagi incentius a falsejar els resultats de l'avaluació.

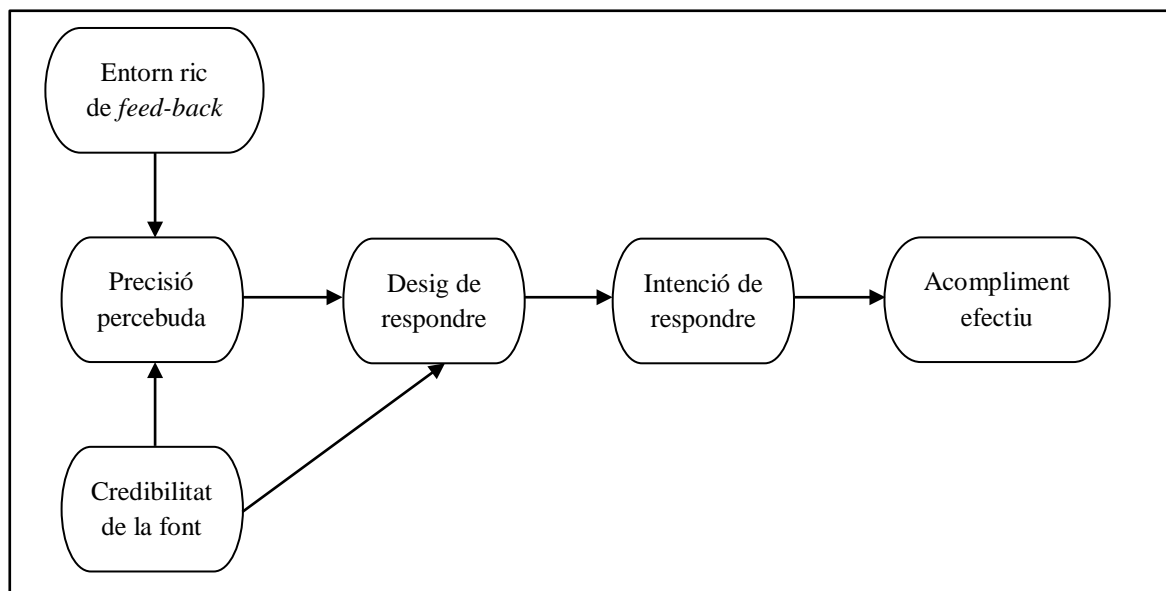
b/ *Curriculars*. Dues són les possibles conseqüències dels efectes curriculars de l'avaluació de l'acompliment: (i) la carrera horitzontal i (ii) la promoció o carrera vertical; algunes administracions també l'han vinculat a la selecció, i així valoren les avaluacions positives de les persones que han ocupat un lloc en interinatge abans d'accedir a la seva provisió definitiva. Des del vessant de l'organització, els efectes curriculars es poden considerar com a resultat de cercar la persona més complidora o eficient per ser promocionada, o com a consolidació en nivells superiors d'expertesa de les persones que acrediten un millor desenvolupament de la seva feina. Des del vessant del treballador, la possibilitat de fer carrera administrativa pot ser un poderós incentiu, sempre i quan es percebi com una possibilitat real, no falsejada pels fenòmens de *spoils system* (Magán, 2009: 368; Nieto, 2003).

c/ *Formatius*. Normalment no serà un efecte directe, però atès que una de les motivacions d'avaluar l'acompliment pot ser cercar la millora de la preparació i qualificació dels empleats, la formació pot ser l'objectiu; que els treballadors poden percebre com un premi, si aquesta és realment de qualitat. És a dir, l'organització no endegarà un procés tan complex i conflictiu com l'avaluació del rendiment per detectar les necessitats formatives –hi ha formes menys complexes– però gairebé sempre hauria de ser un efecte colateral de l'avaluació. La formació consumeix uns recursos

pressupostaris gens menyspreables, per aquesta raó hauria d'estar encaminada a la millora dels resultats, de l'eficiència; ha de ser una inversió en el capital humà. La formació *per se* és un dret de les persones, però la formació destinada a l'optimització dels recursos humans hauria de ser una obligació de les organitzacions. Conseqüentment caldria comprovar, en les avaluacions posteriors, que la formació rebuda ha produït els resultats –millora del rendiment o de la qualitat– que s'esperava; si no ha estat així podem tenir un problema en la determinació de les habilitats necessàries per al bon desenvolupament de la tasca o en l'actitud de l'empleat.

d/ *De reflexió*. L'efecte perseguit podria ser tant la reflexió del treballador com promoure el diàleg i el debat sobre la millor manera d'assolir els objectius, de dur a terme les tasques o de desenvolupar les funcions encarregades, entre el treballador i el superior jeràrquic o el cap de la unitat.

Quadre 3.- Variables que relacionen el *feed-back* i l'acompliment



Font: Gorriti (2010)

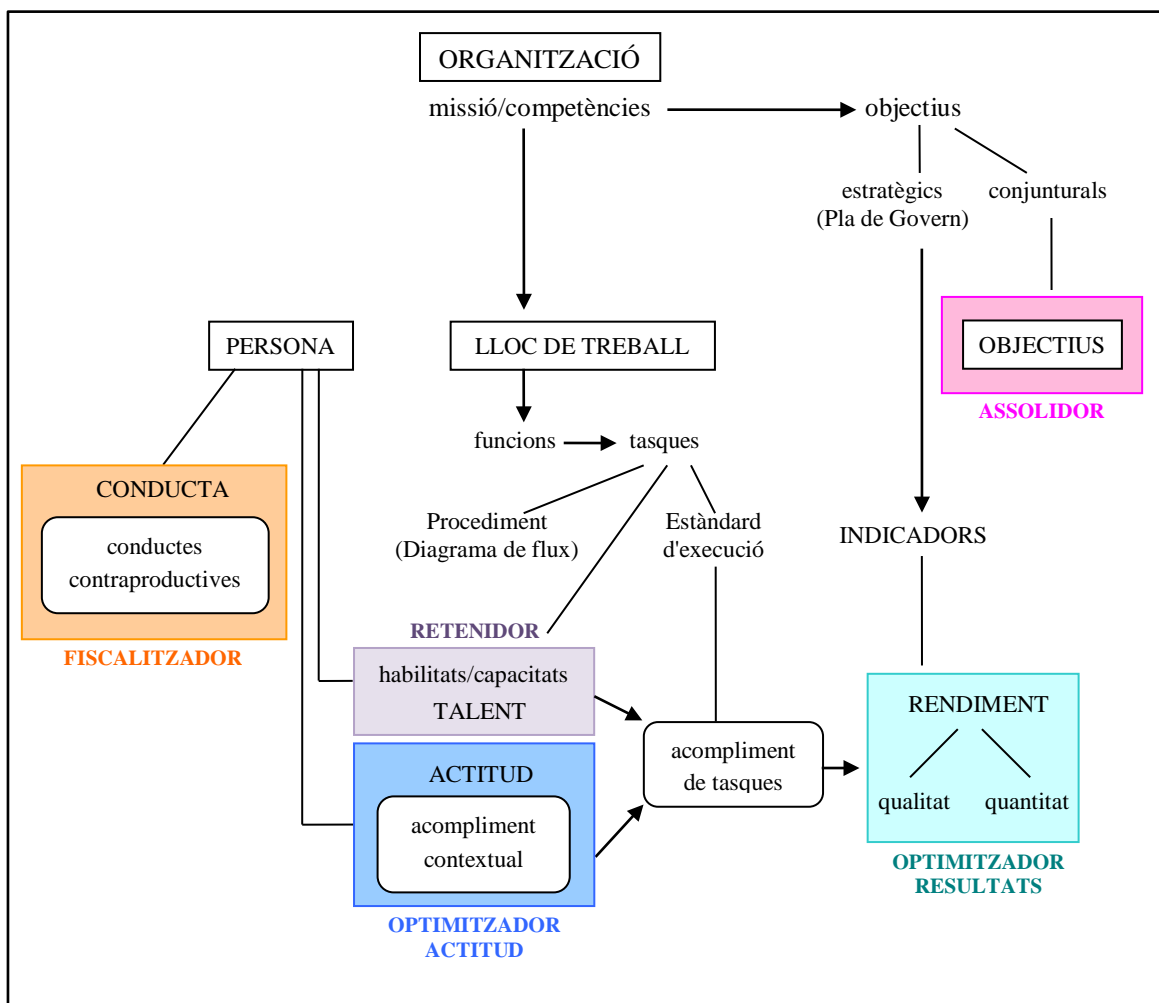
Aquests efectes són els que persegueix la tipologia optimitzadora, tant en la seva vessant d'optimització de l'actitud, perquè fa que el treballador sigui conscient de la diferència entre el rendiment esperat i el rendiment percebut per part de l'organització (Longo, 2005: 134); com des de la vessant d'optimització del rendiment que, segons la nostra concepció, és quan es poden contrastar indicadors d'assoliment dels objectius o quan hi ha un mecanisme que permeti avaluar l'estàndard d'execució de la tasca, i que

permet que cap i treballador dialoguin per veure quin tipus d'acció, generalment formativa, es pot dur a terme per millorar els resultats.

Tal i com veiem al Quadre 3, la combinació d'un *feed-back* ric i de la credibilitat de la font –que proporciona un mecanisme transparent– influeix en el desig de respondre a les observacions que es fan el procés avaluatiu i afavoreixen l'acompliment efectiu amb les tasques encomanades.

3.– Objecte de valoració (què).

Quadre 4.- Relació entre les tipologies avaluatives i els objectes de valoració



Font: Elaboració pròpia

En el Quadre 4¹⁵ podem veure com es relacionen el objectes de valoració amb les tipologies de sistemes d'avaluació que proposa aquest estudi. Partim de la constatació que l'organització té una missió que justifica la seva existència i unes competències que delimiten el seu marc d'actuació. Aquestes competències es materialitzen en uns objectius, que poden ser estratègics –aquells que marquen el tarannà de les polítiques de l'executiu i que es poden explicitar en un Pla de Govern– o conjunturals –aquells que sorgeixen de necessitats puntuals i que poden exigir unes actuacions extraordinàries que requereixin flexibilitat de l'organització i dels seus treballadors. Per exemple, vetllar pels ciutadans és, segurament, la missió principal de qualsevol govern; vetllar per la salut dels ciutadans potser competència d'un determinat nivell de govern; garantir el tractament sanitari, evitar epidèmies, reduir la mortalitat infantil, etc. poden ser objectius estratègics; receptar més medicaments genèrics, disminuir les llistes d'espera a un determinat hospital, millorar el grau de satisfacció dels pacients d'un ambulatori, etc. són possibles objectius conjunturals. Qualsevol objectiu conjuntural ha de ser operatiu i s'ha de poder mesurar amb indicadors. Quan la raó principal per la que una organització es dota d'un sistema d'avaluació i incentivació dels seus empleats és assolir els objectius conjunturals –aquests són l'objecte d'avaluació– que estableixi en cada període, considerem que s'adopta un model assolidor. D'altra banda, l'organització –legitimada la seva existència per la missió i delimitada per les seves competències– es materialitza en una estructura que té com a element mínim i substancial el lloc de treball. Aquest lloc de treball és la unitat necessària per dur a terme unes funcions; per dur a terme aquestes funcions cal que el seu ocupant desenvolupi determinades tasques. En general, les tasques han de permetre assolir els objectius estratègics de l'organització, quan sigui possible operativitzar-los i determinar quins són els indicadors que mesuren el seu acompliment obtindrem una mesura possible de valoració del rendiment. Les tasques no són merament una relació d'activitats que cal fer, sinó que són la manera correcta i òptima de complir amb les funcions que ha de satisfer el lloc. Aquesta manera òptima de realitzar una tasca es defineix per tres elements: (i) el procediment que cal seguir –habitualment es tradueix en un diagrama de flux–, (ii) les habilitats i capacitats que cal emprar –nosaltres resumim aquests dos elements amb el concepte genèric de talent–, i (iii) l'estàndard

¹⁵ En aquest quadre les fletxes indiquen una relació causal o de conseqüència, i les línies dibuixen opcions o possibilitats.

d'execució –que és la concreció que els experts i els experimentats fan sobre com cal fer-ho. Per exemple, anteriorment ens hem referit a la tasca d'un empleat de registre, en el seu cas, el procediment podria ser: rebre el document, llegir-lo transversalment, omplir el formulari de l'aplicació que gestioni el registre, segellar la còpia i lliurar-la al ciutadà; les habilitats requerides serien coneixements suficients dels idiomes oficials i comprensió lectora, i les capacitats, probablement, correcció en el tracte i capacitat de síntesis; i l'estàndard d'execució podria establir aspectes com que quan es recepcioni el document cal assegurar-se que la còpia és fidedigna amb l'original, que cal contrastar amb el ciutadà que sigui correcte el destinatari del document, que cal sintetitzar la identificació que del document es fa a l'aplicació, que cal comprovar que el segell és llegeix bé i que quan es retorna la còpia segellada s'ha d'agrair la visita al ciutadà i informar-lo sobre què pot fer si no rep resposta en el termini establert, i, fins i tot, quins d'aquests aspectes són prescindibles quan hi ha cues massives. Quan un sistema es fixa en com s'acompleixen les tasques està valorant forçosament el rendiment; amb major o menor incís en els aspectes qualitatius o en els quantitativs però sempre buscant optimitzar el rendiment del treballador en la seva condició d'ocupant d'un determinat lloc de treball. Els sistemes que posen el focus en el lloc de treball per avaluar-ne el seu rendiment, tant si s'arriba des de la via del compliment dels objectius fixats com de l'acompliment amb les tasques del lloc, considerem que responen al model optimitzador dels resultats. I finalment, si focalitzem sobre al persona, podem incidir sobre la seva conducta, la seva actitud o el talent que manifesta, i, per aquest mateix ordre, es correspondrien amb els models: fiscalitzador, optimitzador d'actitud o retenidor.

Salvador (2008: 99) afirma que “atesa la dificultat per a mesurar resultats directament imputables a la tasca desenvolupada per cada empleat, molts programes acostumen a centrar-se, de forma predominant, en l'avaluació del treball o del comportament mitjançant la valoració de varis factors –que després concreta en: competències, actituds i resultats– en una escala amb diferents nivells”; nosaltres d'aquestes competències en diem talent, per les actituds i resultats adoptem la terminologia de Gorriti (2007) i les anomenem “acompliment contextual” i dels resultats, “acompliment de tasca”, respectivament. Tot i que els subjectes de la valoració són sempre els treballadors públics, com ja hem avançat, aquesta valoració la podem fer des de tres perspectives: (i) la persona, (ii) el lloc i (iii) l'objectiu.

a/ *Persona*. Tradicionalment s'ha buscat valorar la persona com a treballadora, incidint en els aspectes més objectivables: absentisme (baixes mèdiques), presencialisme (compliment horari), o més subjectius: la percepció que el superior té de l'actitud del treballador vers el treball. És molt qüestionable que la major presència dels treballadors en el lloc de treball comporti una major producció, perquè (i) assistir al lloc de treball no sempre vol dir treballar i (ii) pels col·lectius que no treballen directament en atenció al públic o serveis –per exemple neteja de la via pública, docència, sanitat, etc.– sinó que desenvolupen feines tècniques o que són molt susceptibles de valls i cims en el volum de feina, ho important no sempre és estar al lloc sinó que ho és assolir els objectius del lloc. I no menys important és el risc d'acabar emprant la valoració de la productivitat com una manera de castigar conductes que serien mereixedores de procediments disciplinaris. Aquí no es té en compte el que fa la persona –el resultat de les tasques associades a ocupar un determinat lloc–, la seva conducta s'analitza deslligada del lloc que ocupa, és una “tècnica centrada en l'executor” (Cortés, 2009: 20). Aquesta focalització en la persona té tres vessants principals: la conducta, l'actitud i el talent.

Diferenciem entre les conductes positives i les conductes negatives. Les conductes negatives les anomenem conductes contra-productives (Gorriti i Basterra, 2009: 16). Seria desitjable que l'organització fos capaç de controlar aquestes conductes per les vies ordinàries: conscienciació i, si no fos suficient, règim disciplinari (Cortés, 2009: 16). A l'incidir a combatre les conductes negatives el que es persegueix és disminuir l'absentisme o, el que és el mateix, la presència efectiva en el lloc de treball. Es parteix de la premissa que quant més temps es treballa més es produeix. Això és raonable en tasques que tinguin un flux de producció constant, però per a molts col·lectius no és necessària la presència per realitzar les seves tasques de manera òptima, fins i tot podria ser contraproductiu –per exemple, en el cas de personal inspector que duu a terme les inspeccions en funció del millor moment per detectar la acció infractora, que sovint és fora de la jornada corrent de l'Administració–; també hem de tenir present el teletreball, que desvincula la producció de la presència. Hi ha dues interpretacions del concepte de presència efectiva: (i) nombre de jornades assistides al centre de treball, o (ii) presència en el lloc de treball mentre s'està al centre de treball. Quan interpretem la presència efectiva com a nombre de jornades assistides

al centre de treball –és a dir, no gaudiment de determinats permisos i no romandre en situació d'incapacitat temporal per malaltia comuna–, correm alguns riscos gens menyspreables: (i) penalitzar les mesures de conciliació de la vida personal i familiar que altres polítiques de personal volen potenciar, (ii) dificultar el gaudiment de permisos que permetrien dotar als treballadors de més coneixements, (iii) vulnerar el dret a la salut dels treballadors obligant a persones malaltes a assistir al centre de treball i posant en perill la salut dels companys i (iv), si el que es pretén és evitar el frau en les baixes mèdiques, significa el reconeixement del fracàs de la potestat inspectora i assumir que es farà “pagar justos per pecadors”. La segona interpretació suposa constatar un fet recurrent, el de les persones que compleixen estrictament amb els mecanismes de control horari però que no desenvolupen les seves tasques; com denuncia l'acudit són aquells funcionaris que “van” a treballar però no “treballen”. Aquesta darrera interpretació té més a veure amb la productivitat –per la vessant de producte lliurat– que no pas amb la presència a un ritme de productivitat constant, quant més temps es desenvolupi l'activitat més producte s'aconseguirà; aquesta darrera afirmació justifica la voluntat, comú a totes les administracions, de combatre l'absentisme.

De les conductes positives només valorem la conducta professional, que és l'actitud amb la que es duu a terme la feina, és un aspecte qualitatiu. És important el matís que aporta l'adjectiu “professional” perquè evita entrar en consideracions personals directament associades a percepcions subjectives sobre característiques de la persona –simpatia, introversió, etc.– que no estan necessàriament relacionades amb els desenvolupament de la seva feina. Les conductes positives que relacionem amb la persona –actitud– són les que recull l'EBEP com interès, iniciativa i esforç –que la literatura denomina com a “acompliment contextual” (Gorriti i Basterra, 2009: 16). Són actituds que, amb independència de les condicions del lloc, permeten millorar el rendiment en el lloc de treball. Cal constatar que no assolir un grau mínim en l'avaluació de les conductes positives no significa que s'estigui incorrent en conductes negatives; i viceversa.

El darrer aspecte que es pot valorar en relació a la persona és el talent. Talent entès com al conjunt de coneixements, capacitat i expertesa. No és tant una valoració del valor afegit que aporta el talent del treballador a l'organització –que també– com de

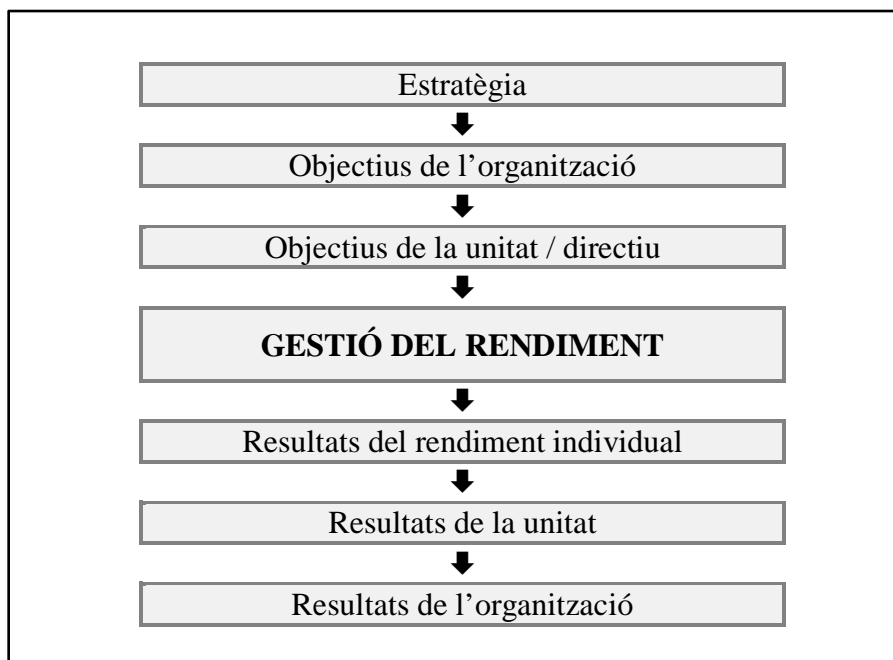
la capacitat de millora, de creixement professional que experimenta. La consolidació de talent és el que justifica la creació d'una carrera vertical –amb el recorregut d'aprenent a sènior que ja coneixíem dels mestres d'oficis–, l'adquisició de graus més elevats d'excel·lència en el desenvolupament professional. Però també és un valor que l'organització vol retenir quan el té dins i que vol captar quan el troba fora.

b/ *Lloc*. Actualment la tendència és cercar “què significa fer-ho bé” en el desenvolupament de les funcions i tasques d'un lloc per part del treballador. El lloc de treball és el nucli bàsic de la gestió de recursos humans, amb una centralitat inqüestionable (CEBEP: 2005). Un lloc de treball es defineix per les funcions que li són atribuïdes i es concreta amb les tasques que desenvolupa. Les funcions són el “què” fa o què hauria de fer la persona que l'ocupa, i sempre tenen la seva justificació en la missió o competències de l'organització. Les tasques no són la disgregació de les funcions (EBEP), sinó que certament són la concreció de “com” es desenvolupen les funcions o com s'haurien de desenvolupar (Toña i Gorriti, 2006; Férez Fernández, 2009: 65). Quan combinem aspectes organitzatius –procediments, diagrames de flux– amb aspectes de la persona –actitud i talent– podem definir els estàndards d'execució d'una tasca i mitjançant indicadors, valorar-ne el resultat –*performance appraisal*– i, per tant, el rendiment quantitatiu i qualitatiu del treballador. Els sistemes avaluatius que tenen en consideració el lloc valoren dos aspectes: els resultats de la tasca desenvolupada i l'actitud del treballador en el desenvolupament de la tasca (Longo, 2005: 129; Salvador, 2009: 23). Que l'avaluació de “l'acompliment de tasques” es faci sobre uns estàndards d'execució que combinen –en la seva determinació– procediment, talent i actitud, és el que ens permet afirmar que el producte resultant de l'avaluació –que es fa sobre uns indicadors– ens donarà la mesura dels resultats –quan siguin quantificables–, però també del rendiment quantitatiu i qualitatiu del treballador. Òbviament estem valorant com ho fa la persona, però a diferència de la classificació anterior, es fa sempre en relació a les tasques concretes de lloc. És un sistema força objectiu, que comporta un important treball previ de definició i anàlisi dels llocs de treball i de les característiques i competències –perfil professional– de l'ocupant ideal. Es podria objectar que la necessitat de vincular l'activitat al lloc comporta rigidesa i dificultat per adaptar-se a noves necessitats però, com apunta Gorriti (FO-3), la possibilitat de variar les tasques

per fer front a nous reptes sense modificar el lloc doten de la necessària agilitat i versatilitat al sistema d'avaluació.

Com ja hem comentat vastament, no sempre la quantitat és el més rellevant en un servei públic (Pujol, FO-13) –que també ho és i en això incideix la productivitat– sinó que sovint el que la ciutadania reclama és la qualitat del servei. “La baixa productivitat de l'Administració pública” es deu “no tant a la qualitat del seu personal (rendiment) com de la seva estructura i organització que fomenten un determinat tipus de comportaments organitzatius” (Salvador, 1997: 32). En la qualitat hi ha factors que escapen a les potestats del treballador –recursos disponibles, organització, planificació, direcció–, però sempre hi ha quelcom que pot aportar, incidint en aspectes de la seva actitud.

Quadre 5.- *Esquema de la gestió del rendiment*



Font: Longo (2004:134)

Com veiem al Quadre 5, la gestió del rendiment ocupa un lloc central en el camí que porta de l'estratègia de l'organització a la materialització en els resultats obtinguts, en el producte. Rendir és produir, i el rendiment és el resultat del procés productiu. El Termcat defineix l'avaluació del rendiment com “la valoració quantitativa i qualitativa de la productivitat i l'eficàcia d'un treballador en el desenvolupament de la

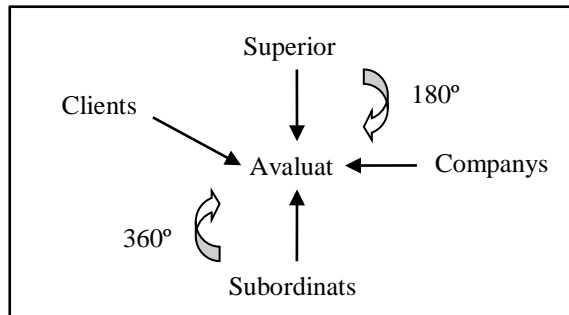
seva feina”. Alhora, quan defineix el “plus de productivitat” ho fa com a “complement salarial assignat a un treballador o a un grup de treballadors per assolir o superar un determinat nivell de rendiment”. Així doncs es relaciona la productivitat amb el rendiment, però alhora es considera que el rendiment reconeix la qualitat com a element a valorar en el resultat obtingut. Quan es vol avaluar el rendiment, entre en joc la “teoria de les expectatives” –*expectancy theory*– que assevera que davant de l’expectativa d’obtenir una recompensa per assolir un major rendiment els treballadors són més proclius a esforçar-se (Salvador, 1997: 56). L’avaluació de l’acompliment sempre ha de perseguir incrementar el rendiment (Longo, 2005: 132).

c/ *Objectiu*. Més innovadora és l’opció de considerar l’avaluació de l’assoliment dels objectius –individuals o grupals– (Cortés, 2009: 12). Ja hem comentat que els objectius estratègics de l’organització, el que entendríem com a missió, es trasllada a cada lloc de treball en la definició de les tasques, per tant, el seu acompliment ja es mesura quan avaluem el desenvolupament del lloc. Hi ha algun autor (Longo, 2005: 132) que considera que només els objectius vinculats directament amb les finalitats estratègiques de l’organització té sentit que siguin avaluats. Tanmateix nosaltres considerem que és lícit establir objectius conjunturals que calgui assolir, i que justifiquin que es fixi algun tipus de gratificació; en aquest sentit un objectiu conjuntural no hauria de ser el desenvolupament normal de les tasques assignades. En qualsevol cas caldrà una definició prèvia i determinar la durada de l’objectiu i la periodicitat en l’avaluació del compliment parcial o total.

4.– Avaluador (qui?). La decisió de qui és l’encarregat d’avaluar l’acompliment no és banal, especialment en aquells sistemes –la majoria– que tenen algun component subjectiu. Perquè els avaluadors tinguin un bon grau d’objectivitat i imparcialitat cal que: (i) coneguin el lloc de treball, (ii) coneguin a les persones avaluades i (iii) estiguin formats per emetre judicis fiables i vàlids (Cortés, 2009: 27). Això obliga a una bona formació en habilitats avaluadores, quan es tracti d’avaluacions que hagin de fer els caps d’equip o unitat, o a que l’organització es doti d’un servei de recursos humans professional i amb coneixements en la matèria. El Quadre 6 ens representa els 4 possibles avaluadors, segons la posició relativa en l’escala jeràrquica o

si és el destinatari del servei. Nosaltres no considerem viable l'avaluació *inter pares* – feta per companys–, però si creiem possible derivar-la a una avaluació feta per òrgans especialitzats dins de l'organització; a més, també distingim com a tipologia separada aquella avaluació per part del superior que es complementa amb una autoavaluació feta per l'empleat.

Quadre 6.- Possibles avaluadors



Font: Adriana i Simón (2008: 20)

a/ *Avaluació directa*. Que sigui el superior jeràrquic, amb la capacitat de revisió per part del cap de la unitat, qui avaluï el treballador és l'opció tradicional i sembla la més lògica, atès que ningú millor que el cap, si més no en teoria, per saber com treballa el seu equip (Longo, 2005: 133). L'avaluació dels treballadors, quan aquests són companys o subordinats, en una organització jeràrquica i reticent a les innovacions, en la qual s'ha fet durant molt temps les mateixes tasques de la mateixa manera –màxima si es té per un valor de l'organització “fer les coses com sempre s'han fet”–, no és una tasca grata, raó per la qual requereix de directius capacitats i convençuts de la bondat de l'avaluació. Encara així, hem de tenir presents el biaixos inherents al fet de ser avaluacions fetes per persones i que s'han descrit com a: halo/born/halo successiu, efecte del major pes d'allò recent, tendència central parcial constant o sistemàtica, i benevolència o severitat (Gorriti i Basterra, 2009: 56; Cortés, 2009: 29-30).

b/ *Avaluació mixta*. Un sistema en el qual participen el treballador i el seu superior jeràrquic, aporta tres millores al sistema anterior: (i) involucra al treballador fent-lo reflexionar sobre el seu acompliment, (ii) afavoreix el diàleg en el si de l'equip, i

(iii) origina dues fonts d'informació que es poden contrastar per detectar casos de valoracions poc objectives per part del cap.

c/ *Avaluació indirecta*. Es pot derivar l'avaluació en una unitat interna especialitzada –usualment en la que té competències en recursos humans. Aquesta opció permet una major professionalització de la tasca, al ser encarregada a experts en la matèria, però allunya molt la decisió del treballador i no genera cap complicitat de l'estructura de l'organització. Tanmateix és un bon recurs com a segona instància, en casos de disparitat de criteri entre avaluador i avaluat o quan es produeixen valoracions extremes, per la banda alta o per la baixa.

d/ *Avaluació externa*. Una altra opció podria ser derivar l'avaluació a una empresa externa. Aquesta opció és recomanable quan cal conèixer el grau de satisfacció de l'usuari, per tant, pot ser molt útil en unitats de serveis o d'atenció al públic. Per la resta de col·lectius, més enllà de la participació inicial d'empreses alienes en el disseny del mecanisme d'avaluació, sembla poc indicat derivar la responsabilitat de l'avaluació periòdica en aquestes, atès el menor coneixement de l'organització, la nul·la proximitat amb els treballadors i el cost econòmic afegit.

e/ *Avaluació circular (360°)*. Finalment, es considera la possibilitat d'una avaluació on l'avaluador sigui avaluat també per la persona avaluada. Encara que hi ha autors (Cortés, 2009: 26) que afirmen que no s'ha demostrat que aquesta tècnica incrementi la qualitat de l'avaluació i, que de fet, no ha funcionat bé en moltes organitzacions, a nosaltres ens sembla que –sense haver pogut contrastar les experiències que ens comenten com fracassades– és, sobre el paper, una opció molt interessant a l'hora de cohesionar equips i d'enfortir el rol directiu.

5.– Grau de segmentació (De quina manera?). Usualment es parteix de la voluntat de dotar-se d'un sol sistema, comú i igual, per a tot el personal d'una determinada administració. Existeix la percepció que la unicitat garanteix la igualtat de tracte. Però la realitat és sempre diversa i dispar, i encara més si es considera la multitud d'administracions públiques. Existeix una gran heterogeneïtat de col·lectius dins de cada administració; alhora que determinats col·lectius –per exemple, cossos de policia–

són més semblants als seu homòlegs d'altres administracions que a altres cossos o categories laborals de la seva pròpia organització. I aquí és vàlida la màxima que la justícia és tractar igual als iguals i diferent als desiguals. Així, de la previsió inicial d'unitat s'acaba derivant en una certa diversitat de sistemes; i, si més no, ho considerem desitjable. Sembla previsible que les administracions amb major diversitat de col·lectius hagin pogut adoptar sistemes més diversos. L'indicador per aquesta variable el presentem com a dicotòmic –unitari o segmentat–, perquè el grau de segmentació no és tan transcendent com el fet mateix d'admetre la diversitat.

6.– Fonts (com?). El mecanismes dels quals es doti el sistema han de permetre que l'avaluació es faci des dels resultats que hagi mesurat aquests mecanismes. I el resultat de la mesura ha de ser una graduació que permeti establir quins són els treballadors que es situen per sobre de la mitjana –aquells a qui cal premiar o reconèixer– i els que es situen molt per sota d'aquesta mitjana –als que cal reciclar o sancionar. Són múltiples les possibilitats de mecanismes que es plantegen –és una pretensió d'aquest estudi conèixer la màxima diversitat per veure què es pot aplicar–, i no és senzill fer una abstracció teòrica de tot el que és o pot arribar a ser possible, per això ens centrem en el coneixements previs adquirits en la fase de documentació, i considerem que podem fer-ne dues aproximacions: segons el seu grau d'objectivació o segons la naturalesa del criteri.

Segons els grau d'objectivació els podem agrupar en dues grans categories:

a/ *Objectivables*. Tenen aquesta consideració els mecanismes que obtenen la informació de bases de dades o de la constatació fefaent de l'assoliment de nivells prèviament establerts i delimitats.

i. Dades proveïdes pels gestors de recursos humans de l'organització. Les més habituals són les que fan referència al presencialisme –compliment de jornada i horari–, absentisme –nombre de baixes mèdiques, indisposicions, gaudiment de permisos– i assistència a activitats formatives –en las que només es valori la presència o en las que calgui certificar l'aprofitament.

ii. **Indicadors.** Habitualment quantitatius, atès que en el cas de ser qualitatius han de ser objectivables i permetre una graduació. Poden ser sobre aspectes concrets del desenvolupament de les tasques específiques del lloc o sobre l'assoliment d'objectius prèviament establerts.

b/ *Subjectivables.* Són els que requereixen de l'apreciació de l'avaluador. Subjectius no vol dir parcials. Cal que existeixen uns criteris d'avaluació definits i coneguts que marquin amb un nivell elevat de concreció com s'ha de fer la valoració.

i. Memòries. Elaborades per les persones que han de ser avaluades on defensen l'activitat desenvolupada en el període a avaluar.

ii. Actes de valoració. Tant en els supòsits d'autoavaluació com d'avaluació per part del superior jeràrquic es basen en puntuacions subjectives o opinions sobre aspectes –que han d'estar clarament definits– del desenvolupament de les funcions o de l'actitud del treballador.

iii. Enquestes. Encarregades per avaluar el grau de satisfacció que produeix l'acció dels treballadors en els destinataris finals.

I la darrera classificació distingeix segons la naturalesa del criteri: (i) “**immediata**” –quan mesura l'execució d'algú en un moment concret–, (ii) “**intermèdia**” –mesura l'execució durant un període de temps–, o (iii) “**última**” – que és el resum del valor global o total que té l'individu per a l'organització– (Gorriti, 2007: 19).

7.– Periodicitat (quan?). La durada que s'estableix dóna una idea de l'estructura del mecanisme; el més habitual és adaptar-lo a l'estructura retributiva o a la dels processos de carrera que s'hagin previst, però poden existir altres períodes d'avaluació: trimestrals, semestrals... (Cortés, 2009: 26). Pot ser determinada o variable; però sempre ha de ser coneguda *a priori*, no pot suposar mai una incertesa.

i. **Determinada.** El més habitual és la periodicitat anual –indistintament de si és any natural o l'annualitat s'adapta al cicle del procés concret– perquè és la que

millor s'adapta al sistema retributiu. Però també existeix la periodicitat supra-anual, generalment quan es relaciona amb la carrera horitzontal.

ii. **Variable.** Probablement la periodicitat infra-anual sigui la que millor permeti adaptar-se a puntes de feina o a l'assoliment d'objectius que requereixen una actuació intensa però relativament breu.

8.- Grau de satisfacció. Aquesta variable no ajuda a definir una tipologia però és l'epíleg ineludible de qualsevol aproximació a aquesta matèria. Malauradament, actualment no hi ha cap metodologia que determini com valorar la bondat del resultat d'un sistema d'avaluació. L'existència no hauria de ser una variable, atès que l'EBEP estableix l'obligatorietat de dotar-se d'un sistema d'avaluació, tot i això seria bo conèixer quin percentatge d'administracions en disposa. En aquest estudi, però, ja hem anat a buscar aquelles administracions que en tenen, i que són rellevants, per tant no hem de fer-nos aquesta pregunta de manera estricta. No obstant, sempre ens podem plantejar si els mecanismes que s'atribueixen les administracions estudiades realment responen a la finalitat que es proposen; perquè quan no podem conèixer l'efectivitat dels efectes ens haurem de conformar en determinar si el mecanisme satisfà la motivació per la qual va ser creat. Així, del creuament necessari d'existència i satisfacció es dibuixen tres possibilitats teòriques: (i) **sense sistema**, (ii) **amb model no satisfactori**, o (iii) **amb model satisfactori**.

I finalment, encara que no ens permeten establir una taxonomia, hi ha alguns ítems que val la pena considerar quan s'analitza un sistema d'avaluació:

i. La meta-avaluació (Salvador, 1997: 51 i 120; 2008: 105). Si es doten de mecanismes de debat i revisió, com el Comitè de Garanties i Drets d'Avaluació que proposa Cortés (2009: 28). Qualsevol sistema que s'hagi dissenyat seguint pautes de qualitat haurà contemplat algun mecanisme de revisió que n'avaluï l'efectivitat; així hauria de ser en qualsevol cas si forma part d'un sistema de gestió del rendiment (Longo, 2005: 136). La millor mesura de transparència hauria de ser oferir periòdicament informació dels resultats i proveir-se de mecanismes de captació de *feedback* per afavorir el debat.

ii. La mediació i arbitratge. Si preveuen respostes per combatre la conflictivitat que generi la implementació de l'avaluació; tal i com aconsellava la

CEBEP. Qualsevol mesura que s'adopti amb efectes retributius o curriculars previsiblement comportarà cert nivell de conflictivitat: via activitat sindical o amb recursos contenciosos administratius. Per això, més que dotar-se de certa capacitat jurídica, és positiu que l'organització es doti de mecanismes de mediació i/o arbitratge que evitin que, en la mesura del possible, els conflictes es judicialitzin.

(vi) **Taxonomia.-**

Quadre 7.- Tipologia de sistemes d'avaluació de l'empleat públic

VARIABLES		MODELS				
		FISCALITZADOR	OPTIMITZADOR		RETENIDOR	ASSOLIDOR
			ACTITUD	RESULTATS		
FINALITAT	Presència	Sí	No	No	No	No
	Qualitat/Quantitat	No	Sí	Sí	No	No
	Premi	No	No	No	Sí	No
	Objectiu	No	No	No	No	Sí
EFFECTES	Retributius	Sí	Sí / No	Sí / No	Sí	Sí
	Curriculars	No	Sí / No	Sí / No	No	No
	Formatius	No	No	Sí	No	No
	Reflexió	No	Sí	No	No	No
OBJECTE	Persona	Sí	Sí	No	Sí	No
	Lloc	No	No	Sí	No	No
	Objectius	No	No	No	No	Sí
SEGMENTACIÓ	Unitari	Sí	No	No	Sí	Sí
	Segmentat	No	Sí	Sí	No	No
FONT	Objectiva	Sí	No	Sí	No	Sí
	Subjectiva	No	Sí	No	Sí	No
AVALUADOR	Directa	No	Sí	Sí	Sí	No
	Mixta	No	Sí	Sí	No	No
	Indirecta	Sí	No	No	No	Sí
	Externa	No	No	No	No	Sí
	Circular	No	No	Sí	No	No
PERIODICITAT	Determinada	Sí	Sí	Sí	Sí	No
	Variable	No	No	No	No	Sí

Font: Elaboració pròpia

Segons els valors que prenen els indicadors de les variables que acabem de definir podem considerar l'existència de quatre tipus possibles de model avaluatiu de la productivitat. La variable que marca el tipus de model és la finalitat, no hi pot haver pluralitat de valors; sí que és cert que una organització pot dissenyar un sistema que combini un o més dels models proposats. No són models excloents i, com es veu en el Quadre 7, un mateix valor de la variable es pot atribuir a més d'un model; és la combinació de les set variables la que determina la tipologia, que, si més no, ens indicaran el tipus dominant dins del sistema concret que estiguem analitzant. Els valors que poden prendre els indicadors de la variable són: "sí" –quan cal que es compleixi el requisit–, "no" –quan no és necessari–, i "sí/no" quan és probable però no obligat.

Model Fiscalitzador (MF). La finalitat és fiscalitzar la variable temps de l'equació de la productivitat. No es preocupa de la qualitat o quantitat de resultats obtinguts, ni pretén premiar als treballadors més talentosos ni recompensar l'assoliment d'objectius. El seu objectiu és aconseguir que els treballadors assisteixin al seu lloc de treball. Parteix de la premissa que a més presència al centre de treball major serà la producció i, per tant, la productivitat. La concreció de quines absències al lloc de treball són justificables pot ser variable segons el criteri de l'organització. Sempre s'haurà de respectar les absències per vacances i les malalties o accidents professionals, també les relacionades amb la maternitat, però la resta són discrecionals. En qualsevol cas es persegueixen les absències injustificades, les justificades com a indisposició i, en menor mesura, les incapacitats temporals per malaltia comuna. Considerarem que un sistema té com a finalitat principal el control de la presència –o el que és el mateix, la lluita contra l'absentisme– quan així ho expliciti –com per exemple, ho serà en els casos que es remuneri la "presència efectiva" – o quan superar un determinat nombre d'absències sigui raó suficient per no percebre el complement i alhora no hi hagi altres finalitats que tinguin més pes en el mecanisme.

L'objecte que avaluem és la persona. No ens fixem en les seves capacitats o coneixements, sinó que focalitzem el control en el seu acompliment de la jornada laboral. Els efectes són exclusivament retributius. No estem parlant d'una part variable del sou sinó d'un complement, d'un "plus", d'una gratificació extraordinària. En funció de quines absències hagi considerat justificades l'organització, podem estar parlant de:

(i) "pagar més per anar a treballar" –quan només es penalitzen les absències

injustificades i les indisposicions– o (ii) “pagar més per treballar més” –quan es reconeix el compromís d’aquells treballadors que renuncien a permisos als que tenen dret legítim: permisos per assumptes personals, permís per trasllat de domicili, etc.

Els sistema ha de ser únic per a tot el personal. No es pot valorar l’absentisme de manera diferent a diferents col·lectius, ni tan sols quan sigui manifest que per a determinats col·lectius l’assistència té efectes més determinants en el desenvolupament del seu lloc de treball –com per exemple: personal penitenciari, bombers, policia o treballadors d’atenció al públic– que no pas per a la resta.

El mecanisme ha de ser objectiu, i necessàriament el que aportin els mecanismes de control horari que gestionin els responsables de recursos humans de l’organització, i per tant l’avaluador només pot ser indirecte. La periodicitat no és una variable determinant, però sembla que el més raonable és que sigui determinada.

No el podem defensar com un veritable sistema d’avaluació, perquè creiem que és una forma d’eludir el règim disciplinari, però és el model més estès actualment, i potser revela una necessitat peremptòria que, a falta d’altres instruments, ha utilitzat el de l’avaluació.

Model Optimitzador. Té com a finalitat millorar la qualitat en l’actitud del treballador i en el desenvolupament de les tasques, que ha de comportar un increment d’eficiència i per tant de la productivitat. Diferenciem dues varietats dins d’aquest model perquè l’estudi dels casos ens ha demostrat que no totes les institucions s’han dotat de l’organització necessària per a avaluar correctament l’acompliment amb el lloc. Així, i encara que la finalitat sigui comuna, distingim entre models que busquen l’optimització de l’actitud de la persona –entesa com a compliment contextual– i els que es centren en l’optimització del desenvolupament de les tasques assignades –el que entenem com a resultats. Podem considerar que l’optimització dels resultats (MOR) és una evolució de l’optimització de l’actitud (MOA), perquè l’acompliment contextual és requerit per al bon desenvolupament de les tasques assignades, juntament amb les capacitats i els coneixements. Per tant, no és rellevant l’efecte colateral que pugui tindre com a incentiu per a retenir talent, perquè la finalitat principal és excel·lir en el com i el què es fa. Tampoc té importància incidir en el presencialisme, perquè o bé no és

transcendent per al desenvolupament del lloc o bé s'adopten altres mecanismes, o, probablement, és conseqüència natural del procés de millora en el que s'involucra el treballador. I no és pertinent considerar l'assoliment d'objectius conjunturals perquè aquest model es centra en la consecució dels objectius estratègics de l'organització, en fer el millor possible allò ordinari sense plantejar-se el que pugui ser extraordinari –aquí es pot permetre el debat darwinià entre especialització o adaptabilitat.

L'objecte de valoració és, per tant, diferent per a cadascun d'aquests submodels. El MOA centre la seva atenció en com la persona s'implica en la feina, però no concreta quines són les tasques que defineixen la feina ni quines són les capacitats que hauria d'acreditar el treballador. En canvi el MOR parteix d'un treball previ d'anàlisi i definició de tots els llocs de treball, als quals se'ls assignen unes tasques i un perfil d'ocupant. Sobre aquesta concreció del lloc s'avalua l'acompliment del treballador, tant en l'actitud manifestada, les capacitats desenvolupades, els coneixements aplicats o els resultats obtinguts. Per aquesta raó considerem que el MOA té com objecte la persona i el MOR, el lloc.

Els efectes són diversos i segons les realitats de cada administració es pot fer més èmfasi en un o altre. Per a ambdós submodels es reconeix l'efecte retributiu, però no és l'únic ni el principal efecte, per això administracions sense grans recursos pressupostaris poden també aprofitar-se d'aquest model. En el model més evolucionat, el MOR, i encara que no sempre comparteixen aquesta opinió els experts consultats, nosaltres considerem que és on es podria introduir amb més garanties la idea d'una part variable del sou que respongués a aquesta avaluació –al voltant del 30% de les retribucions totals tindria capacitat incentivadora. També és possible i aconsellable, encara que no imprescindible, la vinculació d'aquesta avaluació a la carrera professional. En el que divergeixen els submodels és en els efectes que estan destinats a la correcció de les mancances detectades: (i) el MOA esmena la manca d'actitud positiva amb la reflexió –personal o compartida amb el superior–, (ii) en canvi el MOR corregeix les necessitats manifestades mitjançant la formació. Podria plantejar-se dos casos extrems en cada submodel. En el MOA es podria donar el cas de que alguna persona no presentés cap interès en millorar la seva actitud. Com que estem parlant d'actitud positiva, de donar “un xic més de si”, i no pas d'actituds negatives –com ho són en el cas del model fiscalitzador on es persegueixen conductes punibles

disciplinàriament–, no podem adoptar mesures sancionadores, probablement aquí caldria encetar un debat sobre si és desitjable i necessari o no, l'existència de persones que no busquin l'excel·lència però que sí compleixin amb els mínims establerts. En el MOR ens podríem adonar que un treballador que sistemàticament suspèn l'avaluació, i al qual hem format, no s'adapta al lloc que ocupa, en aquest cas és necessari, legítim i legal cercar-li un nou lloc de treball que pugui desenvolupar correctament.

Si considerem el grau de segmentació, un tret comú a ambdós sistemes és la necessitat d'adaptar l'avaluació a col·lectius o tipologies de personal –per al MOA– o als llocs concrets o agrupacions de llocs homologables –per al MOR. Una avaluació genèrica és contraproductiu perquè transmet al treballador la sensació de desvinculació del que s'avalua amb la seva realitat.

En el cas del MOA, la font només pot ser subjectiva, perquè no hi ha manera d'avaluar objectivament les actituds; la subjectivitat no és negativa per sé. Aquí és més rellevant que mai la capacitat del superior jeràrquic d'exercir com a cap d'un equip. Els mecanismes d'avaluació directa són apropiats en la mesura que el cap exerceix el seu lideratge, i els mixtes poden ser els més indicats si faciliten la reflexió i *feed-back* entre el treballador i el seu cap. El MOR permet emprar fonts objectives, encara que també és lícit que es complementin en valoracions més subjectives. Tant les avaluacions directes com les mixtes són apropiades, però a més proposem l'avaluació circular; aquella en que el treballador no només participa reflexionant sobre el seu acompliment sinó que a més avalua l'acompliment del seu cap.

En ambdós submodels el més operatiu seria establir una periodicitat determinada que facilités la planificació de la feina, així com l'aplicació de les mesures correctores de les mancances detectades.

És el model, al nostre entendre, que millor recull l'esperit de l'article 20 de l'EBEP i que sembla ser al que tendeixen els nous sistemes que s'estan dissenyant.

Model Retenedor. Vagi per endavant que som conscients de l'elevat risc de perversió que té aquest model, però hem constatat que algun model es va acabar reconvertint *de facto* en un model d'aquest tipus, per això seria aconsellable considerarlo i debatre'l. Retenir i captar talent és sovint una prioritat per els caps d'unitats que

veuen com constantment perden els membres més destacats del seu equip per motius exclusivament econòmics. En organitzacions on no està implementada una efectiva carrera horitzontal –que permeti millorar les condicions econòmiques sense haver de canviar de lloc–, és recurrent que els treballadors més eficients optin per la mobilitat com a solució per incrementar les seves retribucions. Una cap de personal ens comentava: “seria bo disposar del complement de productivitat com a instrument per premiar als bons treballadors i evitar que tinguin temptacions de anar-se’n”¹⁶; en aquest cas, el premi no compensaria econòmicament el que podria guanyar en un altre lloc, però sí significaria un reconeixement, un incentiu, que juntament amb la tendència natural a romandre al lloc que es coneix i on un es sent valorat faria que el treballador optés per quedar-se a la unitat. Des d’una perspectiva diferent, un altre responsable de recursos humans ens deia: “jo ja faig que l’avaluació surti positiva per aquelles persones que són les que realment treballen”¹⁷, això en sí era una perversió del sistema d’avaluació que existia a la seva organització, perquè no tenia aquesta finalitat, però aquesta persona l’havia adaptat per reconèixer l’activitat de les persones que considerava s’ho mereixien. Atès que és un model que pretén dotar al cap d’una unitat d’incentius directes per retenir aquells elements del seu equip que considera imprescindible, seria necessari que el cap hagués d’acreditar, a posteriori, la idoneïtat de la seva elecció mitjançant l’exigència de compliment dels objectius que li hagin assignat a la unitat; és una manera de dotar de certa autonomia de gestió dels recursos humans a les unitats per a la consecució de resultats. En determinades situacions és difícil delimitar fins on arriba un premi i on comença la gratificació per l’assoliment d’un objectiu; hem d’entendre, en aquest cas, que si bé el treballador premiat ha col·laborat a la consecució d’objectius que tenia el seu cap, aquests no estaven definits clarament com a part de la feina del treballador, i per aquesta raó no és una gratificació.

L’objecte que avalua és sempre la persona, no l’acompliment de la jornada ni les capacitats o coneixements demostrats, ni necessàriament el desenvolupament de les tasques, sinó que usualment es valora la capacitat per resoldre problemes o el compromís amb la unitat. Els efectes són sempre retributius, encara que en la *praxis*

¹⁶ Aquest comentari va sorgir en una conversa informal amb una persona dins del marc habitual de les nostres relacions de treball, fora de les entrevistes que vam dur a terme per a aquest estudi.

¹⁷ Ídem que l’anterior.

també van acompanyats pel reconeixement professional informal per part dels seus immediats superiors jeràrquics. La uniformitat no és un factor determinant –no es preveu cap tipus de segmentació–, però hauria de ser un criteri únic per a cada superior per no incórrer en “amiguisme”. La font és purament subjectiva, perquè és la percepció que en té el superior jeràrquic –únic avaluador– i que relaciona amb les necessitats concretes de la seva unitat. La periodicitat més lògica seria la determinada, si fos variable ens podria induir a pensar que es tracta de gratificacions per a l’assoliment de fites concretes.

Model Assolidor. No es pot relacionar amb la consecució dels objectius estratègics de l’organització, sinó que aquest model pretén satisfer els objectius conjunturals que determini la direcció. És també una opció reclamada per algunes de les persones entrevistades en aquest estudi (FO-7): disposar d’un mecanisme que permeti a la direcció incentivar a l’equip a l’hora d’assolir un objectiu concret. Es deslliga de l’execució concreta de les tasques de lloc, encara que necessàriament es satisfà amb les actuacions pròpies del treballador dins del seu lloc de treball; recuperant l’exemple sanitari, el metge que té com a objectiu conjuntural receptar més medicaments genèrics que no pas “de marques” no té necessàriament com a funció receptar medicació, la seva funció és sanar, però quan ho fa ho pot fer receptant medicació genèrica i així satisfà l’objectiu fixat, i ho fa amb una actuació pròpia perquè receptar està dins de les seves tasques habituals. Existeix el risc de que l’aportació personal es dilueixi en l’actuació de l’equip, així com que sorgeixi la figura dels *free-riders*; de fet és el model on el reconeixement dels èxits col·lectius té més pes.

L’objecte de valoració és l’assoliment de l’objectiu, sense a entrar a considerar si s’hi ha arribat millorant l’eficàcia de l’equip, per l’aportació extraordinària d’alguns membres o perquè era un objectiu fàcilment abastable amb els recursos disponibles. Es considera que la pressió interna del grup corregirà les possibles conductes negatives dels treballadors menys implicats. Els efectes haurien de ser principalment retributius, no tindria sentit que tingués efectes curriculars perquè (i) la consecució d’objectius conjunturals no implica, necessàriament, l’expertesa en les tasques habituals, i (ii) és difícil determinar la participació individual –i la inexistència d’interrelació entre la participació dels diferents membre de l’equip– en l’assoliment d’objectius grupals. I encara que en segon terme sí siguin possibles efectes formatius o de reflexió, no són

trets definidors d'aquest model. El sistema ha de ser uniforme, encara que es pugui matissar l'aportació individual a l'assoliment de l'objectiu comú, el que s'avaluï ha de ser igual per a tots: la consecució de l'objectiu; si bé no seria descartable cert grau de segmentació a l'hora de determinar objectius concrets per diferents col·lectius – diferents els dels cirurgians que els dels equips d'atenció primària– o per diferents centres o unitats –podria haver-hi hospitals més massificats que d'altres. La font ha de ser objectiva –mesurable clarament amb indicadors– i transparent. L'avaluació pot ser indirecta –quan la mateixa organització disposi d'unitats que controlin el producte final– o externa –quan el producte pugui ser avaluat per consumidors o destinataris. I en aquest model és on cobra més sentit la possibilitat de fer avaluacions amb periodicitats variables, en funció de la naturalesa de l'objectiu que es pretén assolir; no seria aconsellable que la durada fos massa llarga per no perdre el valor d'incentiu i sí que es podria considerar determinar durades curtes –inferiors a l'any– per incrementar aquesta motivació.

(vii) Elements afavoridors de la viabilitat del sistema avaluatiu.-

D'altre banda, a la vista dels estudis de cas que hem realitzat, podem aventurar-nos a formular alguna consideració sobre com afrontar, de cara el futur, el repte d'articular un sistema d'avaluació del rendiment. Procurant, és clar, ser objectius en les nostres anàlisi i sense, en cap moment, menysprear el gran treball realitzat pels responsables de l'àmbit de recursos humans de les administracions analitzades. No volem pecar d'il·lusos, som coneixedors de les enormes dificultats que suposa implantar un sistema d'avaluació en una administració pública: la rigidesa normativa, la resistència al canvi del funcionariat, la manca de receptivitat sindical, catàlegs de llocs sense descripció de tasques, absència de cultura de treball per objectius... Però reconèixer la dificultat no significa renunciar a obtenir resultats. I com que generalment tot està ja inventat, hem cregut oportú aprofitar les experiències que hem conegut per formular aquelles propostes que considerem podrien ajudar a implantar o revisar sistemes d'avaluació de la productivitat.

Són molts els reptes a afrontar per dur a terme un sistema avaluatiu. (i) Costos financers, per la tendència a donar la màxima productivitat per evitar conflictes. Tant si es planteja com una part variable del sou –així ho veurem en, per exemple, la Inspecció de Treball– com si és materialitzada en una paga extraordinària –aquest serà el cas del sistema comú per al personal de l’administració de la Generalitat– el percentatge de treballadors que reben l’import màxim és molt alt –estimem que superior al 90%–, això entenem que succeeix perquè no s’aposta decididament per traslladar els efectes de l’acompliment de les tasques a la nòmina. Si es pretén introduir per primer cop un tipus d’avaluació de la productivitat amb efectes econòmics a una administració, hi ha dues opcions: la difícil, que és establir que amb les noves retribucions les persones que tenen una avaluació satisfactòria –en una puntuació propera a la mitjana– conserven el seu nivell retributiu, que els que superen aquesta mitjana tindran una percepció econòmica superior, però que els que no arribin a la mitjana veuran minvades les retribucions, i aquesta comportarà molt probablement un alt grau de conflictivitat. La fàcil, que és afegir un nou complement que gratifiqui la productivitat –i que ja hem comentat que sovint assolirà el màxim import– que conseqüentment significarà un increment de la càrrega financera sobre el capítol I del pressupost. (ii) Costos organitzatius, molta feina a fer. Des de la màxima complexitat que suposa el model optimitzador del rendiment –que necessàriament requereix una ingent tasca de definició dels llocs i/o determinació dels objectius– fins a la menor complicació que implica el model retenidor, tots els sistemes suposen un esforç, no menor, de l’organització per realitzar una avaluació individualitzada; amb els requisits comuns de publicitat, transparència i objectivitat, que comporten definir un mecanisme i comunicar-lo als treballadors, permetre que se’n faci el seguiment i facilitar les eines necessàries per contestar els resultats. (iii) Implicació dels gestors locals, dels caps de les unitats, dels avaluadors. Cap mecanisme pot funcionar si l’organització no l’interioritza i l’incorpora a la seva cultura organitzativa, però és essencial la complicitat dels caps –de la figura de directiu públic que defensa Longo (2004)– perquè són ells sovint els avaluadors i sempre els responsables de la productivitat del seu equip. (iv) Implicació dels representants dels treballadors i dels empleats públics, facilitada si l’organització actua amb transparència. Hem de tenir en compte les previsibles reticències que tindran els treballadors i els seus representants, probablement moltes d’elles fonamentades en experiències prèvies fallides, tanmateix cal fer-los veure que l’avaluació és un dret del treballador, que actua en el seu benefici.

(v) Complexitat del rànquing, és millor concentrar-se en identificar els millors i els pitjors i no tant forçar la precisió de diferències menors i potser poc objectives entre la majoria dels treballadors. Hem insistit que cal graduar el resultat de l'avaluació, però el que és realment important és determinar qui són els treballadors que excel·leixen –amb la intenció de premiar-los i retenir-los– i els que no arriben a la productivitat esperada – que caldrà ajudar o motivar–, de la resta, d'aquells que tenen una productivitat propera a l'esperada, no urgeix graduar la seva productivitat –poc importa si és millorable, bona o notable–, ja aportarà l'organització eines per facilitar el seu creixement laboral. (vi) Diàleg entre l'avaluador i el treballador. El *feed-back*, quan no és un efecte directe de l'avaluació en si, és una condició necessària o afavoridora per assolir la millora que pretén l'organització. (vii) Les lògiques polítiques afavoreixen l'ambigüitat, això fa que la missió i els objectius operatius no siguin clars i quan l'avaluació es centra en el compliment d'aquests objectius difusos els treballadors interpretaran el resultat com quelcom injust i que afavoreix els favoritismes. La necessària separació weberiana entre política i administració cobra força a l'hora de buscar la comprensió dels treballadors; per això es requereix la clara determinació dels objectius a assolir, un Pla de Govern, i una transposició coneguda en indicadors que mesurin l'assoliment d'aquests. (viii) I la llei de l'efectivitat decreixent, que es produeix quan els treballadors consideren que se'ls valora per aspectes no rellevants –quantitat en lloc de qualitat– o de resultats que escapen del seu control, i per aquesta raó es podrien sentir legitimats a falsejar resultats. En aquest sentit podria ser positiu fer partícips als treballadors en el disseny i implementació del sistema avaluatiu.

Potser és l'hora ja d'abandonar ja la teorització del model ideal d'avaluació i centrar-se en desenvolupar projectes concrets i operativitzables, i fer-ho tenint molt present la realitat de l'organització en la qual es vol implementar el sistema. Sota aquesta premissa de realisme, i contrastant el que hem après de la literatura que hem anat exposant, amb les aportacions que ens han fet en les entrevistes i converses informals amb responsables en matèria de recursos humans, creiem que un sistema d'avaluació de l'acompliment, per tindre viabilitat (Quadre 8), haurà sempre de tenir present que ha de dotar-se dels màxims elements facilitadors per incidir des dels tres àmbits que apunta la teoria de les Organitzacions.

Quadre 8.- Elements afavoridors de la viabilitat del sistema avaluatiu

Àmbit	Variables	Elements afavoridors
Polític	Lideratge	Determinació
		Constància
	Fixació d'objectius estratègics	Operativització
		Transparència
	Accountability	
Organitzatiu	Integració de l'AA en els subsistemes de gestió de RH	Nova estructura de RH
	Professionalització de les unitats d'RH	Despolitització del <i>management</i>
	Capacitat i implicació directiva	Formació directiva
	Determinació dels objectius	Potenciació de l'equip i visualització de la seva incardinació en l'organització
	Definició dels estàndards d'execució	RLT exhaustiva
	Establiment d'elements motivadors	Incentius econòmics Reconeixement: <i>feed-back</i> , carrera professional
Cultura organitzativa	Implicació	Pla de comunicació: <i>ante</i> , <i>durant</i> i <i>post</i> Participació en el disseny i en l'avaluació
	Assumir objectius	
	Evitar recels	

 Font: *Elaboració pròpia*

Impuls polític. D'entrada existeix un consens generalitzat sobre la bondat de procurar-se d'un mecanisme d'avaluació del desenvolupament professional, tanmateix sorgeix el dissens a l'hora de determinar com s'ha de fer. Això ho corrobora el fet que cap dels projectes més interessants, segons el nostre parer, que hem conegut, i que ja tenen tota la infraestructura preparada, –l'administració del Govern Basc, la Diputació de Girona, l'administració Italiana i l'Ajuntament de Barcelona –s'han implementat encara, segons ens han dit, per raons d'oportunitat política. Per vèncer les reticències que es trobarà qualsevol projecte d'aquest tipus, cal un lideratge polític decidit i constant. Decidit perquè sense necessitat d'assumir-ne el protagonisme, caldrà que recolzi incondicionalment a l'equip tècnic que implementi el sistema front les crítiques, front dels dubtes i front les temptacions d'abandonament; això no vol dir que no sigui permeable als suggeriments, però amb el convenciment que, gairebé sempre, és millor no fer-ho perfecte que arriscar-se a no fer res. Constant, atès que ja hem insinuat que no

és una aventura fàcil, caldria evitar el risc d'iniciar un projecte i deixar-lo inacabat, això podria provocar la desconfiança dels treballadors que atribuirien aquestes iniciatives al caprici del “polític de torn” i generaria “anticossos” dins de l'organització. Podria ajudar l'establiment, previ, d'una política de personal que recolzi la iniciativa avaluativa. El fet de materialitzar-lo amb un document públic, d'institucionalitzar, l'eix rector que ha de regir les actuacions en matèria de personal, on el sistema avaluatiu hauria de tenir un paper central, reforça la credibilitat de les iniciatives avaluadores i evita, si més no en part, les sospites dels treballadors sobre que la motivació real dels directius fos controlar i fiscalitzar la seva activitat amb ànims sancionadors, o que sigui un sistema enrevessat per augmentar les retribucions de la cúpula directiva. També és important que es fixin els objectius estratègics de l'organització –i que els tradueixi en objectius operatius i indicadors– en el que podria ser un Pla de Govern. Això seria positiu perquè explicitaria la relació directa entre els objectius del Govern i les tasques que desenvolupen el treballadors, aconseguint –en la majoria dels casos– un major sentit de pertinença a l'administració i l'increment de la sensació de sentir-se útil, que redundaria en una major implicació en les dinàmiques de l'organització. I per reforçar aquesta necessària implicació cal actuar amb la màxima transparència possible, definint clarament els objectius operatius –i això no sempre és fàcil des de la lògica política, però és imprescindible si es vol actuar professionalment des dels paràmetres de la bona administració– i establint mecanismes de responsabilitat, de rendiment de comptes – *accountability*–, que transmetin el missatge de compromís amb el que es fa.

També caldria actuar en l'àmbit organitzatiu. L'avaluació no pot ser una afegit a l'estructura organitzativa, caldria integrar l'avaluació de l'acompliment en els subsistemes de gestió de RH, i donar-li el paper nuclear que ha de jugar. En aquest sentit, hem vist com l'administració basca ha reestructurat la seva estructura d'organització i recursos humans passant de la dicotomia clàssica recursos humans-organització a una estructura triangular, amb els vèrtex a l'Administració, el treball i el treballador. Aquesta estructura que es proposa des d'Euskadi relaciona l'Administració i el treball mitjançant el servei d'organització –que s'encarrega del disseny organitzatiu, de la relació de llocs de treball, del disseny i valoració dels llocs...–, el treball i el treballador mitjançant el servei de recursos humans –amb responsabilitat, entre altres, sobre la formació, la carrera professional, la selecció i l'avaluació de l'acompliment–, i

el treballador amb l'Administració mitjançant el servei de personal –al qual se li atribueix la gestió del registre de personal, la provisió i el sistema retributiu–; de caràcter transversal, es situen en una posició central, l'anàlisi de llocs, l'assessoria jurídica i l'aplicació informàtica que gestiona el sistema d'informació de personal. Una bona iniciativa podria ser apostar per la professionalització –que no externalització– de les unitats de recursos humans, i optar pel management en el lideratge polític d'aquests estructures –traslladat a l'estructura de la Generalitat de Catalunya suposaria despolititzar la figura del director/a de Serveis, cosa que facilitaria la continuïtat de polítiques i actuacions en matèria de personal–; i a un segon nivell també s'aconsellaria procurar per la capacitació –formació directiva– i implicació de tots els nivells de comandament, que assumeixin la seva condició de líders i conductors d'equips de persones. Seran positives –i necessàries si volem optar a un sistema optimitzador– les actuacions relatives a determinar els objectius, definir els estàndards d'execució i l'establiment d'elements motivadors. Creiem que forma part de la condició humana sentir-se satisfet quan s'assoleix l'objectiu fixat; és així raonable pensar que el treballador es sentirà motivat a complir de la manera més eficient les seves tasques quan aquestes estiguin objectivades, i percebrà com a normal que l'organització mesuri i valori el seu gran d'acompliment. D'altra banda, quan els objectius del treballador estan relacionats amb els objectius de l'organització, aquest percep que forma part del quelcom més gran, d'un col·lectiu, que està incardinat en l'organització; i en la mesura, que els objectius escapen de l'àmbit exclusivament individual, es potencia la formació d'equips que aprofitin les sinergies de la suma dels esforços individuals. Totes les administracions públiques es doten –n'estan obligades– d'una relació de llocs de treball, però aquestes, sovint, són un mer document administratiu sense utilitat real com a instrument de gestió dels capital humà de l'organització. És desitjable definir correctament els llocs, establint-ne la missió, les funcions i les tasques, alhora que es defineix el perfil professional de l'ocupant ideal –amb menció a les capacitats, habilitats i competències que ha de tenir per reeixir en l'acompliment del lloc–; caldria que aquestes definicions dels llocs es corresponguessin amb les necessitats reals de l'organització, no amb les urgències conjunturals que puguin provocar peticions puntuals de les unitats, ni que responguin a la necessitat d'ubicar a persones concretes. La tasca a realitzar amb el lloc de treball no acaba amb el seu disseny i definició, cal establir com s'ha de desenvolupar, quina és la millor forma de desenvolupar les tasques

que desenvoluparà el treballador per complir amb les funcions que té el lloc, és a dir, quin és l'estàndard d'execució. L'estàndard d'execució és important perquè serà el que establirà el barem amb el que hauríem de valorar l'acompliment del treballador. I finalment, determinar quin serà l'incentiu afegit –afegit, perquè per a la majoria de treballadors públics desenvolupar correctament les tasques assignades, reforçant el seu orgull professional, i sentir-se partícips de l'assoliment dels objectius de l'organització– facilitarà la motivació del personal que qualsevol procés de millora a l'administració requereix; cal insistir en aquesta idea, perquè difícilment reeixirà un sistema avaluatiu –i serà exitós si assoleix raonablement la finalitat per la qual es va dissenyar– sense el compromís ferm de la majoria dels treballadors de l'organització.

Finalment, i amb risc de redundar, per facilitar procurar la implicació i l'assumpció dels objectius de l'organització com a propis per part dels treballadors caldria incidir sobre la cultura organitzativa. El canvi cultural que significaria passar de l'alienació a la implicació, del treball individual a les dinàmiques d'equip, de les reticències a la participació, dels automatismes a l'assumpció de responsabilitats..., mereix no escatimar esforços. Per aconseguir aquest canvis, per cercar la complicitat dels treballadors públics, seria important treballar en una bona comunicació –aspecte destacat per Bataller (FO-7)– durant totes les etapes del procés. Caldria fer tot el possible perquè els empleats de l'organització entenguin quina és la finalitat que motiva la implementació d'un sistema avaluatiu. És aconsellable facilitar la participació dels empleats –millor si es preveuen mecanismes directes que no optar pels tradicionals grups de treball paritaris amb els seus representants sindicals– en el disseny del mecanisme. Cal advertir que la participació acostuma a provocar demores i, tot i que, és desitjable el consens, no s'ha de convertir en un obstacle insalvable; si les posicions sindicals s'enroquen cal fer prevaler l'interès públic i fer valer el lideratge polític decidit que hem reclamat. Quan el mecanisme triat ho permeti, és bo preveure com a una de les fonts de l'avaluació les actes d'autoavaluació, perquè quan s'implementi el sistema avaluatiu tindrem un element que facilitarà la participació i a l'hora que promourà la reflexió. Estem convençuts que l'aposta ferma per la transparència en el disseny i implementació del sistema –i amb bona voluntat– s'evitaran els recels i perjudicis que qualsevol iniciativa d'aquest tipus pot crear. D'altra banda, la política de comunicació estaria bé que es perllongués en el temps i que, en la mesura que el sistema es doti

d'instruments per avaluar la seva eficàcia, es comunicuessin periòdicament els beneficis obtinguts als treballadors; d'aquesta manera, s'incrementaria la complicitat, i en la mesura que s'assoleixin objectius o es constati una millora del rendiment individual i col·lectiu es legitimaria la mesura d'implementar el sistema avaluatiu.

Tot les actuacions que hem remarcat dins dels àmbits polític i de cultura organitzativa no tenen limitacions d'escala, és a dir, tant ho pot fer una administració gran com una petita. Ara bé, el que es proposa a nivell d'àmbit organitzatiu suposa un repte organitzatiu important per les administracions grans –òbviament, per la seva dimensió, que si bé els dota de més professionals en les àrees d'organització i recursos humans, els obliga a treballar amb un alt nombre de casos particulars i de col·lectius diferenciats– i un repte tècnic i financer per a les administracions petites. Cal tenir present, que l'avaluació de l'acompliment exigeix el desenvolupament d'una sèrie de coneixements, capacitats i recursos que no estan a l'abast de molts ajuntaments; seria bo, doncs, que les organitzacions d'abast territorial superior els donessin un recolzament actiu per poder garantir l'aplicabilitat de l'art. 20 de l'EBEP al món local. En aquest sentit hem conegut les iniciatives dutes a terme des del govern Basc, on Joseba López Bastera –membre de l'equip de Gorriti– s'encarrega de formar als tècnics en recursos humans dels ajuntaments bascos; en la mateixa direcció que actua l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i la seva línia de formació per a l'àmbit local. No obstant, possiblement calgui un ajut extraordinari, no de caràcter puntual sinó estructural: per exemple, que els instruments que dissenyin els grans administracions siguin públics i se'n faciliti l'accés als municipis, els quals, segurament, amb petites adaptacions els podran emprar en la seva administració. Un projecte que respon a aquesta visió estructural de la col·laboració interadministrativa és la Comunitat de Recursos Humans (CORH) que impulsa i gestiona la Diputació de Barcelona –i sense la qual ens hauria estat molt més complicat dur a terme el present treball–; aquesta Comunitat es configura com un espai comú i obert als professionals de recursos humans en el qual es comparteix informació i recursos –com per exemple, definicions de llocs de treball– i es resolen dubtes jurídics i de gestió en matèria de personal.

Tots els elements apuntats afavoreixen l'èxit d'un sistema d'avaluació de la productivitat, però cap el garanteix per si sol.

Administracions analitzades.–

Establertes les bases teòriques del que l'avaluació pugui representar i de quins elements es compona i, fins i tot, apuntats quins aspectes poden ajudar a la construcció i implementació del millor mecanisme possible, és el moment d'analitzar, un a un, els casos dels que hem trobat material suficient per poder tipificar-lo amb garanties. És a dir, aquells sistemes dels que havent tingut notícia que aportaven suficients aspectes interessants i innovadors com per encaixar en la nostre premissa d'actualitat, però no hem tingut informació suficient com per a poder analitzar totes les variables abans definides, no els hem integrat. Només figuren, per tant, a continuació, aquells dels que sí hem pogut accedir a l'anàlisi de les set variables que formen els nostres models ideals. No obstant, com no podria ser d'altre manera, la informació que hem obtingut per a cada cas no és d'igual magnitud i per això, ha comportat una desigual profunditat analítica, de la qual en som conscients.

Diversos autors (Dubin, 2008: 57-70; Cortés, 2009: 32 i ss) han estudiat les experiències d'avaluació vinculada a la remuneració incentivada –*Performance-Related-Pay* o PRP– que s'ha dut a terme al Regne Unit –en el departament d'hisenda, el sistema d'ocupació, en dos hospitals autònoms i en el sector docent–, Dinamarca i Finlàndia. Salvador (1997; 2008) ens comenta l'experiència de PRP de l'administració federal americana i l'avaluació del rendiment a administracions espanyoles: l'administració pública de Galícia, la Universitat Politècnica de Catalunya, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Generalitat de Catalunya –en endavant, Generalitat– i la Diputació de Barcelona –en endavant, DIBA. Cortés (2009) explica el seu projecte per a l'Ajuntament de Castelló. També és conegut, com a referent, el Pla de Desenvolupament i Carrera Professional de l'Ajuntament de Manlleu. Nosaltres, en aquest estudi, no tornarem a explicar el que aquests autors ja han descrit. Tanmateix sí que entrarem en els casos de la Generalitat i la DIBA perquè volem veure si els canvis que han fet en els darrers anys han aportat quelcom de nou al que ja s'havia escrit.

Dins de cada àmbit territorial –internacional, estatal, autonòmic, local–, comentarem breument les experiències singulars que tinguin trets que valgui la pena ressaltar –i que són rellevants a l'hora d'entendre la taxonomia proposada–, però a

efectes de l'anàlisi només entrarem en profunditat en els cassos que haguem seleccionat per la seva representativitat.

(i) Administració estatal italiana

La llei núm. 15, de 4 de març de 2009, va facultar al govern de Silvio Berlusconi per aprovar el Decret Legislatiu núm. 150, de 27 d'octubre de 2009, d'optimització de la productivitat en el treball públic i de l'eficiència i la qualitat en les administracions públiques. La coneguda com a “reforma Brunetta”¹⁸. En ella es contempla un innovador sistema d'avaluació dels serveis, del personal directiu i de la resta dels empleats, encara en fase de primera aplicació, que instaura una gestió per objectius, avaluacions de dalt a baix i viceversa, des de l'interior i des de l'exterior i que arrenca amb la creació del “Cicle de gestione della performance”. Cicle que s'inicia amb la definició i assignació d'objectius. Continua vinculant objectius i recursos. Tot seguit, monitoritza el servei en curs per mesurar i valorar l'acompliment col·lectiu i individual. Segons el que esdevingui activa mecanismes de premi. I culmina passant comptes, cap a l'interior i cap a la ciutadania, d'allò valorat. En la valoració col·lectiva, la dels serveis o estructures, s'atén a les polítiques activades, la satisfacció generada en els usuaris, la modernització i millora qualitativa de l'administració, el desenvolupament de les relacions amb els ciutadans, l'eficiència, la qualitat, la quantitat i la promoció de la paritat de gènere. En la valoració dels dirigents administratius; a més del compliment dels seus objectius, de la responsabilitat, les competències professionals i contribució al rendiment de l'estructura es té en compte l'opinió dels seus propis col·laboradors. És a dir, s'articula un mecanisme avaluatiu de 360°, quelcom que, en les converses que hem mantingut, ningú recomana per la perillositat (*sic*) que comporta –però en el nostre parer, l'aposta italiana és valenta i prometedora. La resta dels empleats públics són avaluats conforme als seus objectius, la seva contribució al rendiment de la unitat, les seves competències demostrades i el seu comportament professional i administratiu.

¹⁸ Pot seguir-se l'evolució de la reforma a la pàgina que el Ministeri d'Administracions Públiques i Innovació ha creat a aquest efecte: <http://www.riformabrunetta.it/>

Els objectius del rendiment han de ser, segons l'article 5.2 del citat Decret, (i) rellevants, (ii) pertinents, (iii) específics, (iv) mesurables, (v) temporalment acotats, (vi) ajustats a estàndards nacionals i internacionals de rendiment, (vii) que millorin la qualitat, (viii) correlacionats a la quantitat i qualitat dels recursos, i (ix) creïbles; és a dir, vinculats a la tendència productiva dels últims tres anys. Perquè no hi hagi dubtes sobre els seus continguts, l'administració pública dissenya, cada tres anys, el “Piano della Performance”. Aquest Pla, definit per la Commissione, conté (i) aspectes de programació financera; (ii) identifica objectius estratègics i operatius; (iii) defineix, conforme als objectius i els recursos, els indicadors de mesura i valoració del rendiment; així com (iv) els objectius del personal directiu i els seus respectius indicadors. Amb caràcter anual, abans de 30 de juny, i segons l'estructura que defineix la Commissione, cada òrgan independent d'avaluació, valida el seu corresponent “Relazione sulla performance”. Informe que, pel que fa als fets de l'any precedent, analitza els resultats obtinguts respecte dels objectius previstos. El decret, que té en el creixement de la productivitat, de l'eficiència i de la transparència la seva raó de ser, contempla l'existència d'altres dos documents programàtics. El “Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità”¹⁹ que, amb caràcter triennal, encara que d'execució anual, és elaborat per cada administració, escoltat el Consell Nacional de Consumidors i Usuaris. També, article vint-i-vuitè, “els estàndards de qualitat”. El cert és que l'activació de la Comissió ha posat en funcionament l'execució d'aquests quatre documents i avui són poques les administracions que, des de finals de 2010, no els tenen aprovats²⁰.

Per dur a terme el “sistema de mesura i avaluació del rendiment”²¹ s'estableixen tres actors principals: un òrgan central, la “Commissione per la valutazione, la trasparenza e integrità delle amministrazioni pubbliche”, més coneguda com “La Commissione” (art. 13); en cada administració, un “Organismi Independenti di valutazione della performance” (art. 14); la direcció de cada administració i l'òrgan de

¹⁹ Per exemple, el Ministeri d'Infraestructures i Transport ha aprovat, el 31 de gener de 2011, el seu primer Pla triennal amb efectes 2011-13. (http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=09446).

El Ministeri de Treball, el 31 de març del mateix any:

(http://www.inps.it/docallegati/Mig/Doc/OperazioneTrasparenza/GP2011_0107.pdf)

²⁰ La relació de totes les administracions italianes i els seus links als quatre documents poden trobar-se a: http://www.civit.it/?page_id=3300

²¹ Són moltes les administracions que, a finals de 2010 han aprovat els seus sistemes de mesura i avaluació.

direcció polític administrativa de cada administració, encarregat, segons l'article setzè de promoure la cultura de la responsabilitat.

La Commissione²² –també coneguda com CIVIT– és un òrgan col·legiat compost per cinc membres, constituït per primera vegada el 15 de desembre de 2009. Buscant la paritat de gènere, són nomenats pel President de la República, després de deliberació del Consell de Ministres a proposta del Ministre d'administracions públiques, previ sentir favorable de la Comissió Parlamentària competent. El seu mandat és de 6 anys i no es pot compatibilitzar amb càrrecs electes o en un partit o sindicat. La Comissió, com el seu propi nom indica, és la garantia màxima de la transparència de l'administració pública italiana; per això, entre altres qüestions, en el seu web està obligada a publicar: el Programa triennal de transparència i integritat, el Piano i la Relazione, l'import dels premis de rendiment i la seva distribució entre dirigents i resta d'empleats, el currículum dels components de l'organisme, la retribució dels seus dirigents, el currículum i les retribucions dels responsables polític administratius, els encàrrecs conferits a instàncies públiques i a les privades. La Commissione elabora el seu propi reglament de funcionament, disposa d'un Secretari General i pot comptar amb fins a deu assessors d'elevada professionalitat i experiència a l'àmbit de la mesura i avaluació de l'acompliment. Entre els seus objectius està (i) promoure sistemes i metodologies que millorin la productivitat de l'administració pública, (ii) assegurar la transparència dels resultats obtinguts, (iii) confrontar l'acompliment amb estàndards nacionals i internacionals, (iv) afavorir la cultura de la transparència com a mitjà per combatre la corrupció, (v) afavorir la cultura de la paritat de gènere. Per aconseguir aquestes finalitats desenvoluparà, entre altres (article 13.6), les següents actuacions: (i) donar suport tècnic i metodològic en les diverses fases del cicle de la gestió de l'acompliment, (ii) definir l'estructura i modalitat del Pla i l'Informe d'Execució, (iii) definir els paràmetres i models del sistema de mesura i avaluació del rendiment, quelcom que va dur a terme a finals de 2010²³, (iv) adoptar les línies mestres del Pla triennal de Transparència, (v) adoptar les línies mestres de l'Instrument per a la qualitat, (vi) promoure les anàlisis comparades dels rendiments de les administracions

²² <http://www.civit.it/>

²³ Delibera n. 89/2010 - Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150). Pot veure's en: <http://www.civit.it/wp-content/uploads/Delibera-n.89.20101.pdf>

públiques, (vii) confrontar dades amb associacions d'usuaris, organitzacions sindicals, associacions professionals, etc., (viii) desenvolupar mecanismes de col·laboració amb estructures anàlogues a nivell europeu i internacional.

Per la seva banda, els membres dels organismes independents d'avaluació del rendiment de cada administració són nomenats pel responsable polític administratiu pertinent, sentida la Commissionne, per a un període de tres anys. Podríem resumir les seves funcions (art. 14.4) dient que és l'alter ego de la instància nacional en cada administració. I per tant, l'encarregat de precisar totes les instruccions que vinguin des de la CIVIT.

Quadre 9.- *Percentatge de personal que configura cada grau de mèrit i respectiu percentatge de recursos destinat a pagar productivitat*

Grau de mèrit	% de empleats	% de fons destinats
Mèrit Alt	25%	50%
Mèrit Intermedi	50%	50%
Mèrit Baix	25%	0%

Font: Elaboració pròpia

El sistema de mesura i avaluació del rendiment es completa amb uns concrets mecanismes de mèrit i premi que busquen dotar de recompensa pràctica els bons resultats avaluatius. La mesura pot ser valorada positivament doncs serveix d'incentiu; però sens dubte el millor és que no arrenca de la ingenuïtat. Així, l'article 18.2 prohibeix, taxativament, la linealitat en el pagament o la generació d'automatismes de cobrament. Serà l'organisme independent de cada Administració el que haurà de fer una gradació de les avaluacions del personal directiu i de la resta del personal i establir un repartiment com el que determina el Quadre 9: la quarta part de millor rendiment es reparteix el 50% dels recursos existents per abonar aquest millor rendiment, el 50% següent es reparteix l'altra meitat i la quarta part pitjor valorada, no rep res. D'altra banda, els tipus de mèrit poden quedar deserts o amb un percentatge d'empleats menor que el límit, que mai podrà ser superat. A més, el decret 150/2009 estableix (i) un *bonus* anual a l'excel·lència, (ii) un premi anual a la innovació, (iii) progressió econòmica a una quota limitada que assoleixi un determinat nivell competencial, la carrera horitzontal de l'EBEP, (iv) una progressió de carrera o, el que és el mateix, concursos

restringits per a la progressió vertical de la carrera, (v) retribució per a encàrrecs o responsabilitats concretes i extraordinàries, (vi) accés preferent a determinats cursos de formació nacional i internacional i (vii) premi a l'eficiència.

L'aposta italiana comprèn la dificultat tècnica d'una avaluació de qualitat, al mateix temps que assumeix la pèssima opinió que la ciutadania té dels empleats públics. Per això, aposta decididament per la transparència i la qualitat i determina la creació d'un òrgan específic, a nivell estatal, encarregat de fixar línies mestres, tant de continguts com de metodologia, i decideix la conversió dels òrgans de gestió de personal de cada administració en òrgans de mesura i avaluació. Només des d'uns estàndards exigents de qualitat, des d'una transparència radical, una concreció nítida –amb caràcter triennal– dels objectius estratègics generals i de cada administració i des d'uns organismes especialitzats en la mesura del rendiment i la seva avaluació –que suposen una important, encara que no traumàtica, inversió inicial– es pot millorar la imatge ciutadana al mateix temps que es millora la qualitat i s'incrementa l'eficiència i la qualitat. L'aposta és agosarada i el ritme que està portant és menys àgil de l'esperat doncs els representants sindicals estan pressionant fort al Govern –que no passa pels seus millors moments per adoptar mesures impopulars– per a la seva no aplicació. Com deia Galileu en sortir del tribunal eclesiàstic que li va obligar a reconèixer que el Sol girava al voltant de la Terra: *Epuur si muove*.

Aquesta proposta de model integral, té una clara vocació de racionalització del recursos, com podem veure pel relat que hem fet del “Cicle de gestió de la performance”; recordem que es partia de l'establiment d'objectius, als quals se'ls assignava uns recursos, es feia un seguiment del grau d'assoliment i es premiava als qui excel·lien, i tot el procés conclouïa rendint comptes. Incideix, en el procés d'avaluació col·lectiva, en valorar els avenços en la modernització i qualitat de l'administració; no es fa esment de la lluita contra l'absentisme –que com veurem sí és denominador comú de tots els sistemes emprats a l'estat espanyol, cosa que ens fa reflexionar sobre el caràcter patri d'aquest fenomen– tot i que sí contempla l'establiment de premis –a l'excel·lència, innovació i eficiència– o retribucions per encàrrecs o responsabilitats puntuals i extraordinàries. Així doncs podria satisfer tres de les quatre funcions que hem determinat com a possibles per a la variable finalitat: optimitzar el rendiment en termes de qualitat i quantitat, premiar als millors i gratificar per l'assoliment d'objectius

puntuals. No obstant, entenem que l'esperit d'aquest sistema –i ho intuïem quan llegim constantment referències a la integritat, la transparència i la qualitat– focalitza la seva atenció en la cerca d'una millor administració, i consegüentment en la millora del rendiment dels seus empleats. El que hem dit fins ara apunta, d'acord amb la taxonomia proposada al Quadre 7 –perquè cal insistir en que la variable que defineix, en primer terme, el model és la finalitat que persegueix el sistema avaluat– a un model optimitzador. I serà l'objecte en els que ens ajudi a concretar a quin subtipus de model optimitzador respon el sistema proposat a Itàlia. En aquest cas, hem vist que al personal no directiu se li avalua el comportament professional –nosaltres n'hem dit actitud–, les competències demostrades –en diem talent– així com el grau de l'assoliment dels objectius individuals i la participació en l'assoliment dels col·lectius –o sia, el seu rendiment; i aquest objectius no són formulacions indefinides, sinó que responen a una planificació –“Il Piano della Performance” – que els operativitza en indicadors i els vincula als recursos necessaris. Quan parlem d'objectius individuals, mesurables amb indicadors, ens estem referint, necessàriament, al lloc de treball, a la concreció en les unitats bàsiques de qualsevol estructura; per tant, no valorarem al treballador per les seves actituds genèriques sinó que ho farem per com aplica el seu talent, amb quina actitud i quin resultat obté en l'acompliment de les tasques que comporten ocupar un determinat lloc de treball. Aquest interès per associar rendiment i lloc acosten el sistema italià al model optimitzador de resultats –segons formula la nostra proposta.

Les altres variables no seran determinants per classificar aquest model, però veiem que s'adapten als valors que hem proposat en el Quadre 7. Els efectes que es contemplen són primerament retributius –i com ens explicava el Quadre 9, discriminen entre els qui excel·leixen i els que no arriben al nivell esperat–, però també es contemplen avantatges en la carrera administrativa –efectes curriculars- i formatius; aquí la formació no és tant sols un mecanisme per millorar el desenvolupament professional, sinó que també s'utilitza com a premi. Nosaltres focalitzàvem els efectes del model optimitzador del rendiment en la formació, perquè entenem que és amb la formació com s'assoleixen els coneixements i habilitats que es requereixen per millorar l'activitat professional; i insinuàvem que els efectes retributius i curriculars es podrien donar –perquè són un poderós incentiu els primers i perquè és lògic que l'organització vulgui promocionar als millors, els segons– però no era imprescindible –perquè

defensem que és un bon model per implementar quan no es disposin de recursos financers, perquè el creixement professional pot ser un incentiu suficient, no cal lligar-lo a millores econòmiques. El grau de segmentació que proposen és el més habitual: personal amb responsabilitats de direcció d'equips i la resta; això és coherent amb un model que busca aproximar-se als llocs concrets, perquè dins del mateix àmbit d'actuació, les atribucions directives afegeixen responsabilitat no només sobre el rendiment propi sinó també sobre el rendiment del equip que es lidera. No hem conegut documentació prou detallada sobre les fonts que s'empraran en l'avaluació, no obstant, atès que el Decret esmentat estableix que els objectius han de ser mesurables, i que el Pla fa referència a la necessitat d'establir indicadors de mesura i valoració del rendiment, podem deduir que, en gran part, l'avaluació es farà sobre les dades que mesurin aquests indicadors, i per tant serà una font objectiva. De l'avaluació ens interessa especialment l'aposta que fa per l'avaluació 360° per als directius públics, perquè entenem que a l'igual que per a l'empleat públic és interessant conèixer la percepció que del seu treball té el destinatari final, el ciutadà, per al directiu és important saber com la seva gestió de l'equip és valorada pels destinataris de les seves accions, els seus subordinats. Si a tot el que hem explicat li afegim que el sistema es dota de mecanismes potents de vigilància i seguiment, creiem que podem afirmar que es tracta d'un bon exemple de sistema optimitzador de resultats.

(ii) Administració estatal portuguesa

El present segle va començar a Portugal amb una reforma profunda del sistema de reclutament i d'avaluació de l'acompliment dels funcionaris i dirigents de l'administració pública. Així, a finals de 2003, el consell de ministres va llançar les bases de la reforma administrativa de gestió per objectius i de creació d'un nou sistema d'avaluació de serveis i empleats públics que va culminar en la conformació, a principis de 2004, del Sistema Integrat de Gestão e Avaliação do Desempenho (d'ara endavant SIADAP). Posteriorment, la llei 2/2004, de 15 de gener, i la llei 51/2005, de 30 d'agost, van completar el sistema integrant l'avaluació dels dirigents. Finalment la llei 66-B/2007, de 29 de desembre, va revisar el SIADAP i va articular, a partir de 2008, dos àmbits d'avaluació i gestió de l'acompliment de (i) els serveis (SIADAP 1) i de (ii) les

persones, que es subdivideix en a/ els dirigents (SIADAP 2) i b/ la resta dels treballadors públics (SIADAP 3).

El sistema portuguès neix d'un informe de l'OCDE de 2003²⁴ que va posar de manifest que molts sistemes avaluatius analitzaven les conseqüències sense determinar les causes; és a dir, analitzar els resultats sense identificar la gènesi. Es tractava per tant d'articular un sistema que tingués conseqüències efectives sobre la reforma administrativa. Un sistema que fes una diagnosi del rendiment i promogués l'eficàcia i l'eficiència (Madureira i Rodrigues, 2009). Per això el SIADAP suposa un canvi de cultura organitzativa, una ruptura del model estructural jeràrquic i l'assumpció del model de gestió per objectius en el qual el treballador serà avaluat sobre la base de (i) les competències específiques, (ii) els objectius fixats per endavant pel seu departament i (iii) el grau de compliment sobre la base d'unes quotes nascudes de l'exercit per la resta dels treballadors. En definitiva, des de la reforma de 2008 el sistema avaluatiu es centra en els objectius i els resultats de l'organització. Els treballadors públics, des de les funcions essencials del seu servei orientaran les seves tasques a objectius clars i sota criteris d'avaluació transparents. Amb això es podrà reconèixer el mèrit assegurant una valoració en funció dels nivells d'acompliment.

Sens dubte, l'element més innovador del sistema avaluatiu portuguès és el QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilização), instrument de gestió articulat sobre la concreció de les missions a desenvolupar en el servei i els objectius estratègics i d'eficàcia, eficiència i qualitat que se li reclamen al servei. El QUAR ha de ser (i) sintètic i contenir més informació de qualitat, que quantitat d'informació; (ii) clar, expressat en gràfics sempre que sigui possible; (iii) pertinent, únicament ha d'explicitar aspectes nuclears del servei; (iv) coherent ja que els objectius anuals han de convergir amb els plurianuals; (v) actualitzat, almenys cada any; (vi) evolutiu, atès que els objectius estratègics aporten estabilitat almenys bianual i (vii) públic doncs ha de constar a la pàgina web del servei. Per poder comprovar el nivell de compliment de les missions i objectius previstos en el QUAR es necessita un sistema d'indicadors d'acompliment (SID) que ens proporcioni dades fiables i íntegres. Això requereix el

²⁴ OCDE (2003) Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries, Paris, PUMA

disseny d'un diccionari de dades que garanteixi que totes les dades bolcades en el sistema parlen del mateix i ofereixen garanties, la fixació d'unes regles de construcció i gestió de les dades explícites i divulgades, l'equilibri entre els indicadors utilitzats, evitar sistemes de recollida molt pesats o indicadors que puguin deconstruir-se en dades més simples i establir un sistema de controls periòdics. I, lògicament, els indicadors que s'utilitzin hauran de ser (i) pertinents i rellevants respecte dels objectius a mesurar, (ii) creïbles per assentar-se en càlculs o mètriques precises, (iii) de fàcil recollida, (iv) clars i inequívocs, (v) comparables en el temps i l'espai, i sensibles als possibles canvis de la realitat mesurada.

El QUAR, per tant, ha de constar de la “missió”, el fonament o raó de ser del servei. En la missió es determina per a què existeix, quins serveis es presten. És la clau mestra amb la qual es podran, després, determinar els objectius. De fet, el sistema portuguès de gestió de l'administració pública, i per tant el seu sistema avaluatiu, es basa en la fixació d'objectius. I aquests només són definibles des d'una concreta determinació de la missió. Des de la missió, i efectuat el diagnòstic del servei, es podran precisar objectius. Objectius que distingirem entre plurianuals o estratègics i anuals o operacionals; sent aquests darrers d'eficàcia, d'eficiència o de qualitat. A més, el seu nombre no ha de ser elevat, el sistema fixa un arc de tres a cinc per tipologia d'objectius i igualment s'adverteix que no totes les atribucions han de tenir el seu objectiu específic –això és conforme amb la idea de Gorriti, com veurem que es pretén per al país Basc, de centrar-se en l'anàlisi de les tasques crítiques, aquelles que aporten valor afegit–, s'han de seleccionar aquelles accions que suposin (i) o un major impacte com a política pública o (ii) les que suposin una major rellevància financera. Igualment, els objectius han de ser (i) clars, (ii) precisos, (iii) pertinents, (iv) mesurables, (v) viables, (vi) comparables i (vii) referenciables, per exemple a la història del servei. Els objectius estratègics, sempre de caràcter plurianual, han de traduir les grans línies d'actuació de l'Estat o, més en particular, les prioritats ministerials. Els objectius d'eficàcia poden ser generals i atendre als impactes que l'acció pública ha tingut en un àmbit –sanitat, educació, cultura, etc.– o als quals ha provocat l'èxit o el fracàs d'una política pública. També poden ser específics i centrar-se en els resultats o efectes immediats que l'actuació d'un servei té per als beneficiaris. O finalment, centrar-se en allò que s'ha realitzat mesurant unitats físiques –per exemple, temps o nombre d'activitats x– o

monetàries. Els objectius d'eficiència busquen optimitzar la utilització dels fons públics des de dues possibles perspectives: produir el mateix per menys o produir més pel mateix. Els objectius anuals de qualitat són, sens cap dubte, els més difícils de mesurar; per això, si és possible, acudirem a elements tècnics o objectius que ens permetin la mesura. I si és impossible aquesta, sempre queda el recurs d'utilitzar les valoracions dels usuaris. Per a cada objectiu han d'explicitar-se les respectives fonts de verificació, els indicadors que ens permetran fer l'avaluació del rendiment. El decisor polític determinarà el percentatge de compliment i la ponderació de cada indicador.

El QUAR també haurà de precisar, juntament amb la missió i els objectius, els mitjans disponibles financers i humans. Per a aquests últims es genera una taula de puntuació de 5 a 20 en funció del tipus de responsabilitat i carrera professional de cada membre del servei.

Finalment, el Quadre d'Avaluació i Responsabilitats (QUAR), sobre la base de la mesura dels indicadors, de les autoavaluacions de cada empleat públic i de les avaluacions dels operadors interns i externs determinarà el grau de realització dels resultats fixant el percentatge de compliment assolit i qualificant l'objectiu com: superat –realitzat en major mesura de l'esperat–, complert –tal com s'hi havia previst– o no complert. Igualment hauran d'identificar-se els desviaments del compliment –positius i negatius– i, sintèticament, apuntar les possibles causes que ho expliquin. El resultat final qualificarà l'acompliment com: “Excel·lent” si s'han superat globalment tots els objectius, “Bé” si s'han complert tots els objectius i superat alguns, “Satisfactori” si s'han complert tots els objectius o almenys els més rellevants i “Insuficient” si no s'han complert els objectius més rellevants.

Juntament amb l'avaluació dels serveis, el model portuguès avalua als dirigents i a la resta dels treballadors sobre la base dels (i) resultats en el compliment d'objectius i (ii) de la demostració de competències en l'acompliment de les seves tasques. Entenent per competències els coneixements, les capacitats tècniques, els comportaments susceptibles d'influir en l'acompliment de la funció. El nombre de competències valorades en cada treballador no ha de ser inferior a vuit i poden obtenir diferent ponderació. Els SIADAP 2 i 3 utilitzaran les autoavaluacions i les del QUAR del servei de l'avaluat, així com les avaluacions realitzades per operadors interns –inspeccions i

oficines de gestió de personal– i, potencialment, operadors externs. El resultat final podrà concloure que l'acompliment ha estat “Rellevant” si s'obtenen entre 4 i 5 punts, “Adequat” entre 2 i 3’999 i “Inadequat” per sota de 2 punts. Per arribar a aquesta xifra, per cada objectiu “Superat” es concedeixen 5 punts, els “Complerts” atorguen 3 i els “No complerts” 1, i per cada competència “Demostrada amb un nivell elevat” 5 punts, per les competències “Demostrades” 3 i per les “No demostrades o inexistentes” 1 punt. Per configurar la puntuació final que determina l'acompliment, en el cas dels dirigents de servei, els punts de resultats d'objectius representen el 75%, com a mínim, de la qualificació final de l'acompliment i els punts obtinguts per les competències un màxim del 25% de la qualificació final de l'acompliment. Per a la resta dels empleats públics, els objectius suposen un mínim del 60% de la qualificació final i les competències un màxim del 40%. Per evitar la possible tendència inflacionista en les valoracions que culminin amb massius percentatges d'empleats amb avaluacions satisfactòries el sistema preveu que només un 25% de les avaluacions finals podran ser de “Acompliment Satisfactori” i un 5% –que haurà d'estar dins del 25% previ– podran tenir reconeixement de “Acompliment Excel·lent”.

Incidint, d'una banda, sobre els servei que cal oferir al ciutadà i d'altra en els objectius que ha d'assolir els treballador i les competències que ha de demostrar, el model portuguès persegueix garantir un bon nivell de rendiment col·lectiu i individual i una millora de l'acompliment dels seus treballadors. Entenem que l'adopció d'un model de gestió per objectius que valora als treballadors segons les competències específiques –i subratllem específiques perquè significa que estan adaptades al lloc que ocupa, per tant no és suficient en tenir unes determinades competències sinó que cal que siguin les necessàries per a les tasques que té encomanades– i segons el grau d'assoliment dels objectius que tenien fixats, respon al que definim com a model optimitzador de resultats. Clarament l'objecte de valoració –tal i com l'entenem a efectes d'aquest estudi– és el lloc de treball; les avaluacions que es fan de les persones estan referenciades al compliment de les tasques del lloc i els objectius a assolir són objectius que s'incardin en els objectius estratègics de l'organització, no ens estem referint a objectius conjunturals. I en definitiva es persegueix el rendiment –fer més amb els mateixos recursos o fer el mateix amb menys recursos– i la qualitat del servei. Es recorre a la segmentació –que podem començar a denominar “clàssica” – que

distingeix entre càrrecs i la resta de personal. Per al SIADAP 1, en funció del tipus d'objectiu té més pes un tipus de font o altre: per exemple, quan el que volem és valorar els objectius d'eficàcia o d'eficiència trobarem indicadors mesurables –en unitats físiques o monetàries, s'explicita–, però quan calgui valorar la qualitat, tot i que primerament cercarem aquests indicadors objectius, és possible que calgui recórrer a enquestes que ens informin del grau de satisfacció dels usuaris del servei, i aquesta font té una naturalesa subjectiva. I finalment, per a l'avaluació dels treballadors –SIADAP 2 i 3– s'utilitzen, a part del QUAR del servei, les autoavaluacions dels treballadors, avaluacions fetes per unitats internes –avaluació indirecta– i s'obre la porta a que es realitzin avaluacions externes. Es barregen, doncs, les fonts objectives –indicadors valorats en el QUAR del servei, indicadors d'assoliment dels objectius individuals, dades aportades per les unitats de personal– amb les subjectives –l'autoavaluació i les possibles enquestes que es realitzin per part dels avaluadors externs. Certament trobem a faltar referències clares als efectes que ha de produir per als empleats el procés d'avaluació proposat; i especialment, si les autoavaluacions provocaran diàleg en el si de la unitat. Tot i això, reivindicuem el valor d'aquest sistema –si més no la seva teoria– com un bon exemple del model de sistema avaluatiu optimitzador de resultats.

(iii) Administració estatal espanyola

El **personal de l'Administració General de l'Estat (AGE)**, amb caràcter general, no disposa d'un sistema d'avaluació de l'acompliment (FO-2). Tanmateix disposen de dos complements –el de productivitat i el de gratificacions especials–, de caràcter transitori i no fix, que es concedeixen per causes excepcionals, com poden ser l'acumulació de tasques o haver d'assumir puntes de feina. Aquest complement està subjecte a la disponibilitat pressupostària i és variable en funció del pressupost de cada Ministeri. L'atorgament és discrecional, prèvia proposta per part del cap de la unitat de les persones que considera que han de ser-ne les perceptores; i la seva percepció és bimensual o trimestral. Podríem entendre la finalitat d'aquests complements des de dues perspectives, segons la lectura més o menys crítica que en vulguem fer. (i) Una primera finalitat seria gratificar la productivitat entesa com activitat extraordinària, és a dir, aquell sobre esforç que fa l'empleat públic per complir amb increments de la càrrega de

treball puntuals o, en algun cas, estacionals; això ho podem entendre com un objectiu conjuntural, perquè no és el natural compliment dels objectius de la unitat sinó assumptes extraordinaris, l'organització ha de cobrir vacants temporalment o increments estacionals de feina, i en lloc d'optar per permetre la realització d'hores extres o de contractar reforços de personal, decideix demanar a determinats treballadors que realitzin un esforç extraordinari. (ii) Però també és possible considerar que la finalitat és premiar al treballador a qui el superior, discrecionalment –i remarquem que és discrecional, no merament subjectiu– considera més productiu; interpretem el caràcter de premi, perquè no s'estableix una relació de causa-efecte entre la realització d'una activitat determinada i la meritació de la gratificació. Se'ns ha comentat, en converses informals,²⁵ que per mantenir el seu caràcter incentivador, existeixen instruccions de no repetir en exercicis successius els beneficiaris, per evitar que es consideri, per part del treballador beneficiat, que es tracta d'una retribució fixe; així doncs, el treballador no pot pensar que sempre que tingui una activitat extraordinària rebrà una gratificació, això reforça –segons el nostre parer– que es tracta d'un complement que el cap de la unitat pot emprar per retenir als treballadors que millor valora i que d'altra manera podrien pensar en canviar de lloc de treball.. En qualsevol cas l'efecte que té per al treballador és exclusivament econòmic, no té impacte sobre la carrera professional ni provoca la reflexió –l'empleat sap que és discrecional i que no té una relació directa amb l'eficiència o qualitat amb que desenvolupa les seves tasques. Com que la finalitat d'aquests complements no ens permet definir clarament a quin model dels proposats es corresponen, i els efectes i la inexistència de segmentació no ens ajuden a discriminar –perquè ambdues variables prenen el mateix valor en els models assolidor i retenidor: econòmic i unitari, respectivament–, hem valorat la resta de les variables. L'objecte no està clar, perquè si per una banda, certament es gratifica per assolir una determinada fita, el fet que es procuri no atorgar el complement a la mateixa persona en exercicis successius no permet establir la relació entre assoliment i gratificació que caldria esperar si es valorés l'assoliment d'un objectiu. La font hauria de ser objectiva si es considera que es certifica l'assoliment d'un objectiu establert o l'efectiva acumulació de tasques, però se'ns remarca la discrecionalitat, per tant la font no la podem valorar perquè al final dependrà de la voluntat de qui li pertoca decidir a qui se li concedeix el

²⁵ Ídem que la nota 16.

complement. L'avaluació és directa –és el cap qui decideix si l'empleat mereix la paga– i això es correspondria amb un model retenidor, no obstant, la periodicitat variable reforça el seu caràcter assolidor, perquè la temporalitat de la gratificació permet que s'adapti a la durada de l'activitat extraordinària que cal satisfer. En resum, creiem que es tracta d'un sistema creat per gratificar l'assoliment d'objectius concrets, però amb un disseny que permet i *de facto* provoca el seu ús per premiar a determinats treballadors. En aquest cas considerarem que s'adapta a dos dels models de la nostra tipologia: el retenidor i l'assolidor.

També d'àmbit estatal hi ha col·lectius amb regulacions diferents. Per al **personal de l'Administració de Justícia**, es crea un Programa de productivitat per al control de l'absentisme²⁶ –que més avançat l'articulat anomena directament Programa d'Absentisme– i que consisteix en meritjar el dret a percebre una quantitat fixe mensual segons el tram d'incompliment que determini el nombre d'absències no justificades –aquelles que no es corresponen a vacances, permisos, maternitat, accident o malaltia acreditada pels serveis competents– dins de cada semestre. És un cas paradigmàtic de model fiscalitzador, perquè relaciona directament –i exclusivament– la productivitat amb el presencialisme. La seva única finalitat és procurar un major grau d'acompliment horari, no busca un major rendiment del treballador ni una major eficiència del servei; els efectes són exclusivament retributius, no procura la reflexió del treballador; es centra exclusivament en la conducta de la persona, no valora ni el seu talent ni el com desenvolupa les seves tasques; no hi ha segmentació, és unitari, tracta a tots per igual; la font és netament objectiva, són els llistats de control horari que faciliten les unitats de recursos humans, que són les avaluadores, per tant és una avaluació indirecta, i la periodicitat és determinada, adaptada al cicle retributiu.

Per al **personal de la carrera judicial i fiscal** es preveuen conceptes retributius especials –per substitució i serveis extraordinaris– i variables –per

²⁶ Resolució de 12 de maig de 2006, de la Secretaria de Estado de Justicia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Justicia y las Organizaciones Sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de Justicia. BOE de 19/06/2006

participació en programes concrets d'actuació²⁷ i per objectius dels membres de la carrera fiscal²⁸ – que responen a motivacions relacionades amb la productivitat, tal i com la hem definida. Cap d'aquestes retribucions pot tenir una periodicitat fixa. Les “retribucions especials per substitucions” es perceben quan jutges o fiscals han de substituir –per un període superior a 10 dies i que no sigui per cobrir les vacances– companys de carrera, acumulant les tasques de la persona substituïda a les pròpies. Les “retribucions especials per serveis extraordinàries” es perceben quan el Ministeri, a petició del Consell General del Poder Judicial o del Fiscal General de l'Estat, reconegui l'acompliment en funcions alienes a les pròpies, acumulades a les que li pertoquin al jutge o fiscal proposat. Si bé són models que premien l'actitud vers el treball –esforç– no tenen en consideració la manera com es desenvolupa ni el rendiment obtingut. No els podem considerar com a sistemes que optimitzen l'actitud perquè no van adreçats a millorar les competències aplicades al lloc de treball, sinó a premiar una major dedicació per part de l'empleat, una acumulació de tasques, que respon a la necessitat –objectiu conjuntural– de l'organització de cobrir una mancança temporal de personal; per tant, són sistemes assolidors. Els “programes d'actuació per objectius”, autoritzats pel Ministeri, són programes concrets adreçats a “corregir situacions de sobrecàrrega de treball i a reduir el volum d'assumptes pendents”, han de fixar els objectius establerts, tenir durada determinada i la retribució no tindrà un import fixe, no serà de cobrament periòdic ni es podrà consolidar; la determinació prèvia dels objectius, l'efecte merament retributiu, la no vinculació al rendiment en el desenvolupament de les tasques pròpies i la periodicitat variable –eventual– el tipifiquen clarament com a sistema assolidor. El “complement variable per objectius” de la carrera fiscal retribueix “l'activitat extraordinària i el rendiment individual acreditat (...) en l'acompliment de les activitats professionals en relació als objectius assignats”. Els objectius per a cada any es fixaran per valorar: (i) l'especial dedicació, (ii) l'assumpció de funcions que impliquin desplaçaments, (iii) les majors càrregues de treball o el tractament d'assumptes d'especial complexitat o transcendència, i (iv) la celeritat en les tramitacions. Aquesta

²⁷ Reial Decret 431/2004, de 12 de març, por el que se regulan las retribuciones previstas en la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.

²⁸ Reial Decret 432/2004, de 12 de març, por el que se regula el complemento variable por objetivos de los miembros de la carrera fiscal.

retribució, que no pot ser d'import fix ni consolidable, suposarà entre el 5 i el 10% de les retribucions fixes. Aquest sistema té en compte aspectes qualitatius i quantitatius del rendiment i –si més no en la seva formulació– es limita a situacions d'acompliment superior al normal –discrimina–, avalua a la persona en la seva relació amb el lloc que ocupa i les tasques que li pertocuen i té una periodicitat determinada; així doncs, és un sistema que persegueix l'optimització dels resultats.

El Ministeri de Justícia –com a conseqüència de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, Sala contenciós-administrativa, de 12 de març de 2008, en la que anul·lava per no ser conforme a dret l'anterior regulació del complement de productivitat²⁹– va proposar un nou sistema de còmput de l'especial rendiment, activitat extraordinària, interès o iniciativa dels **Secretaris Judicials**. Considera que la forma “més adequada i justa” és vincular el complement al resultat global de la unitat. Valora “els processos finalitzats” i les càrregues de treball –amb paràmetres com (i) el nombre d'assumptes finalitzats, (ii) el nombre d'assumptes finalitzats en fase executiva, (iii) el nombre de visites dutes a terme, (iv) el nombre d'actes que requereixen la presència del secretari judicial, (v) el nombre de documents proveïts i pendents de proveir, o (vi) les operacions amb el compte de consignacions judicials–, que mesura l'estadística judicial a càrrec del Consell General del Poder Judicial. És una valoració merament quantitativa, mitjançant indicadors objectius, que persegueix maximitzar els resultats obtinguts per la persona en l'acompliment de les tasques que ordinàriament corresponen al seu lloc de treball. No és una sistema que s'interessi per la qualitat, ni que procuri mecanismes de creixement de les capacitats de l'empleat, tanmateix, per aproximació, l'hem de considerar un sistema optimitzador dels resultats.

Sabem que l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT), s'ha dotat d'un sistema de productivitat diferenciat per àrees i llocs, per al seu personal funcionari, però no hem pogut³⁰ accedir a una informació de prou qualitat com per fer-ne una

²⁹ Resolució del director general de Relacions amb l'Administració de Justícia, d'1 de desembre de 2005, per la que se regula el complemento de productividad del Cuerpo de Secretarios Judiciales para el periodo 2005-2006

³⁰ Ens vam posar en contacte oficialment amb el responsable institucional de l'AEAT a Catalunya, qui va trametre la petició als òrgans centrals de Madrid. Finalment no ens van permetre accedir a la documentació que sol·licitàvem, però sí que van donar resposta a les nostres preguntes amb la qual

anàlisi acurada. Sí que hem estudiat el que regeix per al seu personal laboral. Dins de l'article 69 –titulat “complements de quantitat-qualitat”– del seu IV Conveni Col·lectiu del **personal laboral de l'Agència Estatal d'Administració Tributària**³¹, el punt 1 regula el “complement de productivitat”. Estableix com a finalitat “incentivar el rendiment, l'eficiència i la qualitat en l'acompliment del lloc de treball i promoure una major aportació individual en l'assoliment d'objectius de gestió de les unitats”. Diferencia entre els personal amb tasques recaptatòries i la resta –sistema segmentat–; i particularitza en les persones que desenvolupen tasques directament vinculades a la presentació de les autoliquidacions dels diversos impostos. Els efectes són exclusivament retributius. Malgrat la voluntat que manifesta d'incentivar l'acompliment del lloc de treball, de potenciar la qualitat i maximitzar el rendiment, no concreta objectius més enllà de suportar increments puntuals de les càrregues de treball – interpretem que aquests són els objectius de gestió als que es refereix, el que entendríem per objectius conjunturals, no estratègics–, per això ens inclinem per qualificar-lo com a sistema assolidor.

No només l'administració civil ha fixat conceptes retributius relacionats amb la productivitat, a l'administració militar, l'Estat també ha tingut aquesta previsió. La **Guàrdia Civil**³² s'ha dotat d'un complement de productivitat “destinat a retribuir l'especial rendiment, l'activitat i dedicació extraordinàries no previstes mitjançant complement específic, i l'interès o iniciativa en l'acompliment dels llocs de treball, sempre que redundin en millorar els resultats d'aquests llocs”. Aquest complement s'articula en tres tipus: (i) estructural, per avaluar l'acompliment en llocs d'estructura, (ii) funcional, per a llocs de servei directe i condicionat a la prestació efectiva, i (iii)

podríem atribuir el valor a cadascuna de les variables de la taxonomia proposada; tanmateix hem optat per no incorporar-ho al present estudi perquè no en podíem fer una anàlisi prou completa.

³¹ Resolució, de 23 de juny de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del IV Convenio colectivo del personal laboral de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

³² Reial Decret 950/2005, de 29 de juliol, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, modificat parcialment pel Reial Decret 5/2007, de 12 de gener, por el que se modifican determinados complementos retributivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Desenvolupat a l'Ordre General número 10, de 16 de juny de 2006, de regulació del sistema de gestió del complement de productivitat y de retribución de los sobre esfuerzos realizados por el personal con motivo del servicio.

objectius, que es vincula al rendiment personal obtingut en el desenvolupament de les tasques i a la contribució al rendiment de la unitat. D'altra banda, pels sobreesforços s'articulen dues modalitats: (i) treballar en festius i nocturns i (ii) superar el temps de servei de referència. Aquests tipus i modalitats es tradueixen en indicadors que gestiona una aplicació informàtica. Per alguns dels tipus hi ha com a requisit no superar un determinat nivell d'absentisme. Malgrat que no incideix en la qualitat del servei prestat –en l'exposició de motius de l'ordre s'indica que l'assoliment dels objectius del guàrdia i de la unitat facilitarà una “ulterior implantació d'un sistema de gestió de la qualitat a la Guàrdia Civil”–, és realment un sistema que centra l'avaluació en el lloc i que defineix objectius concrets per al rendiment, per tant, podem considerar-lo un sistema optimitzador dels resultats.

Considerem rellevant estudiar en profunditat el sistema d'avaluació de la productivitat de la Inspecció de Treball, tot seguit en comentem els trets més importants.

a/ Inspecció de Treball i Seguretat Social

La Instrucció núm. 2/2007³³, sobre la meritació del complement de productivitat per objectius en el sistema de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, estableix com a trets bàsics del sistema: (i) la solidesa i solvència financera, (ii) la globalitat, (iii) la flexibilitat, (iv) la seguretat, (v) l'estabilitat, (vi) la immediatesa, (vii) la combinació entre la valoració de l'esforç i el compliment dels objectius, (viii) la participació i afectació a tots els actors del sistema, i especialment (ix) que permet una gestió autònoma del sistema per part de la Inspecció. La implicació de tots els actors dels Sistema de la Inspecció s'aconsegueix estenent l'abast del complement i del seu mecanisme d'avaluació més enllà dels cossos d'inspectors de Treball i Seguretat Social i de sotsinspectors d'Ocupació i Seguretat Social fins abastar al personal inspector d'estructura –els que desenvolupen tasques de direcció i coordinació sense realitzar

³³ Quan estàvem revisant el present estudi, vam tenir coneixement d'una resolució de la Direcció General de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, per la que s'actualitzen alguns annexos per al 2011 de la Instrucció núm. 2007. Aquesta resolució actualitza els objectius, indicadors i import dels diferents trams del complement. Però el més rellevant és que ja incorpora l'Annex VI, el qual fixa els indicadors d'assoliment dels objectius per al personal tècnic administratiu no inspector; que fins aquest moment no s'havia pogut aprovar per falta de consens amb la part sindical.

directament l'actuació inspectora– i al personal administratiu i tècnic de suport – personal de cossos generals que donen suport als cossos específics de la Inspecció. La responsabilitat de l'avaluació recau sobre els Directors Territorials i els Caps d'Inspecció, que entre les seves funcions tenen: (i) planificar i programar l'actuació inspectora, és a dir establir els objectius dels inspectors i sotsinspectors de manera que s'assoleixin els objectius que s'hagin fixat a nivell col·lectiu–, (ii) avaluar els resultats, o el que és el mateix, veure l'adequació entre el rendiment esperat i el rendiment obtingut, (iii) fer el seguiment dels objectius previstos, com a constatació d'una avaluació continuada, no merament puntual a l'hora de determinar el dret a percebre el complement, i que obliga a establir un diàleg amb el personal inspector per reconduir les possibles desviacions, i (iv) seguiment del personal d'estructura, que com hem vist té la consideració d'un actor més del sistema.

La combinació entre l'acompliment individual de les tasques assignades al lloc i l'assoliment dels objectius fixats per la unitat es materialitza en la consideració d'objectius a nivell col·lectiu –en els quals es valora els resultats assolits– i a nivell individual – ponderant l'esforç, la dedicació i la eficàcia. Perquè l'activitat individual tingui repercussió sobre la productivitat de l'inspector és condició *sine qua non* que s'articuli mitjançant una “ordre de servei”. Per determinar la productivitat mensual es considera el nombre d'ordres finalitzades el trimestre anterior. Aquestes ordres reben una valoració inicial quan s'introdueixen al sistema informàtic –la valoració es tradueix en una catalogació segons el nivell de dificultat ascendent que va del grup A al grup G– i una final que valora la “Jefatura” de la Inspecció. El sistema informàtic –INTEGRA– calcula les compensacions –en nombre d'ordres de servei– que calguin per justificar les vacances, determinats permisos, les hores de formació i les incapacitats temporals; també fa un càlcul compensatori per situacions de nou ingrés, reingrés o incorporació a activitats inspectores des de llocs directius o de gestió. D'altra banda, els objectius col·lectius –que es distribueixen entre els àmbits: europeu, supraautonòmic, autonòmic, provincial i d'unitat especialitzada– s'estableixen per a tot el Sistema de la Inspecció.

Per tenir dret a percebre el complement de productivitat, prèvia presentació de l'autodeclaració d'activitat, cal complir els requisits: (i) assolir un nivell mínim d'activitat, equivalent a un número d'ordres prefixat, (ii) no estar en situació de demora injustificada, és a dir, que no superi un determinat nombre d'expedients pendents de

finalitzar, i (iii) completar les ordres de servei amb una qualitat tècnica suficient, que es detalla al Criteri Tècnic 36/2003. Si es compleixen els requisits esmentats es reconeix el dret, però només es percebrà l'import màxim quan s'assoleixin també els objectius col·lectius.

Es pot acordar el no reconeixement, total o parcial, temporalment, si: (i) incompleixen de forma reiterada el deure d'atenció al públic, (ii) no segueixen les indicacions o instruccions generals, (iii) es neguen a participar en accions formatives o actuacions programades, o (iv) no utilitzen els equips informàtics i aplicacions disponibles.

La Instrucció també determina les característiques de l'avaluació per als llocs directius, per al personal inspector de la Direcció General –que no realitza tasques inspectores– i per al personal administratiu.

El sistema preveu la possible conflictivitat del sistema avaluat, però no té la cautela de dotar-se de cap mecanisme d'intermediació o arbitratge sinó que invoca directament la reclamació mitjançant el recurs de reposició i el d'alçada, previ a acudir a la via judicial contenciós-administrativa. Sí que crea institucions per al diàleg i la revisió, com són: (i) la Comissió Nacional de Productivitat, de caràcter obligatòria, de composició paritària entre representants de la Direcció General i dels sindicats, i (ii) les Comissions Provincials de Productivitat, potestatives, de composició paritària entre els representants dels inspectors i sotsinspectors i els representants legals dels treballadors.

En resum, es tracta que té per finalitat valorar la manera com s'acompleix amb les tasques assignades i quins resultats se n'obtenen, amb una valoració qualitativa i quantitativa. L'assoliment d'objectius és una conseqüència directa d'un disseny que incardina els objectius dels llocs –mesurats per indicadors objectius– en els objectius de l'organització. No és banal la transcendència que atorga la Instrucció a la capacitat d'autoorganització amb el que aquest sistema dota a la Inspecció; permet un tractament global però heterogeni dels col·lectius –amb un notable grau de segmentació–, des del coneixement proper de les funcions i els objectius de la Direcció General. Els efectes són retributius i l'import del complement és un percentatge força alt respecte a les retribucions fixes, cosa que incrementa el seu efecte incentivador; no obstant, també

serveix per detectar mancances que s'esmenen amb activitats formatives, negar-se assistir a les quals pot provocar que no se'ls reconegui temporalment el dret a percebre el complement. La font és objectiva –nombre d'ordres de servei–, però té un factor subjectiu de correcció, que és la revisió que fa el cap de la catalogació de les ordres que ha fet el personal inspector i les valoracions que es puguin fer relatives a l'acompliment amb els estàndards de qualitat establerts. És, a priori, un bon sistema optimitzador de resultats, si més no per al personal inspector que són els que tenen definida més clarament la seva activitat. Per la resta és un mica més ambigu, però s'ha fet l'intent de determinar indicadors per al personal de suport –temps de tramitació, càrrega de treball, aplicació de procediments i evitar errades– i d'associar la percepció pel personal directiu al grau d'assoliment de les seves unitats. Existeix també un tracte diferencial a l'hora d'abordar l'absentisme; per al personal administratiu hi ha determinades incidències –incapacitats temporals no laborals de llarga durada, llicències sense sou i superar un determinat nombre de faltes injustificades– que minoren la quantitat a percebre, les limitacions no són gens estrictes –permetre baixes de fins a 3 mesos o no justificar 4 absències al trimestre no són criteris gens restrictius– per la qual cosa desestimem la intencionalitat de control, no és un sistema fiscalitzador.

En definitiva és un sistema ben treballat des de la perspectiva de definició d'objectius i de consecució de resultats quantitatius i qualitatius. Tema a part seria valorar l'efectivitat, ja que se'ns ha comentat que més del 90% del personal inspector assoleix el nivell màxim de productivitat, i segons Longo (FO-1) un sistema que ofereix “cafè per a tots” té moltes possibilitats de no ser un bon sistema.

(iv) **Administració autonòmica d'Andalusia**

La regulació del complement de productivitat de la **funció pública de la Junta d'Andalusia** es fa mitjançant l'Ordre, de 17 de juny de 1991³⁴. La formulació de la finalitat d'aquest complement és una reproducció literal del que s'establia en la

³⁴ El Decret 117/1991, d'11 de juny, aprova els criteris objectius tècnics per a l'aplicació del complement de productivitat, complint el que disposa l'art. 43.3.c de la Llei 6/85, de 28 de novembre d'Ordenació de la Funció Pública de la Junta d'Andalusia.

normativa de funció pública anterior a l'entrada en vigor de l'EBEP³⁵: retribuir l'especial rendiment, l'activitat extraordinària i l'interès o iniciativa amb què el funcionari desenvolupi la seva feina.

En funció de la possibilitat que el rendiment de les unitats o dels llocs de treball pugui ser mesurat amb criteris objectius identificables, s'estableix un mètode directe –quan sí és possible– i un d'indirecte –quan no ho és. El mètode directe consisteix en la identificació de l'activitat en els llocs de treball mitjançant actes o mòduls d'activitat que realitzi el funcionari dins d'un període de temps, que permetin una mesura objectiva, i amb la finalitat de definir el percentatge d'acompliment que es consideri normal i que sigui susceptible de ser retribuït amb el complement de productivitat. Els criteris d'aplicació i valoració són competència de cada Conselleria. El mètode indirecte valora la quantitat i qualitat del treball desenvolupat, la iniciativa i/o l'autonomia en el seu desenvolupament, l'acompliment horari i l'absentisme, la disponibilitat i actitud positiva vers activitats extraordinàries i treball en equip i, finalment, el nivell d'informació i de formació respecte del seu lloc de treball.

La valoració es fa en termes de: (i) *normal* –quan l'acompliment estigui dins dels marges que s'ha de considerar que és l'obligació de qualsevol funcionari– i que, per tant, no tindrà efectes retributius, (ii) *alta* i (iii) *molt alta* –quan l'acompliment sigui superior al normal– i que donarà dret a percebre el 50% o 100% del complement, respectivament. Per meritane el dret és requisit obtenir una valoració positiva en almenys tres dels conceptes subjectes a avaluació.

L'avaluador és el cap de la unitat, que fa la seva avaluació de manera directa per als llocs de lliure designació –aquells als que s'hi accedeix per qüestió de confiança, sense que calgui acreditar el mèrit i capacitat– i indirecta, previ informe d'una comissió constituïda a aquests efectes, per a la resta de llocs.

Estem, doncs, davant d'un sistema elaborat que formalment manifesta com a finalitat incidir en la millora del rendiment dels seus treballadors.; també pretén controlar l'absentisme, però no és la finalitat principal. Avalua els resultats obtinguts en

³⁵ Article 3.c), del Capítol V, de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública.

el desenvolupament del lloc de treball que s'ocupa, mitjançant indicadors objectius –en la mesura que els llocs ho permeten–i, quan no és possible, l'avaluació que es fa de l'actitud i el rendiment de l'empleat es fa també relacionada al lloc ocupat. L'efecte principal és retributiu però, en la mesura que valora la formació relacionada amb el lloc com a indicador de productivitat, podem entendre que també preveurà facilitar els mitjans necessaris per esmenar les mancances formatives detectades. Per tot això considerem que el podem catalogar com a sistema optimitzador de resultats.

A l'àmbit de la comunitat andalusa, el **personal de centres i institucions sanitàries** s'han dotat d'un sistema de retribució de la productivitat força complex³⁶. Fa esment a l'art. 43.2.c) de la Llei 55/2003, per justificar la finalitat del complement: “retribuir l'especial rendiment, l'interès o la iniciativa del titular del lloc, així com la seva participació en programes o actuacions concretes i la contribució del personal a la consecució dels objectius programats, prèvia avaluació dels resultats obtinguts”.

Es compon de dos factors: un de fix –que retribueix aspectes com la dispersió geogràfica o una miscel·lània de conceptes derivats del Decret 260/2001, de 27 de novembre, per el qual s'adapten les retribucions de determinat personal d'Atenció Primària a la targeta sanitària individual i a la lliure elecció de metge– i un de variable –que retribueix el rendiment professional, la participació en programes especials, per raó del servei o per assumir tasques de responsabilitat addicional.

No exposarem el detall perquè entra en molta casuística que ens desdibuixaria la idea que hi ha darrera d'aquest sistema, i que tot seguit relatem. La part fixa intenta definir la magnitud de la càrrega de treball, no per l'avaluació dels pacients tractats sinó mitjançant l'establiment de contingents o de nombre de població adscrita a un determinat facultatiu o centre de salut; per tant no avalua la productivitat sinó que la pressuposa. Però la part variable sí que entra en aspectes clarament relacionats amb la productivitat. Arguments com el rendiment –que es mesura en la consecució dels

³⁶ La Resolució 55/2010, de 17 de març, de la Direcció General de Personal i Desenvolupament Professional sobre retribucions de personal de centres i institucions per a l'exercici 2010, en la seva clàusula segona, relatiu al règim retributiu derivat del RDL 3/1987, d'11 de setembre, i de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut Marc, del personal estatutari dels serveis de salut, regula, dins del capítol de retribucions complementàries, el complement de productivitat.

objectius establerts des de la direcció–, assolir objectius conjunturals –quan es refereix a la participació en programes especials, com per exemple, el de la detecció precoç del càncer de mama– o l'esforç –quan s'assumeixen tasques de responsabilitat addicional–, són indicadors de productivitat. Si prescindim de la part fixa –que retribueix les característiques del lloc, en aquest cas el volum de feina que se li suposa–, trobem que la part variable té una dualitat de finalitats: una primera és millorar el rendiment –això ens fa considerar-ho un model optimitzador de resultats–, però preveu també valorar l'assoliment d'objectius conjunturals – motiu pel qual entenem que té una component important de model assolidor.

a/ Servei Andalus d'Ocupació

I també en l'àmbit d'aquesta comunitat, depenent de la Junta d'Andalusia, tenim el cas del **Servei Andalus d'Ocupació** (SAO). El sistema d'avaluació de l'acompliment del SAO s'incardina en un model de gestió de personal que entén el treball per objectius –la definició de què cal fer– i la gestió per competències –la concreció de com cal fer-ho– com a factors necessaris per assolir el compromís de l'organització d'oferir un servei de qualitat al ciutadà.

Aquest model es configura sobre tres pilars: (i) la signatura d'un contracte programa, mitjançant el qual es determinen els objectius de l'organització i es concreta com aquests es van desplegant en cascada per establir el objectius de cada unitat, (ii) una avaluació del rendiment de la unitat i (iii) l'avaluació de l'acompliment individual en base a les competències dels treballadors

El contracte programa, com a instrument de gestió i planificació per objectius, proporciona: (i) confiança, participació i consens entre els actors del sistema, perquè els involucra en la seva definició, (ii) autonomia, compromís i responsabilitat dels treballadors –*accountability*– perquè es vincula mitjançant els sistemes d'avaluació del rendiment i d'avaluació de l'acompliment –que més endavant comentarem–, i reconeixement entre els actors del sistema, ja que incorpora un incentiu econòmic.

Amb l'avaluació del rendiment de la unitat s'estableix el grau d'assoliment dels objectius prioritaris –prioritat que estableix la Direcció General de Intermediación e Inserción Laboral (DGIIIL) del SAO a partir d'allò que s'estableix en el contracte programa anual– i un cop mesurat i valorat permetrà l'establiment d'un incentiu econòmic. Aquesta valoració té en compte cinc elements: (i) el seguiment continuat de l'evolució dels indicadors, és a dir, una anàlisi comparativa entre allò que s'ha previst dur a terme i el seu efectiu assoliment, (ii) el seguiment qualitatiu, centrat en les aportacions dels responsables de les unitats, (iii) el seguiment conjunt de tota l'organització –tot el sistema es gestiona mitjançant una aplicació web comú anomenada RAUTE–, (iv) el seguiment de la satisfacció dels usuaris, i (v) la valoració de la DGIIIL³⁷.

L'avaluació de l'acompliment, es justifica (i) per a potenciar el *knowledge* de l'organització, mitjançant l'activitat de *coaching* –consensuat– que l'avaluador realitza de manera continuada sobre el treballador, i (ii) incentivar els treballadors mitjançant l'establiment d'un rànquing anual, que incentiva als treballadors que millor aconsegueixen amb les tasques del lloc, alhora que permet detectar qui té més dificultats per assolir els objectius, amb la finalitat d'oferir-li eines –per exemple, programes de formació– per a que millori el seu rendiment. Es fonamenta en la gestió per competències, entesa la competència com els coneixements, habilitats i conductes dels treballadors que “es manifesten en l'acompliment del lloc”; avalua el “com” es desenvolupa una determinada tasca en “interrelació amb l'entorn” de l'equip. La creació del mecanisme va tenir dues etapes: (i) la de gestió estàtica, en la que es van definir les competències, i (ii) la de gestió dinàmica, en la qual es va elaborar la documentació necessària: descripció de tasques, diccionari de competències, perfils competencials i instruments d'avaluació.

Fins on tenim coneixement, aquest projecte està en una primera fase, però amb projecció de continuïtat. En aquesta primera fase ja (i) s'han fixat els objectius vinculats a l'acompliment, (ii) s'han elaborat plans de formació, amb la finalitat de millorar en els debilitats que detecti l'avaluació, (iii) s'ha implementat el sistema a nivell de

³⁷ Al 2006 el pes de cadascun d'aquests elements era del: 60% ,15% ,10% ,10% i 5%, respectivament.

competències genèriques –que s’extreuen directament de l’estratègia de l’organització–, deixant per més endavant fer-ho a nivell de competències tècniques.

La definició de competències genèriques s’ha fet a tres nivells, segon la tipologia de personal – directiu, tècnic o de suport–, i s’han traslladat al Diccionari de Competències les set competències genèriques: comunicació, identificació amb l’organització, iniciativa, orientació al client, orientació als resultats, planificació i organització, i treball en equip. Cadascuna d’elles s’ha graduat en quatre nivells –baix, mig-baix, mig-alt i alt– segons el lloc requerís un menor o major nivell de desenvolupament. L’avaluació del grau d’acompliment del treballador de cadascuna de les competències –amb el nivell que li pertoqui al lloc– es fa establint una valoració en una escala graduada de l’A a la D, i que es tradueix en una puntuació de 4, 3, 2 i 1 punts, respectivament. Segons la puntuació obtinguda pel treballador –i ponderada segons la categoria professional, l’índex mig de ponderació de la puntuació global i el temps que ha prestat realment serveis– es reparteix l’incentiu econòmic.

Així doncs existeix una visió general de la productivitat que respon a la necessitat que determina Longo (2005) de vinculació entre els objectius estratègics de l’organització i els objectius a assolir pels treballadors, és a dir, s’avalua la participació dels individus en l’assoliment d’objectius organitzacionals. D’altra banda, es fa una definició de l’estàndard d’execució del lloc –en la fase actual només s’incideix a nivell d’acompliment contextual però està previst que també s’hi incideixi a nivell d’habilitats i capacitats–, i es procura que les mancances detectades siguin esmenades mitjançant *coaching* –tutorització– i formació. És doncs, en el seu disseny, un bon exemple de sistema optimitzador de resultats.

(v) Generalitat de Catalunya

L’Administració de la Generalitat defensa l’establiment d’un únic sistema per a tot el seu personal³⁸. Es pretén que el mateix sistema –gestionat des de la Direcció

³⁸ Aquesta afirmació ha estat corroborada per Lanau (FO-8) i Bataller (FO-7) en les entrevistes que vam dur a terme.

General de la Funció Pública (DGFP)– es pugui aplicar a tot el personal de la Generalitat–, amb independència de la seva adscripció orgànica. No obstant això, trobem algunes excepcions a aquest principi d'unitat. L'Acord que regula l'aplicació i distribució del complement de productivitat exclou del seu àmbit: “el personal estatutari de l'Institut Català de la Salut (ICS), el personal sanitari local, el personal laboral d'institucions sanitàries no sotmeses al VI Conveni col·lectiu únic, el personal laboral del Servei Català de la Salut, el personal dels cossos de la Inspecció de Treball i Seguretat Social i el personal docent”; que són excepcions a la regla general, els quals es regeixen per la seva normativa específica.

El cas de l'ICS l'estudiarem més endavant. Podem avançar que és un sistema totalment diferent al que es fixa per al comú del personal de la Generalitat, i això és possible per la seva autonomia en matèria de personal. També facilita l'adopció de mesures específiques el caràcter finalista del seu servei, que és fàcilment avaluable i quantificable. I segurament va ser determinant el compromís directiu (FO-7).

Ja hem comentat el sistema emprat a la Inspecció de Treball i Seguretat Social de l'Estat, aquest sistema es respecta, en principi transitòriament, al personal del Cos d'Inspecció i de Sotsinspectors transferits a la Direcció General de la Inspecció de Treball (DGIT), fins a la integració en cossos propis; no així per al personal de suport de la DGIT. No obstant, l'actual direcció de la DGIT aposta pel manteniment, i fins i tot perfeccionament, del sistema de productivitat actual (FO-7); això pot entrar en conflicte amb la voluntat del Departament competent en matèria de funció pública de mantenir la unitat del sistema d'avaluació de l'acompliment vinculat al complement de productivitat.

La darrera excepció és el **personal docent**. La normativa que regula les condicions laborals d'aquest personal³⁹ no preveu cap complement de productivitat ni cap sistema d'avaluació de l'acompliment. Sí que disposen de mecanismes de valoració dels treballadors per situacions concretes –opositors, interins– però res que suposi una avaluació sistemàtica de l'acompliment, ni tampoc amb efectes a nòmina (FO-4). La

³⁹Resolució TRI/874/2006, de 7 de febrer, per la qual es disposa la inscripció i la publicació de l'Acord de la mesa sectorial de personal docent no universitari en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

desitjable regulació s'hauria de produir mitjançant l'elaboració de l'Estatut del Personal Docent –assignatura pendent de competència estatal– o per via de Decret de la Generalitat desenvolupant la previsió que en fa la Llei d'Educació de Catalunya.

Però d'altra banda, tenim el cas singular dels bombers, que es configura com una alternativa real al concepte comú, però que es troba dins d'aquest marc comú desdibuixant-lo. I l'experiència dels Mossos d'Esquadra, que adoptant el sistema comú a efectes del complement de productivitat s'ha proveït d'un sistema que avalua el rendiment dels seus funcionaris i que té efectes a nivell de carrera professional, per tant òbviament dins de l'esperit de l'art. 20 de l'EBEP. Ambdós cassos no són excepcions a l'àmbit d'aplicació del sistema comú, se'ls aplica, però alhora són col·lectius amb mecanismes propis d'avaluació de l'acompliment i per això els tractarem detalladament més endavant.

I finalment també hem de considerar el “complement de presència efectiva”. Una de les possibles interpretacions de l'avaluació de l'acompliment és la lluita contra l'absentisme –si no la més recurrent–, per això considerem que aquest complement, amb la seva prèvia avaluació, és un sistema més d'avaluació de l'acompliment. En primera lectura sembla que reitera i duplica el control que ja es realitza amb l'avaluació comuna de la productivitat, i paradoxalment aquest complement és vigent en els col·lectius que gaudeixen del complement de productivitat comú –personal penitenciari i dels centres de justícia juvenil– però no en el que no li és d'aplicació –personal de l'administració de justícia a Catalunya. Per Acord sindical⁴⁰, el **personal de l'administració de Justícia a Catalunya** es va dotar dels programes de productivitat: (i) programa de reducció de l'absentisme i incentivació a la presència efectiva, i (ii) programa per incentivar el disseny i l'aplicació de projectes de millora; el segon d'ells és un compromís de “concreció dels indicadors de seguiment per a l'avaluació”. El primer, conegut com a PIPE –Programa d'Incentivació de la Presència Efectiva– és el que centra el nostre interès. El PIPE penalitza qualsevol absència que no sigui per raó de: permisos, llicències, vacances, incapacitats per accidents i les relacionades amb l'embaràs i

⁴⁰ Resolució TRI/4116/2006, de 13 de novembre, per la qual es disposa la inscripció i la publicació de l'Acord de la Mesa general de negociació del personal al servei de l'Administració de Justícia a Catalunya, de ratificació del Preacord de 8 de juny de 2006, sobre condicions de treball del personal al servei de l'Administració de Justícia a Catalunya.

maternitat; o sia, es sanciona les absències injustificades, les justificades com a indisposició i les per malaltia comuna. Sobre una quantitat de percepció trimestral – minsa, de 50 a 60 € mensuals– es fa una reducció –del 15 al 100%– en funció del nombre d’absències en còmput trimestral –d’una a cinc, o d’una a quatre per qui hagi tingut reducció en el mes anterior–; en el darrer any de vigència de l’Acord, el 60% del complement es consolida en el complement específic i l’altre 40% també si s’assoleix una reducció del 2% de l’índex d’absentisme. Es preveu una valoració trimestral de l’impacte d’aquest incentiu sobre el nivell d’absentisme. La poca quantia de l’incentiu ens induïa a pensar que difícilment seria un incentiu per a personal que no té una disposició favorable a l’acompliment; si es fa el càlcul euro/dia que li aporta el PIPE i es compara amb el que percep, també euro/dia, surt força rendible absentar-se. Aquesta impressió ha estat corroborada per Ferran Daroca⁴¹ (FO-5) –subdirector general de Recursos Humans i Relacions Laborals del Departament de Justícia–, que afirma que encara que aparentment hi va haver una reducció de l’absentisme, tècnicament no es pots considerar que fos efectiu. Des de la seva experiència professional, advoca per un major control en les baixes de curta durada i indisposicions mitjançant un control mèdic amb metges propis i aliens –aquesta experiència va ser reeixida a l’Ajuntament de Barcelona, segons ens comenta–; en aquesta línia seria interessant conèixer el programa, al qual fa referència l’Acord, d’avaluació i seguiment de l’absentisme laboral per incapacitat temporal per malalties comunes establert per la direcció general de la Funció Pública i l’Institut Català d’Avaluacions Mèdiques. Aquest Acord finalitzava la seva vigència al 2009, tot ell es va poder prorrogar fins al 31 de desembre de 2011, excepte el PIPE que s’exhauria de manera expressa al 2009, es va negociar, però primer per desacord entre les parts i després per les limitacions del Departament d’Economia i Finances, no va ser possible reimplantar-lo. Actualment, aquest personal, amb taules retributives pròpies, no disposa de cap complement de productivitat o de presència efectiva, ni cap altre anàleg.

⁴¹ El senyor Ferran Daroca Esquirol anteriorment va tenir similars responsabilitats a la direcció general de Policia del Departament d’Interior i a l’Ajuntament de Barcelona.

Aquest complement d'incentivació a la presència efectiva sí que es preveu, i és vigent, per als col·lectius de **personal penitenciari**⁴² i de **justícia juvenil**, ambdós dins de l'àmbit d'aplicació del sistema comú de productivitat de la Generalitat –que ja incideix en l'absentisme, com veurem seguidament. Amb formulació idèntica, encara que amb un import lleugerament superior –de 70 a 90 euros– els dos primers anys i gairebé doblant-se els següents si s'aconsegueix la reducció de l'índex d'absentisme que es determina. No sabem si per la diferència en l'import o per la diferent actitud del col·lectiu, però la Rosa Maria Pérez Vallverdú (FO-6) –subdirectora general de Recursos Humans i Econòmics de la direcció general de Serveis Penitenciaris⁴³– ens comenta que sí ha produït resultats positius.

a/ Administració de la Generalitat de Catalunya

Com hem comentat, a mitjans dels anys noranta, Salvador (1995:80) va dur a terme una anàlisi comparativa del sistema d'avaluació existents a la Generalitat de Catalunya i a la Diputació de Barcelona. Com bé diu, en el seu origen el sistema dissenyat per la Generalitat tenia com a finalitat aconseguir una avaluació que permetés distribuir el complement de productivitat. Per facilitar una introducció sense conflictes de la “cultura de l'avaluació” en l'organització, el sistema es va reconduir a procurar un mecanisme global d'avaluació –adaptat per cada Departament– que permetés el diàleg necessari per millorar les mancances que es detectessin. Però finalment, aquesta sistema es va abandonar i es va adoptar l'establiment d'una Acta d'Avaluació, que gestionava cada Departament, i que servia de “requisit formal” per distribuir el complement de productivitat. Aquesta Acta ha estat objecte de diverses modificacions en els darrers anys. Inicialment es va configurar en quatre trams –el primer del qual significava no tenir dret a percebre'l–, posteriorment van passar a ser tres i actualment només hi ha

⁴² Resolució TRI/3706/2006, de 3 de novembre, per la qual es disposa la inscripció i la publicació de l'Acord del grup de treball de l'àmbit penitenciari depenent de la Mesa Sectorial de Negociació de Personal d'Administració i Tècnic de la Generalitat de Catalunya en relació amb les condicions de treball del personal penitenciari.

⁴³ Aquesta subdirecció general té també competències en matèria de recursos humans sobre el personal de la direcció general d'Execució Penal a la Comunitat i de Justícia Juvenil.

dos trams –es cobra o no es cobra. Aquest complement consisteix en una retribució única a la nòmina de desembre, amb un import variable en funció del grup de classificació i dels dies “efectivament” treballats. Primer s’establien uns percentatges, per grups de classificació, amb dret a percebre els trams superiors, però després aquesta limitació va desaparèixer.

Se’ns ha comentat que aquest any també hi haurà alguna novetat però, com que en el moment de tancar aquest informe no hem tingut coneixement de l’abast de la reforma, valorarem el sistema empleat per l’avaluació del 2010⁴⁴.

El complement de productivitat per als funcionaris es regula en l’art. 103.1.c), del Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d’octubre, pel qual s’aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública; per als laborals, l’art. 42 del VI Conveni col·lectiu únic d’àmbit de Catalunya del personal laboral de la Generalitat de Catalunya, fa extensió a aquest col·lectiu el que es determina per al personal funcionari. Anualment es complementa amb la Llei de Pressupostos de la Generalitat –en aquest cas, l’article 24.1. e) de la Llei 25/2009, de 23 de desembre– i amb les normes i directrius que dicta el Govern de la Generalitat per a la seva aplicació concreta –en aquest cas, l’Acord de Govern, de 22 de juny, pel qual s’aproven les normes d’aplicació i de distribució del complement de productivitat en l’exercici 2010.

Gaudeixen d’aquest complement els col·lectius de funcionaris, laborals i eventuais –no assimilats retributivament a alts càrrecs– de tots els Departaments i organismes autònoms dependents –excepte ICS, Inspecció de Treball i docents. El sistema avaluatiu té com a finalitat retribuir la productivitat individual dels treballadors mitjançant un pagament únic –al mes de desembre– del “complement de productivitat”.

S’estableixen uns requisits mínims –relacionats amb acreditar determinada antiguitat a l’organització i el compliment d’horari i jornada– per meritane el dret.

⁴⁴ En el moment de revisar aquest estudi hem tingut coneixement que s’ha tramés a les unitats l’Acord 2603, de 2 d’agost de 2011, pel qual s’aproven les normes d’aplicació i distribució del complement de productivitat en l’exercici 2011. Aquest acord aporta dues novetats, (i) una d’elles no menor: retornar a una acta única, sense distingir entre personal que ocupa llocs de comandament i la resta, i (ii) passar a una escala de valoració dels ítems de l’1 al 10.

Aquests requisits són: (i) estar valorat amb un alt grau de productivitat en el compliment de les seves tasques; (ii) no haver estat sancionat fermament en via administrativa per falta greu o molt greu en fet relacionats amb la jornada i l'horari, l'incompliment de les tasques o la manca de rendiment, iniciativa o interès per la feina; (iii) haver prestat serveis més de 3 mesos –excepte en casos de jubilació o defunció–, i (iv) no haver causat absència injustificada més de 4 jornades senceres.

L'instrument emprat per valorar el grau de productivitat és l'Acta de Valoració Individual (AVI). L'acta consta de vuit ítems , agrupats per especial rendiment –3 ítems–, activitat extraordinària –2 ítems– i interès o iniciativa –3 ítems. Cada ítem es valora amb puntuacions de 0 a 4 punts, segons si es respon que es segueixen les conductes explicitades: gairebé mai –0 punts–, algunes vegades –1 punt–, sovint –2 punts– o gairebé sempre –3 punts. La puntuació mínima per assolir un alt grau –que és el primer requisit per tenir dret a cobrar el complement– és de 14 punts en conjunt.

El treballador pot renunciar expressament a participar de l'avaluació, o fer-ho *de facto* –per inacció–, i en aquest cas és el superior jeràrquic qui omple directament l'Acta. En cas que el treballador vulgui participar-hi –i és l'opció que es potencia– existeixen dues opcions: (i) que el treballador s'autoavalui i posteriorment el superior jeràrquic faci la seva valoració, o (ii) que, previ acord amb el superior, es faci l'avaluació conjuntament. En el cas de l'autoavaluació, el sistema permet que el treballador pugui fer al·legacions i posteriorment manifestar el seu acord o desacord amb l'avaluació del cap –que és la que té valor final. En qualsevol cas, com a darrer pas està la validació final pel cap de la unitat directiva, que també dirimeix quan s'ha manifestat disconformitat.

La quantia del complement varia segons el Departament –s'estableix com a límit un percentatge dels crèdits assignats a retribucions bàsiques del personal afectat per l'acord–, i es distribueix amb els límits màxims i la proporcionalitat establerta per a cada grup de classificació. S'abona proporcionalment al temps de servei i/o jornada realitzada –determinades absències per permís no es dedueixen. L'import percebut és públic i de lliure consulta per a tot el personal del Departament.

S'ha habilitat una aplicació informàtica, a nivell de tota la Generalitat, en l'entorn comú per les aplicacions de gestió de personal, que permet l'emplenament telemàtic de les Actes, el seguiment del procés i la posterior avaluació dels resultats. No obstant, i atès que es comparteix plataforma amb els instruments de gestió, creiem que seria desitjable que estigués integrada la informació que fa referència a l'acompliment horari –actualment, d'aquest tràmit se n'encarreguen les unitats de recursos humans de cada Departament.

Dissenyar un sol sistema que avalui a tot el personal d'una organització tan gran és un projecte molt ambiciós –al qual també aspiràvem quan ens vam plantejar el present estudi– però que té un gran inconvenient: té un grau d'abstracció de l'avaluació massa alt, que provoca que els avaluats considerin que no s'avalua allò que realment fan, no existeix una identificació clara per part dels treballadors entre “el que es fa” i “el que s'avalua”. Si més no, en aquest sentit, és beneficiosa l'avaluació diferenciada per les persones que ocupen càrrecs de comandament, en els quals es busca avaluar les seves capacitats directives.

No es menciona de manera expressa la finalitat que motiva a impulsar aquest sistema. Podem deduir que no és un model retenidor perquè l'import no és suficient; de mitjana suposa, aproximadament, un 4,15% de les retribucions anuals i fluctua entre el 2,61% per a les persones del grup A1 amb nivell 30.2, fins el 6,14% de les persones, també, del grup A1 amb nivell 20.1⁴⁵. Per la mateixa raó tampoc l'hauríem de considerar fiscalitzador, tanmateix és insistent el recurs de sancionar l'absentisme. Atesa la naturalesa genèrica i la formulació –segons el nostre parer– difusa i poc concreta dels ítems que valora, sembla procurar la reflexió i el *feed-back* –i per això l'hauríem de considerar optimitzador– més que no pas una valoració dels resultats.

L'Acord declara que el sistema es fonamenta en la valoració del que considera “dos aspectes intrínsecs al concepte d'acompliment”: (i) “el resultat del treball que es desenvolupa que deriva de l'especial rendiment i l'activitat extraordinària”, i (ii) “la conducta professional que es vincula amb l'interès o la iniciativa amb què s'exerceixen

⁴⁵ Aquest càlcul s'ha realitzat amb les retribucions del 2010, amb les pagues extraordinàries, i sense complement per especial dedicació.

les tasques assignades”. Vol valorar el resultat del treball i la conducta professional, però totes les preguntes que formula van destinades a valorar la percepció –o autopercepció– de la conducta, és a dir, la actitud i no el resultat. Per valorar el resultat del treball cal definir prèviament en què consisteix el treball –les tasques del lloc–, i sabem que existeixen acurades descripcions dels llocs de treball⁴⁶ –si més no per a llocs de comandament i singulars–, així doncs, perquè no adaptar l’avaluació al resultat obtingut en el desenvolupament de les tasques? Entenem que aquí una organització amb el potencial que té la Generalitat està deixant passar una gran oportunitat. Sabem que existeixen experiències pilot en l’avaluació de les càrregues de treball suportades⁴⁷, que haurien de donar una millor idea de la productivitat real d’alguns col·lectius, certament aquestes experiències són difícilment exportables a tots els col·lectius i requereixen d’una avaluació més propera a la unitat. I, si més no, s’ha treballat en elaborar diccionaris de competències molt elaborats que permetrien afinar força més en les habilitats i capacitats que cal desenvolupar en cada lloc⁴⁸.

Una altre oportunitat que se li brinda a la Generalitat, i que creiem que hauria d’aprofitar, és vincular la formació al resultat de l’avaluació. Malgrat que això no és possible a nivell de l’organització perquè no es poden analitzar les causes de les avaluacions menys satisfactòries, sí que, en el marc del diàleg –directe en l’avaluació conjunta o indirecta amb les possibilitats que brinden els comentaris i al·legacions quan fa l’avaluació el superior jeràrquic– que es produeix entre el treballador i el seu cap, es podrien suggerir al treballador aquella formació que l’ajudés a un millor rendiment⁴⁹, o

⁴⁶ La Secretaria de Funció Pública i Modernització de l’Administració va publicar, el 2009, una Guia per a l’elaboració de la descripció de llocs de treball.

⁴⁷ La subdirectora general d’Organització i Recursos Humans de l’extint Departament de Treball, Rosa Creus, conjuntament amb el cap del Servei d’Organització, Josep Purgimón, va endegar aquesta experiència pilot en els Serveis Territorials de Barcelona, l’any 2010. També amb adscripció al mateix Departament, el Servei d’Ocupació de Catalunya va iniciar un programa de gestió de cues per als treballadors que atenen al públic en les Oficines de Treball de la Generalitat.

⁴⁸ El 15 de juliol de 2011, es va dur a terme, a l’Escola d’Administració Pública de Catalunya, una Jornada de presentació de l’espai: “Eines per als recursos humans” en la qual es presentava una aplicació que permetia definir el perfil d’ocupació dels llocs de comandament i descrivia les competències a valorar.

⁴⁹ En aquest sentit, també en el Departament de Treball, des del Servei de Recursos Humans, Àngela Martín i Puri Cruz, van iniciar una experiència pilot –dins del mateix Servei–, en la qual primerament es reunia la cap de la unitat amb la responsable de formació i analitzaven, lloc per lloc, quins coneixements o habilitats es requerien; posteriorment es reunien amb cada treballador i l’hi exposaven què creien que

que fos el treballador qui demanés directament aquesta formació al cap. Aquest petit detall aproxima l'avaluació a les tasques desenvolupades, i podria fer que l'actual model d'optimització de l'actitud evolucionés cap a un model d'optimització dels resultats.

b/ Bombers de la Generalitat de Catalunya

El cos de bombers de la Generalitat de Catalunya és un cos amb competència a tot el territori de la comunitat autònoma, excepte a la ciutat de Barcelona, i amb taules retributives pròpies. Disposen d'un complement de productivitat en els mateixos termes que regeixen per a la resta de personal de la Generalitat, però des del 2006 també tenen la possibilitat de percebre un Segon Tram del Complement de Productivitat (en endavant: 2n Tram). Aquest 2n Tram està regulat a la resolució TRI/4220/2006, per la qual es disposa la inscripció i la publicació de l'Acord de la Mesa sectorial de negociació del personal d'administració i tècnica regulador de les condicions de treball dels funcionaris del cos de bombers de la Generalitat de Catalunya per al període 2006-2008.

Les motivacions de l'Acord fan esment a “incentivar i potenciar la millora del rendiment especial, (...) l'activitat extraordinària (...) l'interès o la iniciativa (...)”, aquests termes són coincidents amb la formulació de l'article 24.c de l'EBEP, el qual regula les possibles retribucions complementàries. Com ja hem comentat, roman el complement de productivitat genèric que regeix per a tot el personal de la Generalitat –i que en aquest acord es qualifica com a primer tram. Aquest 1r tram –més enllà del que ja hem explicat anteriorment– per a aquest col·lectiu el podem considerar com una mesura de lluita contra l'absentisme. L'assoliment dels requisits establerts es tradueix en la percepció d'una paga al desembre.

Per assolir el 2n tram de productivitat s'estableixen com a requisits: (i) acreditar un estat físic adequat –mitjançant la superació d'una prova física i una revisió mèdica–, (ii) assistència a la formació programada, (iii) que no hi hagi absències sense

hauria de dominar per desenvolupar les seves tasques i de manera consensuada amb el treballador es decidien les activitat formatives prioritàries per al proper any.

justificació documental i (iv) realitzar un nombre anual mínim de guàrdies. S'estableixen un gradient –25 a 100%– en la percepció de l'import màxim, en funció del nombre de guàrdies anuals realitzades –entre un mínim i un màxim.

Segons ens va comentar Lanau⁵⁰ (FO-8), la motivació que impulsà l'establiment d'aquest segon tram va ser: (i) preparar als bombers per estar en disposició de ser més eficients i (ii) lluitar contra l'absentisme. La insistència en el control de l'absentisme, ens explica Lanau, és per l'especial incidència que té en la planificació de la cobertura dels torns de guàrdia en els Parcs de Bombers; per això reforça l'efecte de control que ja té el 1r Tram incorporant la realització d'un nombre mínim de guàrdies com a requisit per al 2n Tram. No es persegueix tant l'absència per malaltia com es desincentiva l'ús –legítim– dels permisos als que es tenen dret; com que es treballa un torn de 24 hores i posteriorment es tenen 3 dies de festa, es busca que els bombers aprofitin aquests dies per dur a terme les gestions personals –anar al metge, renovar documentació, etc.– i es pugui així complir amb la planificació feta pels Parcs. Aquest matís –lleu probablement– ens fan considerar que el control de l'absentisme –entès com una conducta negativa del treballador– no és la finalitat sinó que és millorar el nivell de compromís amb l'organització –conducta positiva. Per tant és un model que pretén que els treballadors optimitzin les seves capacitats, físiques i intel·lectuals, alhora que procura potenciar les conductes positives favorables amb els interessos de l'organització –optimitzador–, però que no té cap relació amb el resultat o rendiment del treballador, raó per la qual hem de considerar que es correspon a un model optimitzador de l'actitud.

c/ Mossos d'Esquadra

Comentàvem que els mossos han optat per acollir-se al sistema comú, tot i això l'Ordre de 10 de novembre de 1997, per la qual s'aprova el Pla general d'avaluació del cos de mossos d'esquadra (PGA) ens planteja algun interrogant.

⁵⁰ Olga Lanau Rami va ser la directora general de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvaments durant la negociació de l'Acord. Anteriorment va ser Gerent de la Universitat de Barcelona.

El PGA persegueix assolir un “màxim d’eficàcia i rendiment en l’actuació personal” dels seus recursos humans, i es configura com un instrument per millorar l’activitat professional i avaluar-ne el rendiment i l’eficiència. En aquest Pla s’hi contemplen set programes diferenciats⁵¹, dels quals volem comentar-ne tres: (i) el PGA-02 Mòdul de productivitat, (ii) el PGA-04 Mòdul d’activitat professional objectiva i (iii) el PGA-07 Mòdul d’avaluació del rendiment dels recursos humans.

El mòdul de productivitat té com a objectiu únic l’adaptació als criteris que s’estableixen anualment des del Departament competent en matèria de funció pública per a tot el personal de la Generalitat. Estableix que la responsabilitat de la recollida i tractament de les dades recaurà en la Divisió d’Inspecció General, i adapta la determinació dels avaluadors a l’estructura jeràrquica del cos.

Per la seva banda, el mòdul d’activitat professional objectiva es justifica per la necessitat de descripció, recollida i tractament de les dades “plenament objectivables i quantificables”, de l’activitat ordinària i extraordinària, dels mossos, com a “mètode de ponderació enfront de dades contradictòries que poguessin afectar negativament als membres del cos”.

I finalment, es crea el mòdul d’avaluació del rendiment dels recursos humans com a instrument per avaluar el rendiment professional –conductes i comportaments “fàcilment observables i mesurables”– que concreta en: “coneixements professionals, adaptació a l’organització, habilitats socials i de comunicació, disposició envers el treball, qualitat del treball, responsabilitat i iniciativa, i gestió, supervisió i control dels recursos”. Persegueix un triple objectiu: (i) facilitar l’administració dels recursos humans, (ii) que el mosso conegui el grau de satisfacció que té d’ell el seu superior, i (iii) detectar les necessitats formatives que calgui per corregir les mancances i optimitzar les potencialitats. Atorga a la Divisió d’Inspecció General la potestat d’establir índexs correctors per unificar les valoracions i evitar desviacions de valoració en serveis idèntics. Adverteix que amb les dades extretes s’ha de poder establir una

⁵¹ Els 7 mòduls del PGA són: 01-Mòdul d’avaluació del període de pràctiques, 02-Mòdul de productivitat, 03-Mòdul de procediments de provisió de llocs de treball i de promoció interna, 04-Mòdul d’activitat professional objectiva, 05-Mòdul de gestió de serveis i control de qualitat, 06-Mòdul de perfils professionals i 07-Mòdul d’avaluació del rendiment dels recursos humans.

graduació que permeti la seva classificació, comparació i anàlisi d'evolució. I preveu que les valoracions obtingudes es puguin tenir en compte per a processos de provisió i de promoció interna.

Recordem que l'article 20 de l'EBEP estableix que l'avaluació de l'acompliment és un procediment que mesura i valora la conducta professional i el rendiment –o consecució de resultats–, i que a la mateixa norma l'article 24.c) estableix que hi haurà una retribució complementària –que tota la literatura reconeix com el complement de productivitat– que gratificarà: el grau d'interès, iniciativa o esforç en el desenvolupament de la feina –que podem considerar que és la conducta professional– i el rendiment o els resultats obtinguts. I l'Acord que estableix els criteris de distribució del complement de productivitat el vincula al resultat del treball –especial rendiment i activitat extraordinària– i a la conducta professional –interès o iniciativa.

Amb aquests precedents creiem que hi ha algunes incoherències entre el que disposen l'EBEP i l'Acord i el que es concreta al PGA a l'hora de considerar què és la conducta i què el rendiment. D'una banda l'Acord ens diu que el resultat del treball deriva de l'especial rendiment i l'activitat extraordinària –i atès que no seria lògic considerar com a activitat extraordinària aquella desenvolupada fora de la jornada, podem entendre que es refereix a l'esforç extra fet durant la jornada–, però per l'altre banda el mòdul d'avaluació del rendiment pretén avaluar “factors conductuals i comportamentals que siguin fàcilment observables i mesurables”, així que ens sembla que es barreja el “com” –conducta– amb el “que” –resultat. Però alhora el mòdul d'activitat professional objectiva vol detectar l'activitat professional avaluant els resultats del treball realitzat, o el que seria el mateix el “quant” a través del “que”. Tot plegat fa que el sistema resulti força confús.

Però la major paradoxa, segons el nostre parer, és que el cos de Mossos d'Esquadra s'hagi dotat d'un sistema complex per avaluar l'activitat –en el que nosaltres entenem que és el rendiment– i el rendiment –que nosaltres interpretem com a conducta–, que un d'aquests mòduls tingui conseqüències en la carrera professional, però que es creï un mòdul –el de productivitat– per assimilar directament el sistema

d'avaluació general de tot el personal de la Generalitat, sens dubte molt menys lligat a l'activitat real del cos⁵².

Tenim doncs un sistema que té com a finalitat avaluar el rendiment –quantitatiu i qualitatiu– per facilitar “l'administració dels recursos humans” –donar arguments objectius per distribuir el complement de productivitat i que poden incidir en la carrera professional–, que el treballador conegui com valora l'organització la seva activitat – que ha de permetre la seva reflexió–, i que l'organització detecti mancances organitzatives i necessitats formatives. L'avaluació s'efectua sobre la “conducta i comportament” de la persona, però també sobre l'activitat realitzada en el seu lloc de treball mitjançant el mòdul d'activitat professional objectiva. No obstant l'adopció del sistema general de la Generalitat –PGA-02–, les característiques dels PGA 04 i 07, que incideixen en el rendiment dels Mossos, ens fan considerar que s'han dotat d'un sistema que pretén optimitzar els resultats.

d/ Institut Català de la Salut

El Pla d'ordenació de recursos humans de l'Institut Català de la Salut⁵³ (ICS), reconeix entre els seus objectius: (i) “promoure i mantenir una gestió adequada, eficaç i eficient dels serveis sanitaris, que potencii i reconegui les competències i coneixements dels professionals que hi treballen” i (ii) “potenciar la continuïtat, la millora i l'ampliació de l'àmbit d'aplicació de les mesures d'incentivació i promoció professionals”; per tant, es vol potenciar i reconèixer competències i coneixements – o el que és el mateix, motivar i incentivar– amb un sistema dissenyat per a la carrera professional –promoció– i la retribució –incentivació.

L'Acord de la Mesa Sectorial de Negociació de Sanitat sobre les condicions de treball del personal de les Institucions Sanitàries de l'Institut Català de la Salut, de 29 d'octubre de 2002, reconeix que l'ICS desenvolupa diferents accions, recollides en el

⁵² Per mirar d'aclarir aquestes, en el nostre parer, incongruències, vam adreçar un correu electrònic a la subdirecció general de Recursos Humans de la Direcció General de Policia, però no hem obtingut resposta.

⁵³ Resolució SLT//2008, de 25 de juny

seu Pla d'Empresa, en matèria de recursos humans, amb els objectius, entre d'altres, de: (i) potenciar el desenvolupament dels seus treballadors, (ii) implicar-los en els objectius estratègics de l'organització, (iii) desenvolupar “un sistema retributiu més just i incentivador que permeti el creixement professional “, i (iv) avaluar la tasca realitzada en termes de qualitat i reconeixement personal.

Per satisfer aquests objectius es va dissenyar un sistema retributiu, “basat en l'equitat interna, que relacioni el lloc de treball, l'aportació del professional, els resultats individuals i d'equip i que vinculi les retribucions amb les activitats que afegeixen més valor”. Aquest sistema de retribució variable pel compliment d'objectius es fonamenta en la convicció que per a que sigui efectivament motivador cal que: (i) el treballador tingui molt clar què s'espera d'ell, (ii) combini objectius individuals i col·lectius, (iii) els factors avaluats han de ser coneguts i susceptibles de ser modificats amb l'actuació dels treballadors implicats, (iv) els objectius estiguin vinculats als objectius estratègics de l'organització i estretament lligats als seus valors i cultura, (v) la part fixa ha de ser suficient com per no generar incertesa –superior al 50% del total de les retribucions– i la variable la necessària per incentivar, i (vi) els resultats a aconseguir s'han de definir de forma clara i senzilla. Així es parla de l'efecte motivador del sistema en la mesura que permet incrementar les retribucions quan s'acompleixen els objectius.

Amb aquests trets diferencials, s'ha definit un sistema retributiu amb dos conceptes a remarcar en l'àmbit d'aquest estudi: a/ el *Complement de productivitat variable*. “Consisteix en una retribució variable vinculada al compliment dels objectius prèviament fixats i avaluable mitjançant indicadors objectivables. Les quanties que s'estableixin per aquest concepte es podran acreditar mitjançant un sol pagament anual un cop avaluat el grau de compliment d'objectius, i no originaran drets individuals respecte al seu atorgament en períodes successius”. I b/ el *Complement de carrera professional*. “Consisteix en la retribució d'aquells elements que impliquin una incentivació i reconeixement al desenvolupament professional per als facultatius que tinguin nomenament estatutari fix. Es contemplaran diferents nivells de carrera professional, en funció d'indicadors basats en l'experiència professional, activitat assistencial, docència, recerca, formació i compromís amb l'organització”, compromís entès com la participació activa en comitès o comissions, la tutoria dels professionals de nova incorporació, o l'elaboració de documents d'interès per a l'organització –

protocols, guies clíniques, etc. Els diferents aspectes a valorar en la carrera professional es mesuren en “crèdits”, l’assignació dels quals i els mínims que cal assolir es concreten en barems depenent de la categoria professional. La carrera professional és voluntària i ha de ser sol·licitada de manera expressa, i té un tractament personalitzat, “de manera que cada professional pot determinar el seu ritme de creixement en les escales de nivells”.

Ens interessa especialment com s’avalua “l’activitat professional”. Per exemple, dels 70 crèdits màxims que es poden atorgar als facultatius ens aquest apartat, 55 es concedeixen en l’avaluació de l’assoliment dels objectius –individuals o d’equip– mesurats amb indicadors objectivables, i 15 segons el resultat de l’informe –normalitzat– del superior jeràrquic, en el qual puntua equitativament la capacitat d’interrelació amb els usuaris i la capacitat de treball en equip.

Entenem que combinar objectius individuals i col·lectius afavoreix una sinergia grupal que incrementa el valor de les accions individuals, obliga a treballar en equip i potencia la responsabilitat i solidaritat entre els companys, alhora que condiciona als treballadors menys productius que no s’enoquen contra l’organització sinó que han d’acabar entenent que la seva inacció perjudica el funcionament del seu equip, o el que és el mateix va en detriment dels interessos dels seus companys.

En la mesura que avalua l’assoliment d’objectius estratègics –aquells objectius de les unitats que suposen el desenvolupament de les tasques pròpies del lloc i que s’entronquen en els objectius de l’organització– cercant un bon rendiment i amb la finalitat de potenciar el desenvolupament dels seus treballadors, considerem que és un sistema avaluatiu amb una clara vocació d’optimització dels resultats⁵⁴.

⁵⁴ Bataller, actualment directora general de la Inspecció de Treball a Catalunya, va ocupar la Direcció de Recursos Humans de l’ICS des de març de 2003 fins a setembre de 2008. En la conversa mantinguda va defensar al bondat del sistema que, més enllà de la seva finalitat d’optimitzar els resultats, ha servit per assolir alguns objectius conjunturals de l’organització: com va ser la necessitat de receptor “genèrics”.

(vi) Administració autonòmica d'Euskadi

El model proposat per al personal al servei de l'administració del Govern Basc ha estat profusament descrit per l'equip impulsor, Gorriti (2009). Aquest sistema d'avaluació de l'acompliment es fonamenta en una tasca prèvia d'anàlisi de tots els llocs⁵⁵. Parteix de la distinció necessària entre funció –“què” es fa en un lloc de treball– i tasca –“com” es fa, quines accions són les que permeten materialitzar les funcions que es tenen atribuïdes. En el procés d'anàlisi es determina quines són les “tasques crítiques”, aquelles que són més representatives, que donen valor afegit al lloc. Aquestes tasques crítiques es sotmeten a una posterior “anàlisi de tasca” (AT), consistent en que un analista expert en el desenvolupament d'aquella tasca determini (i) quin és el procés òptim –mitjançant un diagrama de flux–, (ii) quines són les habilitats que requereix l'empleat que la desenvolupi, i (iii) quins són els estàndards d'execució, és a dir “què significa fer-ho bé”, quin és el rendiment qualitatiu i quantitatiu esperat. L'estàndard d'execució es defineix amb: (i) la “llei”, que és la identificació per escrit del “valor afegit” que aporta la seva execució, (ii) les “condicions”, que són la concreció de la llei, determinant el producte que s'obté o els requisits que ha de tenir el servei que es doni, i (iii) els indicadors, que han de ser tangibles i quantificables i com a resultat del desenvolupament de la tasca.

El sistema avaluatiu proposat avalua el grau d'acompliment dels criteris de l'acompliment mitjançant les Escales de Valoració amb Ancoratges Conductuals (EVAs). Els criteris d'execució han d'adaptar-se a les tasques a avaluar per a que aquests siguin operatius, per aconseguir-ho han rescrit els criteris generals en formulacions adaptades a cada grup de classificació dels funcionaris.

Per minimitzar les errades associades a qualsevol avaluació feta per una persona⁵⁶, proposen la millora de les EVAs mitjançant: (i) l'estimació dels avaluadors

⁵⁵ Aquest procés ha estat descrit exhaustivament a Gorriti, M. (2010) Análisis de puestos de trabajo en la Administración Pública, Oñati, IVAP

⁵⁶ Dels que hem comentat al cos teòric, Gorriti contempla (i) la contaminació, (ii) la deficiència, i (iii) els biaixos: halo, tendència central i benevolència.

sobre la freqüència de conductes específiques, (ii) la formació dels avaluadors⁵⁷ i (iii) el control estadístic dels biaixos dels avaluadors.

Aquest sistema està pendent del necessari impuls polític per a la seva implantació efectiva. Ha estat testat en l'àmbit de la unitat de recursos humans que l'ha dissenyat, amb un grau notable de satisfacció (Gorriti, FO-3). Per la seva vocació d'exhaustivitat –atorgant-li la centralitat de l'avaluació al rendiment que s'obté en l'acompliment d'un lloc de treball, contemplant el diàleg previ en la fase de definició de la tasca, i vinculant la formació a esmenar les mancances detectades en el procés d'avaluació– es tracta d'un sistema d'optimització de resultats.

(vii) Diputació de Barcelona

La normativa reguladora del complement de productivitat estableix com a finalitat: “incentivar l'especial rendiment, l'activitat extraordinària i l'interès o la iniciativa” en el desenvolupament de les tasques.

El complement de productivitat (CP) es compon de tres elements: (i) la “productivitat no variable de caràcter personal”, (ii) la “paga d'assistència”, i (iii) la “paga de productivitat”. La productivitat no variable de caràcter personal⁵⁸ (PNVCP) que es percep com a concepte fix a cadascuna de les 14 pagues anuals conserva l'import que tenia el 31 de desembre de 1993. La paga d'assistència (PA) –que rep el nom de paga d'assiduitat en els Pactes Socials 2000-2003⁵⁹– és un concepte que retribueix la presència efectiva al lloc de treball, en una paga única al mes d'abril, i ho fa de manera força restrictiva ja que penalitza les indisposicions, les baixes per accident o malaltia comuna, (...), els permisos per assistir a exàmens...

⁵⁷ En aquest sentit, el col·laborador de Gorriti, Joseba Basterra, està duent a terme aquests dies sessions de formació als potencials avaluadors de l'administració del Govern Basc.

⁵⁸ Regulada a l'art. 15, de la Normativa de desplegament del catàleg de llocs de treball, aprovada pel Ple de la Diputació en sessió celebrada el 20 de juliol de 1989.

⁵⁹ El punt V dels Pactes Socials 2000-2003, que fa referència al factor d'assiduitat, ha estat modificat en l'Acta núm. 1, relativa als Acords arribats en la Mesa de Negociació de les condicions de treball del personal funcionari i el diàleg social a la Diputació de Barcelona 2004-2007, de 2 de març de 2005.

El cobrament de la paga de productivitat (PP) està supeditat a superar l'avaluació de l'acompliment del lloc de treball⁶⁰. L'avaluació es fa mitjançant el Qüestionari d'Avaluació del Desenvolupament del lloc de Treball (QUAD). Es diferencien dues tipologies de QUAD: una per a comandaments i l'altre per a la resta de personal. Els ítems que valora el QUAD dels comandaments són: (i) organització i planificació, (ii) supervisió i comandament, (iii) identificació amb l'organització, (iv) aplicació de coneixements, (v) solució de problemes, (vi) iniciativa, (vii) aprofitament de recursos i (viii) desenvolupament. En canvi, el QUAD per a la resta de personal valora: (i) formació, (ii) competència pràctica, (iii) col·laboració, (iv) responsabilitat, (v) volum, (vi) usos i costos, (vii) iniciativa i (viii) assiduitat⁶¹. Els ítems es valoren en una escala que va des de l'1 –acompliment excepcionalment inadequat– al 10 –acompliment excepcionalment adequat. Quan un empleat rep una valoració com a “extremadament inadequada” el cap de la unitat fa un informe i es comenta amb el treballador.

El QAD l'omplen els responsables de la unitat, en principi es formalitza anualment –es pot decidir que es prorroga el resultat de l'any anterior– o al finalitzar alguna relació contractual temporal. La temporalitat de l'avaluació és puntual, en el moment de decidir si es rebrà el complement –quan no es prorroga– però es fa un cert seguiment durant l'any, s'estableix una mena de “pacte de resultats” amb el treballador.

Principalment es pretén incidir en la conducta del treballador (FO-9), però els responsables de recursos humans desitjarien que més endavant es pugui valorar també els resultats. Opinen que cal valorar a l'individu com a tal, mai com a integrant d'un equip; es parla del perill de la descàrrega de la responsabilitat en el grup.

L'import es determina segons la fórmula: $Q = M \times T \times A \times J$. On “Q” és la quantitat a percebre, “M” és el mòdul mensual establert per cada lloc de treball en el catàleg de llocs, “T” és el temps, en mesos o fraccions, que s'ha ocupat el lloc, “A” és la

⁶⁰ La metodologia per realitzar aquesta avaluació està regulada en el Pla d'Avaluació, aprovat pel decret de la Presidència del diputat President de l'Àrea de Règim Interior, Hisenda i Planificació, el 28 de febrer de 1995.

⁶¹ L'assiduitat, definida com: “nivell de dedicació efectiva al compliment de les funcions i tasques pròpies de lloc de treball al llarg de la jornada laboral”, ens sembla una aportació molt interessant i innovadora.

valoració de l'acompliment, prenent valor 1 quan s'ha considerat adequada o superior a l'adequada o 0 quan ha estat inferior a l'adequada, i "J" prenen el valor en funció del nombre d'hores de la jornada que realitzi el treballador.

Tenim doncs un sistema que té com a finalitat incentivar el rendiment i les conductes positives dels seus empleats –optimitzar–, encara que amb un fort component corrector de control de l'absentisme; amb efectes retributius però que –mitjançant les converses del treballador amb el seu cap– facilita la reflexió; l'avaluació es fa sobre l'actitud de la persona en el desenvolupament de les seves tasques però sense concreció del rendiment obtingut en el lloc de treball; amb el grau de segmentació habitual, que discrimina entre càrrecs i la resta; i amb una valoració directa per part del superior jeràrquic que fa ús d'una font subjectiva, l'acta de valoració. Tot això ens permet concloure que el sistema es correspon a un model d'optimització de l'actitud.

(viii) Diputació de Girona

Actualment el Conveni col·lectiu⁶² reconeix un pla de carrera per al personal funcionari i laboral que valora: (i) l'assistència a cursos de formació, (ii) la presència efectiva al lloc de treball, (iii) els informes favorables dels superiors jeràrquics, i (iv) l'antiguitat.

Però a efectes d'aquest estudi, el que és realment interessant és el projecte que l'Equip d'Administració Pública (EAP), del Departament de Ciències Polítiques i Socials, de la Universitat Pompeu Fabra⁶³, va dissenyar per implementar correctament el que es disposava a l'Acord de condicions de treball del personal funcionari de la Diputació de Girona, 2008-2011.

⁶² Acord, de 22 de desembre de 1998, i Art. 22 bis. del Conveni de condicions de treball del personal laboral de la Diputació de Girona 2004-2007

⁶³ Per a un coneixement més exhaustiu del projecte, consultar: "La definició de un sistema de evaluació de los recursos humanos en la Diputación de Girona", documentació presentada a les Jornades de presentació del 20 d'octubre de 2009.

El projecte diferencia entre un sistema d'avaluació per persones que ocupin llocs de comandament i per persones que ocupin llocs base. Per als llocs base s'avaluen els següents elements: (i) la puntuació que atorga el departament de Recursos Humans, en funció de les dades que contenen els sistemes d'informació corporatius, sobre: el nivell d'absentisme, el grau de compliment horari, el compliment dels requisits establerts a l'Acord de condicions de treball, (iii) l'assistència i aprofitament a activitats formatives relacionades directament amb el contingut del lloc de treball; (ii) el resultat de l'autoavaluació feta pel treballador sobre els 9 factors d'avaluació considerats⁶⁴ –els factors es puntuen en una escala de l'1 al 5, justificant els valors extrems– i en relació al grau d'assoliment dels objectius de la unitat –en una escala de l'1 al 3–, (iii) la ponderació que el cap de la unitat fa sobre la rellevància de cada factor d'avaluació aplicat al lloc concret –en una escala de l'1 al 3–, així com l'avaluació que fa sobre l'acompliment del treballador dels 9 factors i de l'assoliment d'objectius grupals –en la mateixa escala que ha utilitzat el treballador, (iv) la valoració de les memòries anuals que fan els treballadors, que tindrà caràcter potestatiu fins al quart any d'avaluació, i (v) el resultat de les valoracions dels destinataris dels serveis que un equip extern faria, mitjançant enquestes i/o entrevistes, i que traduiria a una “puntuació grupal, a nivell d'unitat o subgrup identificat”.

Per als llocs de comandament, amb la finalitat de potenciar el rol directiu, valora: (i) la puntuació del departament de RH segons la informació continguda en les seves bases de dades, (ii) la valoració obtinguda pels llocs base que en depenen, perquè com a càrrecs són “responsables de l'establiment d'objectius del grup i del control del seu assoliment”, (iii) l'autoavaluació que realitzen sobre els 6 factors que s'han considerat⁶⁵ per aquest col·lectiu i sobre el grau d'assoliment dels objectius del grup – en les escales ja conegudes–, (iv) la valoració que faci una Comissió d'Avaluació – creada *ad hoc* per a aquest col·lectiu– sobre l'acompliment dels 6 factors, l'assoliment del objectius de la unitat i la presentació –per escrit i oralment– de la memòria

⁶⁴ Els factors a valorar per llocs base són: (i) preparació tècnica, (ii) aprenentatge permanent, (iii) innovació i iniciativa, (iv) autonomia en el treball, (v) treball en equip i col·laboració, (vi) volum d'activitat, (vii) orientació als resultats, i (viii) orientació al client/usuari.

⁶⁵ Els factors són: (i) visió estratègica, (ii) organització i assignació de recursos, (iii) solució de problemes, (iv) desenvolupament de persones i equips, (v) direcció de persones, i (vi) supervisió, comandament i control.

preceptiva sobre el contingut del lloc de treball i les propostes de millora, i (v) la valoració dels destinataris dels serveis de la unitat que comanda.

És un sistema molt ambiciós que des de la Diputació (FO-10) ens ha comentat que encara no s'ha implementat per manca d'impuls polític. Abasta totes les dimensions possibles de l'avaluació: (i) el control de la conducta, en la mesura que s'incorporen les dades de personal en matèria d'absentisme, (ii) l'actitud, les habilitats i les capacitats, que és el que mesuren els factors d'avaluació, (iii) els resultats, doncs mesura l'assoliment d'objectius –entesos com “què vol dir treballar bé en aquella unitat”–, i (iv) en la mesura que els caps d'unitat poden definir els objectius grupals, el sistema es dota de prou flexibilitat com per incloure-hi objectius conjunturals. Tot i que també incideix en la voluntat de controlar l'absentisme, considerem que la finalitat és clarament optimitzar la qualitat i quantitat del servei que ofereixen els seus treballadors. Té efectes retributius, però també formatius –des del moment que l'assistència i aprofitament d'activitats formatives relacionades amb el lloc és un factor a valorar per als llocs base– i de reflexió. La segmentació proposada és l'habitual, la que distingeix entre llocs base i llocs amb responsabilitats de comandament. Combina fonts objectives –absentisme, formació– i subjectives –autoavaluacions, valoracions, memòries i enquestes. I recull diversos avaluadors: l'autoavaluació –avaluació mixta–, l'avaluació de la Comissió d'Avaluació –que és una avaluació indirecta–, i, fins i tot, una avaluació externa. Tots aquests elements tipifiquen aquest sistema avaluatiu com un model optimitzador de resultats.

(ix) Diputació de Tarragona

La Diputació de Tarragona disposa d'un Fons de Productivitat que es tradueix en una paga anual d'un import que oscil·la entre el 1,65% i el 2,75% del sou anual del grup professional al que pertanyi el treballador.

Per meritjar-ne el dret cal: (i) complir uns requisits determinats de compliment horari, de presència i de participació en activitats formatives o grups de millora, i (ii) assolir una puntuació determinada –sobre 300 punts– en l'avaluació individual –màxim 150 punts–, en l'avaluació corporativa –màxim 50 punts–, i en l'assistència a activitats

formatives i grups de millora –màxim 150 punts. Els treballadors als que –per complir els requisits comentats– se’ls reconegui el dret a percebre el complement, tindran dret a l’import acordat minorat segons els dies de presència efectiva i la durada de la jornada.

L’avaluació individual es fa en funció de les competències corporatives – recollides en el Diccionari de Competències Corporatives– alineades en valors, no tècniques. Un cop l’any, el treballador realitza una autoavaluació que es revisada pel seu superior jeràrquic, en una entrevista en la qual, davant de les mancances detectades, es pot decidir la inscripció en activitats formatives o la tutorització.

El sistema es dota d’una Comissió de seguiment, per dirimir conflictes d’interpretació i per ser interpel·lada en cas de reclamació.

Tot i que actualment només té conseqüències retributives, i en menor part de *feed-back*, Nieto (FO-11) ens comentava que tenen la voluntat que el sistema estengui els seus afectes a la carrera vertical, i que l’actual sistema informàtic –BONSAI–, on es publiquen els objectius grupals i el nivell d’assoliment, s’ampliï per incorporar els objectius individuals i els indicadors de gestió.

És un sistema molt rigorós –en el sentit d’estricte i restrictiu– que realment obeeix a la idea de retribuir l’esforç superior al normal i la implicació amb l’organització. I ho afirmem perquè no tant sols es computen unes activitats formatives molt concretes, sinó perquè, a més, només queden exemptes de considerar-se absentisme, la absències per: descans setmanal, vacances, afers propis, accident de treball, visites mèdiques a especialistes de la Seguretat Social i els permisos per mort, accident, hospitalització o malaltia greu d’un familiar de primer grau. Tanmateix, –a l’igual que hem considerat per als Bombers– creiem que la voluntat no és tant combatre l’absentisme –entès com a un ús fraudulent de les baixes mèdiques– com potenciar el presencialisme –entès com a actitud positiva de compromís amb l’organització; aquest darrer punt de compromís es reforça amb l’avaluació centrada en les competències corporatives. Més enllà de la funció de reflexió i detecció de necessitats formatives, aquest èmfasi que posa en incentivar la implicació del treballador amb els valors i objectius de l’organització fa que considerem que és un sistema d’optimització de l’actitud.

(x) Ajuntament de Barcelona

Actualment el personal de l'Ajuntament de Barcelona té reconegut un "complement de productivitat, assistència i puntualitat"⁶⁶. L'import d'aquest complement és el d'una mensualitat íntegra de l'any anterior, que es percep en la nòmina d'abril. El còmput es fa per dotzenes parts, a cadascuna de les quals correspon l'assistència i el compliment horari de cada mes. Cadascun dels conceptes –assistència i compliment– computa un 50%. No es té dret al percentatge relacionat amb l'assistència, en còmput mensual, si es produeix alguna absència per alguna circumstància no excepcionalada a l'Acord. Es perd el dret a percebre l'import, en còmput mensual, de la part relacionada amb el control horari si s'ha perdut el dret a la part corresponent a l'assistència o s'ha infringit algun dia el marge de tolerància per al compliment horari. La partida pressupostària per aquesta retribució és d'uns 6.000 €per gerència –hi ha 20 gerències–, que gratifiquen uns 7.000 treballadors –de 100 a 200 persones per gerència.

Però el que ens interessa, a efectes d'aquest estudi, és el nou projecte que han dissenyat, que ja podria ser operatiu –disposa de la aplicació informàtica necessari en entorn web–, però que estava aturat per raons d'oportunitat política⁶⁷. Aquest nou sistema té el seu recolzament normatiu en la Carta Municipal i es desenvolupa per una Instrucció del Consistori. La pretensió és que el nou sistema abasti a tota la plantilla –Ajuntament més Instituts–, fins i tot als "uniformats"; no obstant, actualment la Guàrdia Urbana ja té un sistema propi (FO-12).

Prèviament a la implantació del sistema avaluatiu –i considerem que és una feina important i necessària– han treballat en el Sistema d'Ordenació Municipal, que significa una reestructuració de la plantilla municipal, que no ha comportat un increment de capítol I, i en la qual s'agrupen els llocs de treball segons les seves funcions i missió.

⁶⁶ Art. 5 de l'Acord de condicions de treball comunes dels empleats públics de l'Ajuntament de Barcelona per al període 2008-2011.

⁶⁷ L'entrevista es va fer abans de les eleccions municipals.

El sistema general de productivitat –en analogia al que passa actualment– contemplarà una doble via: la valoració de l’assistència i la valoració de la productivitat.

La finalitat principal del sistema és l’optimització del rendiment dels treballadors, mitjançant un Pla de desenvolupament individual, que persegueix crear *feed-back* i reforçar el grup. Però també serveix de suport a la carrera horitzontal dels treballadors i, col·lateralment, serà útil a la unitat de recursos humans per optimitzar l’adequació del perfil del treballador amb el lloc de treball.

Quadre 10.- Paràmetres avaluats segons agrupacions per funció organitzativa

Paràmetres	Anàlisi	Funció organitzativa	Aplicació
Objectius	Quin resultats aconsegueix	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva • Comandament • Tècnica 	Pla desenvolupament individual
Competències	Com ho fa	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva • Comandament • Tècnica • Suport 	
Consolidació en el lloc de treball	Què fa	<ul style="list-style-type: none"> • Tècnica • Suport 	Comparació perfil/ lloc de treball
Accions de millora	Com ha aprofitat la formació	<ul style="list-style-type: none"> • Suport 	

Font: Ajuntament de Barcelona

Com veiem al Quadre 10, aquest sistema avalua: (i) objectius, “quins resultats aconsegueix”, (ii) competències, “el com ho fa”, (iii) la consolidació en el lloc de treball, “el que fa” i (iv) les accions de millora, “com aprofita la formació”. Segons el nivell de funció organitzativa a la que s’estigui avaluant –directiva, comandament, tècnica o suport– es valoraran un o diversos d’aquests paràmetres.

S’ha creat un Diccionari de competències amb 14 competències globals; a cada lloc se li relacionen 8 competències, i per a cadascuna d’aquestes es determinen 4 comportaments associats. Els comportaments es valoren en una escala de l’1 al 5, i cal fer comentaris quan s’estableixen valors extrems. Hi ha 5 mòduls de carrera horitzontal. El nivell acumulat global es calcula amb una fórmula que fa la mitjana del global dels anys anteriors. La puntuació assolida en l’avaluació situa el treballador en una determinada posició d’un rànquing, i en funció del nombre de llocs disponibles per ascendir al mòdul següent es puja o no; es persegueix l’excel·lència. Un cop assolit un

mòdul, aquest es consolida; encara que es preveu que per motius greus es pugui retrocedir.

El procés s'inicia amb l'autoavaluació del treballador, i posteriorment és el superior –avaluador– qui avalua a l'empleat. Quan l'avaluador detecta mancances, consensuadament amb el treballador, i mitjançant la mateixa aplicació web, pot accedir al Pla de desenvolupament i proposar dues activitats formatives i dos recursos, per mirar de millorar el rendiment de l'empleat. La aplicació també permet que els responsables de recursos humans de l'Ajuntament puguin detectar aquells casos en els quals l'autoavaluació divergeix notablement de l'avaluació del cap.

Encara que l'avaluació –amb efectes sobre la carrera– està prevista que es realitzi cada 3 o 5 anys, el seguiment és anual, i es permet fer avaluacions parcials en supòsits determinats. La previsió és que la millora retributiva que suposi ascendir a un mòdul superior –en la carrera horitzontal– signifiqui, com a mínim, un increment del 10% del sou base; això implica que cal tenir marge pressupostari.

Tot i que la implementació del nou Sistema d'Ordenació Municipal va generar rebuig per part dels sindicats, l'actual equip no espera conflictitat en l'aplicació del sistema de productivitat que han preparat amb la participació dels representants de la part social.

Per la seva vocació de creixement professional, amb propostes d'actuacions de millora i formatives, amb valoració tant de les competències com dels objectius assolits, aquest sistema és un model que respon als criteris que hem fixat pels sistemes optimitzadors de resultats.

En resum, podem catalogar els sistemes avaluats segons la taxonomia que hem proposat. Alguns amb major facilitat, per exemple: els sistemes de la Inspecció de Treball o del Servei Andalus d'Ocupació responen clarament al paradigma del model optimitzador del rendiment; el sistema de la Diputació de Barcelona o de la Generalitat de Catalunya es classifiquen fàcilment com optimitzadors de l'actitud; tots els sistemes que es centren en la presència efectiva –Administració de Justícia, personal penitenciari

o personal docent de la Generalitat– els podem tipificar com a models fiscalitzadors; i el sistema amb els que s’ha dotat el personal laboral de l’AEAT l’entendem que aconsegueix amb els requisits d’un model assolidor. D’altres cal interpretar-los; com és el cas dels Bombers que hem considerat que opten per un sistema optimitzador de l’actitud, però acceptem que hi cabria altres interpretacions. Alguns són concordants amb un únic model –com el de l’ICS–; però d’altres contenen elements de més d’un: el de la carrera judicial i fiscal o el de l’administració general de l’Estat, en són exemples.

Quadre 11.- Classificació dels sistemes avaluats

Administració	M. F.	M.O.A.	M.O.R.	M.R.	M.A.
Itàlia			x		
Portugal			x		
Administració General de l’Estat				x	x
Administració de Justícia (Estat)	x				
Carrera judicial i fiscal (Estat)			x		x
Secretaris Judicials (Estat)			x		
Personal laboral de l’AEAT (Estat)					x
Guàrdia Civil (Estat)			x		
Inspecció de Treball i Seguretat Social (Estat)			x		
Junta d’Andalusia			x		
Personal de centres i institucions sanitàries (Andalusia)			x		x
Servei Andalús d’Ocupació (Junta d’Andalusia)			x		
Generalitat de Catalunya		x			
Personal docent (Generalitat de Catalunya)	x				
Personal de l’administració de Justícia a Catalunya	x				
Personal penitenciari i de Justícia Juvenil (Catalunya)	x				
Bombers (Generalitat de Catalunya)		x			
Mossos (Generalitat de Catalunya)	x		x		
Institut Català de la Salut (Generalitat de Catalunya)			x		
Govern Basc			x		
Diputació de Barcelona		x			
Diputació de Girona			x		
Diputació de Tarragona		x			
Ajuntament de Barcelona			x		
Total:	5	4	14	1	4

Font: Elaboració pròpia

Tal i com veiem al Quadre 11, podem concloure que la majoria d'organitzacions han optat per dotar-se de sistemes d'optimització del resultat. Tanmateix, és altament probable que aquest predomini dels sistemes optimitzadors sigui perquè nosaltres hem anat conscientment a buscar els mecanismes més nous o innovadors. I és en aquest sentit, sí que constatem dues tendències clares: (i) els sistemes més nous –tot i que alguns d'ells encara no s'han implementat– posen el focus de la seva atenció en què significa fer bé les tasques que estan associades a un lloc, o el que és el mateix, en el “com s'ha de fer la tasca” –són avançats en aquest sentit els models proposats per al Govern Basc, la Diputació de Girona o l'Ajuntament de Barcelona–, i (ii) les unitats o administracions que es dediquen a prestar serveis directes a la ciutadania –com són l'ICS o el SAO– incideixen en la determinació dels objectius que cal assolir.

Conclusions.–

Com a resultat de tot el que acabem d'exposar, ens veiem en disposició de concloure amb aquelles afirmacions que, segons el nostre parer, han obtingut suficient recolzament teòric i/o empíric en la nostra argumentació. Així, podem afirmar que l'avaluació ens ajuda a millorar la productivitat; però que aquesta pot i ha de incrementar-se abans modernitzant els mètodes de treball administratius, modificant la normativa que regula la funció pública i reformant l'organització administrativa.

Per altra banda, no tot el que ha estat reeixit en el sector privat és aplicable a l'àmbit públic. No obstant, cal superar el tòpic de que aquesta dificultat de transposició suposa la impossibilitat d'incrementar la productivitat a l'Administració. És fals.

Sota el paraigües conceptual de la productivitat incloem diversos tipus de rendiment: l'eficàcia, l'eficiència, la qualitat. Segons el rendiment que vulguem incrementar estarem millorant la nostra manera de fer el producte, farem més amb els mateixos recursos o el mateix amb menys, o ho farem millor.

La avaluació del rendiment apareix com un mecanisme que té la virtualitat d'oferir-nos informació que ens ha de permetre (i) saber en què cal incidir per millorar

la productivitat, (ii) saber quin tipus d'informació ens és més necessària, (iii) saber quin és el grau de rendiment de cada estructura i de cada treballador, (iv) seleccionar quines unitats o empleats són gratificats, d'alguna manera, per un rendiment superior al normal.

Així doncs qualsevol sistema avaluatiu té una naturalesa instrumentals i serà bo en la mesura que ens permeti assolir la finalitat per al qual s'ha implementat. La darrera finalitat per a una administració pública sempre serà actuar amb la màxima eficiència, eficàcia i qualitat en el servei públic, però la via per aconseguir-ho –allò que pretén quan opta per un sistema avaluatiu concret– és decisió política; combatre les conductes negatives, optimitzar l'actitud i el rendiment dels seus treballadors, incentivar l'assoliment de fites concretes o apostar per les persones més talentoses de la seva organització són diferents opcions possibles

L'èxit d'un model avaluatiu també està en la seva viabilitat, en les possibilitats que té d'integrar-se en el sistema organitzatiu d'una administració pública determinada. Hi ha, però, tres àmbits sobre els quals és imprescindible incidir si volem que l'esforç sigui reeixit: el polític, l'organitzatiu i el de la cultura organitzativa pròpia de cada administració. (i) Per més perfecte que sigui l'instrument o el sistema que es proposi, no prosperarà si no compta amb un suport decidit i constant dels responsables polítics que liderin aquella organització. Això creiem que es constata amb quatre dels casos que hem explicat –administració estatal italiana, autonòmica basca, provincial de Girona o local de Barcelona–, en els quals, tot i que tenen enllestits sistemes elaborats per avaluar als seus empleats públics, no s'ha produït l'impuls necessari per a implementar-los; segurament, pel que des de la ciència política anomenem raons d'oportunitat. (ii) També caldria actuar sobre l'estructura organitzativa; no estem proposant un aspecte afegit a la gestió dels recursos humans, sinó que proposem un canvi en el paper que han de jugar les unitats d'organització i recursos humans. Creiem que aquestes unitats haurien d'ordenar les seves plantilles –com ha fet l'ajuntament de Barcelona–, definir què s'espera de cada treballador en els desenvolupament del lloc ocupat –com s'està fent a Euskadi– i establir els objectius individuals i grupals que es caldria assolir –com es fa a la Inspecció de Treball–, alhora que es dotin de mecanismes per controlar el rendiment obtingut –com es vol fer a Itàlia. També hauran de ser capaces, aquestes unitats, d'analitzar els resultats de l'avaluació, detectar les mancances organitzatives i de

capacitació del seu personal i proposar les mesures necessàries; en aquest sentit es treballa en els sistemes del SAO i de l'ajuntament de Barcelona. Tot això, requereix de personal molt qualificat i experimentat –i n'estem segurs que no en manca a les grans administracions espanyoles– i pot suposar, en algun cas, canvis en l'estructura i concepció de les unitats d'organització i recursos humans –com la que s'ha produït al país Basc. (iii) Finalment, cal ser prudent davant de les reticències que es puguin detectar i per les dificultats, probables, de modificar les inèrcies administratives de cada organització; per aquesta raó, creiem aconsellable encomanar el disseny i implementació d'aquests projectes a unitats internes –com es fa a la Generalitat de Catalunya–, que tinguin un bon coneixement de la cultura organitzativa pròpia. Hem de tenir present que qualsevol canvi cultural a una organització requereix de la necessària complicitat dels membres d'aquesta, tant treballadors sense càrrec com treballadors amb responsabilitats de comandament sobre equips de persones.

L'avaluació és un subsistema dins d'un sistema, molt més ampli, de la gestió dels recursos humans. Com tota l'articulació sistèmica, en l'avaluació hi ha components que interactuen entre si sota una regles del joc prèvies. En concret, plantegem l'existència de 7 variables, que desglossades en 23 especificitats (Quadre 7), conformen, segons les especificitats concretes per les quals s'opti dins de cada variable, un total de quatre models de sistemes avaluatius diferents: (i) fiscalitzador, (ii) retenidor, (iii) assolidor i (iv) optimitzador. Aquest últim es subdivideix, alhora, en a/ optimitzador d'actituds i b/ optimitzador de resultats.

El sistema fiscalitzador responen a un tipologia que pretén controlar la presència efectiva del treballador. Des del convenciment que el treballador “farà més” quant més temps romangui a la feina –i segurament això és ben cert quan parlem de personal penitenciari, bombers o, en menor mesura, docents–, es persegueix l'absentisme. No es planteja quins són els objectius que ha d'assolir el treballador ni “com ha de fer” la feina, vol que estigui a la feina, i si és treballant, doncs millor –aquí hem vist l'aportació interessant de la Diputació de Barcelona que incloïa com ítem de valoració l'assiduitat. Hem observat graus en la consideració de quin tipus d'absències cal perseguir: a/ els més tolerants permeten el gaudi dels permisos, les baixes per incapacitat temporal justificades i pràcticament només sancionen l'ús abusiu de les indisposicions no acreditades pel metge i les absències sense cap justificació –com

succeeix a la Generalitat, per exemple. I en canvi, b/ els més restrictius només permeten algun tipus de permís molt concret i les baixes mèdiques per accident laboral, no consideren acceptables ni les relacionades amb la maternitat ni les relacionades amb malalties professionals –com és el cas de la Diputació de Tarragona. En aquest darrer supòsit és produeix, però, una situació paradoxal, durant molt temps l'Administració ha compensat la manca d'incrementos retributius ampliant el corpus –ja notable d'inici– de permisos i llicències a disposició dels empleats públics, i ara, en una resposta amb escassa memòria històrica, vol penalitzar el gaudi dels beneficis que els ha atorgat. No obstant, és constatable que es produeix tant un ús fraudulent de les absències amb argumentacions mèdiques, com un abús en el gaudiment de determinats permisos d'ús potestatiu. I davant de la dificultat real per demostrar el frau en les “presumptes” baixes per malaltia, és raonable que l'Administració hagi derivat el complement de productivitat com a mecanisme incentivador de la presència al centre de treball. Tot i això, malgrat entendre les raons i compartir el perquè de l'ús de l'avaluació i el complement de productivitat com a mecanismes desincentivador de l'absentisme, creiem que caldria explorar altres mecanismes de resolució del problema. És obvi que l'avaluació pot sempre generar informació que permeti a l'Administració fiscalitzar als empleats públics; però no estimem oportú que sigui la única finalitat, ni, com hem apuntat, tant sols un mecanisme a perpetuar-se en la lluita contra l'absentisme. D'altra banda, imprescindible.

El model de sistema retenidor és potser més un *constructo* teòric que no pas una evidència empírica. Sí que respon a una necessitat de les organitzacions per retenir o captar talent, i sabem que el complement de productivitat s'utilitza, en no poques ocasions, per premiar a aquells treballadors que són percebuts com a més talentosos o excel·sos pels seus superiors jeràrquics. Tanmateix només un dels casos estudiats podria respondre a aquest model, i cap dels nous models que es dissenyen van en aquesta direcció. Es tractaria per tant, d'un model que no dona el salt de la construcció teòrica a la realitat. D'altra banda, l'objectiu final d'aquest mecanisme que seria retenir o captar talent hauria de reconduir-se cap a la carrera professional horitzontal.

Els sistemes assolidors són més propis d'organitzacions o unitats que presten serveis a la ciutadania. La flexibilitat que els atorga no ha de valorar exclusivament uns objectius associats al lloc que ocupen els treballadors sinó que es poden fixar

objectius conjunturals per al grup o els individus, facilita molt l'adequació del servei prestat a una demanda variant. Aquest sistema no es preocupa per al creixement professional del treballador, ni per la manera com es duen a terme les tasques. El que persegueix és assolir els objectius que l'organització ha fixat; i probablement, en moments de bonança econòmica "la finalitat hagi justificat els mitjans". Però aquest tipus de finalitat ens priva de part de la potencialitat que tresoreja el sistema avaluatiu. Per això, sense tenir que abandonar els objectius conjunturals que puguin sorgir, entenem necessari no perdre de vista l'estructuralitat al determinar la finalitat de l'avaluació. Ni, per suposat, els impactes que en formació, eficàcia, eficiència i qualitat ens ha d'aportar un sistema avaluatiu del rendiment.

En canvi, els sistemes que fixen el seu punt de mira en l'optimització busquen maximitzar els resultats, i poden ser més eficients en situacions de crisi econòmica. Tant el sistema optimitzador d'actituds com el optimitzadors de resultats persegueixen la millora constant del rendiment i del creixement professional dels empleats públics. Recolzant-se en el diàleg treballador/cap o en les activitats formatives, persegueixen incrementar el rendiment, tant entès com a quantitat com des de la perspectiva de la qualitat. La diferència substancial entre ambdós és que l'optimitzador de resultats requereix d'una ingent tasca prèvia de definició dels llocs de treball, amb la determinació, quant més acurada millor, dels processos requerits, del perfil de l'ocupant, dels estàndards d'execució i dels objectius a assolir –en aquesta línia, des del país basc se ens ha mostrat el camí a seguir. L'optimitzador d'actitud, en canvi, només – que no és poc– incideix des de la perspectiva de l'actitud – interès, iniciativa o esforç– que té el treballador en el desenvolupament de les seves tasques generals, però sense referir-la a cap tasca concreta.

Entenem que les anàlisi dels casos que hem abordat demostren la certesa de la nostra taxonomia, així com les característiques definidores i efectes imputables a cada tipus de sistema avaluatiu. Serà segurament quan alguna de les propostes més noves passin del paper a la implementació, i en puguem estudiar els resultats, que es corroboren els avantatges o riscos que hem advertit.

Igualment, volem deixar patent la nostra preferència pel model optimitzador de resultats perquè és, segons la nostra opinió, el més complet, atès que aborda el

rendiment des de la perspectiva dels llocs –o sia les tasques concretes que es duen a terme–, de la persona –valorant la seva aportació en l’acompliment de les tasques, tant per la seva conducta com pel seu talent– i dels objectius que cal assumir, mesurats en indicadors fiables. És a més, el que al valorar al treballador per allò que realment fa, amb el menor grau d’abstracció, genera una major acceptació entre els treballadors perquè els fa sentir reconeguts⁶⁸.

Cada Administració i, dins d’elles, cada lloc de treball és un món i una avaluació de criteris globals aplicable a qualsevol lloc de treball de qualsevol administració és impossible per improcedent, per reduccionista. Però, en canvi, sí que es pot –i fins i tot entraria en els codis de bones pràctiques, en benefici de l’eficiència– compartir, entre les administracions, l’instrument metodològic, el mecanisme a utilitzar; però, és clar, personalitzant posteriorment l’instrument a cadascuna d’elles i a cada servei, unitat i lloc de treball. Amb caràcter previ, i pensant en l’èxit del sistema avaluatiu, és essencial determinar les funcions de cada lloc de treball, així com els objectius a llarg, curt i mig termini de cada lloc, unitat, etc., i els indicadors que utilitzarem per mesurar l’assoliment d’aquests objectius. Sense objectius nítids, o sense criteris preestablerts no estarem avaluant.

Apostem, doncs, per un sistema avaluatiu per al conjunt de les administracions catalanes que comparteixi l’instrument metodològic, la tècnica avaluativa. Però un instrument que es personalitzi segons les funcions del lloc de treball, els objectius a assolir, i les tasques i competències del treballador en concret. Elements, tots ells, que han d’estar previstos amb antelació de manera clara, concisa i precisa, i que han de comptar amb indicadors concrets que permetin la mesura del grau d’acompliment que s’ha produït en cadascuna de les tasques, objectius i competències. Apostem, decididament, per un sistema avaluatiu del rendiment de model optimitzador que, a més, porti informació, dins del sistema general de gestió de personal, als subsistemes

⁶⁸ Properament es farà públic una estudi dirigit per Manuel Villoria Mendieta, “Enquesta d’ètica i valors del servei públic de l’Administració de la Generalitat de Catalunya”, en el qual s’afirma que el principal factor motivacional dels empleats de la Generalitat és que “companys i superiors reconeguin la seva feina”, amb una valoració de 8,5; mentre, que el darrer factor és “guanyar més diners”, amb una puntuació de 5. Per tant, models que reforcen el “reconeixement” sense necessitat d’incrementar les “retribucions”, com ho pot ser el model optimitzador de resultats, són una bona aposta per motivar als treballadors públics.

formatiu, de carrera i retributiu, amb la finalitat de perfilar els continguts formatius que s'ofereixin, la promoció vertical i horitzontal dels empleats públics i les possibles retribucions complementàries. Un sistema avaluatiu del rendiment de l'empleat públic que incideixi, decisivament, en l'increment de l'eficàcia, la eficiència i la qualitat en les administracions. Un sistema que compta a l'actualitat amb un elevat volum d'experiències. De fet, dels 24 casos analitzats, 18 opten per models optimitzadors—el nostre estudi compta amb 4 casos de model optimitzador d'actituds i 14 d'optimitzador de resultats—, mentre que 5 ho fan pel fiscalitzador i 4 han triat l'assolidor. No obstant, com construcció teòrica o com paquet a l'espera de decisió política que l'assumeixi i l'apliqui és majoritari i marca la tendència de futur.

Fonts.–

(i) Bibliogràfiques

- Adriana, A., Simón, C. (2008) “La gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado” a Gomez–Pomar i Gayle (coord.) *La Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Centro PwC & IE del Sector Público
- Ardant, G. (1962) *Técnica del Estado (sobre la productividad del sector público)*, BOE Estudios Administrativos, Madrid
- Beltrán, M. (1991) *La productividad de la Administración española: Un análisis comparativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva, Secretaría de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda
- Castillo Blanco, F.A. (2002) *El complemento de productividad: ¿un concepto retributivo inaplicado?* en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime i del Guayo Castiella, Iñigo (dir), “Panorama Jurídico de las Administraciones Públicas en el s. XXI”, Madrid, BOE–INAP
- (2008) “Los derechos retributivos de los empleados públicos” a Sánchez Morón, M. (dir.) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova (utilitzem 2ª edició).
- (dir.) (2009); *Manual de Empleo Público*; Iustel
- CEBEP (2005) *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid.
- CORH (Comunitat de Recursos Humans) - Perspectiva (Monografía de tècniques de gestió de persones)
- Cortés, J.V. (2009) “La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público” a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1
- Departament de Governació i Administracions Públiques (2005) *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Dubin, KA., Salvador, M. (2008a) “La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: marco analítico y referentes internacionales” a Gomez-Pomar i Gayle (coord.) *La Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Centro PwC & IE del Sector Público
- (2008b), *Nuevos impulsos para superar viejos retos: la institucionalización de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas*, Centro PwC & IE

- Equipo de Administración Pública (EAP) Departament de Ciències Polítiques i Socials. Universitat Pompeu Fabra (2009) *La definición de un sistema de evaluación de los recursos humanos en la Diputación de Girona (Resumen del Modelo. Documentación a distribuir entre los asistentes a la jornadas previstas para el 20/10/2009)*
- Férez Fernández, M. (2007) “El modelo de gestión de los recursos humanos en el ámbito local” a Palomar Olmeda, A i Miguel Pajuelo, F. (coord.) *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, Granada, CEMCI
- (2008) “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna” a Rey Guanter, S. et. Al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley
- (2009) “Conceptos Generales de la gestión de recursos humanos en el empleo público” en Castillo Blanco, (dir.) *Manual de empleo público*, Iustel.
- Ferrán Dilla, J (2009) “Derechos retributivos” a Palomar Olmeda, A i Sempere Navarro, A. *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi
- Galindo Meño, C (2007) “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público” a Ortega, L. (dir) (2007) *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley
- Gorriti, M. (2005), “La evaluación del desempeño: concepto, criterios y métodos” a las jornadas Nuevos enfoques de la gestión de RRHH en las Administraciones Públicas, del 22 al 24 de juny, a Vitoria–Gasteiz
- (2007) “La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas Españolas” *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*” vol.23 núm. 3
- (2009) *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Oñati, IVAP
- (2010) *Análisis de puestos de trabajo en la Administración Pública*, Oñati, IVAP
- Gorriti, M. i Toña, F (2006) “El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco” a *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, Secretaría General de Presupuestos y Gastos
- Gredilla, J.A. (1991) “Prólogo” en Beltrán, M., *La productividad de la Administración española: Un análisis comparativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva, Secretaría de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda

- Jiménez Asensio, R. (2008) “luces y sombras del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público” a Rey Guanter, S. et. Al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley
- Longo, F. (2004) *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós
- (2005) “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las administraciones públicas” en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41.
 - (2011) “España: siete patologías del empleo público” *La Vanguardia*, 19 de juny, Barcelona.
- Madureira, C. i Rodrigues, M. (2009) “The evolution of civil servants’and managers’ recruitment and performance evaluation processes in Portuguese public administration” *Revista Portuguesa de Management*, núm.2, Any 2
- Magán Perales, J.M.A. (2009), “Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos” en Castillo Blanco, (dir.) *Manual de empleo público*, Iustel
- Miguel Pajuelo, F (2009) “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño” a Palomar Olmeda, A i Sempere Navarro, A. (dir.) *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi
- Monereo, J.L., Molina, C., Olarte, S. i Rivas, P. (dir) (2008) *El Estatuto Básico del Empleado Público*, Granada
- Monereo Pérez, J.L. i Fernández Bernat, J.A. (2008) “derechos retributivos” a Monereo, J.L., Molina, C., Olarte, S. i Rivas, P. (dir) *El Estatuto Básico del Empleado Público*, Granada
- Nieto, A. (2003) *La “nueva” organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel
- Noguer Portero, M.C. (2008) “La Evaluación del desempeño. (art. 20)” a Rey Guanter, S. et. Al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley
- Ortega Álvarez, L. (dir) (2007) *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley
- Palomar Olmeda, A. (2007) “Los derechos retributivos de los empleados públicos” a Ortega Álvarez, L. (dir) *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley
- (2008) “Derecho a la carrera y promoción interna” a Sánchez Morón, M. *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova
 - (2009), “Derechos de los empleados públicos” en Castillo Blanco, (dir.) *Manual de empleo público*, Iustel

- Palomar Olmeda, A i Miguel Pajuelo, F. (coord.) (2007) *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, Granada, CEMCI
- Palomar Olmeda, A i Sempere Navarro, A. (2009) *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi
- Parada, R. (2007) *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons
- Perona, C. (2007) *Estatuto Básico del Empleado Público comentado*, Las Rozas, La Ley
- Peter, LJ., Hull, R. (2003) *El principio de Peter*, Barcelona, Debolsillo
- Quesada Lumbreras, J (2009) “Deberes e incompatibilidades de los empleados públicos” a Castillo, Blanco, F.A. (dir.) (2009); *Manual de Empleo Público*; Iustel
- Salvador, M. (1997) *Política de funció pública: l'avaluació de recursos humans*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya
- (2009) *Gestión de personal y evaluación del desempeño en las Administraciones públicas: reflexiones y propuestas*, document a la jornada de 20 d'octubre de 2009 de “L'avaluació de les persones en el marc de l'EBEP. Conceptualització i experiències” organitzat pel Servei de Recursos Humans de la Diputació de Girona i l'Equip d'Administració Pública de la Universitat Pompeu Fabra (EAP-UPF)
- Salvador, M., Dubin, KA., (2008) “La implantación de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas Españolas: casos, reflexiones y propuestas” a Gomez-Pomar i Gayle (coord.) *La Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Centro PwC & IE del Sector Público
- Sánchez Morón, M. (dir.) (2008) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova (utilitzem 2ª edició)
- Stazyk, EC. (2011) “Motivació de servei públic i encaix persona-entorn”, *Public-ESADE*, 10 de maig
- Vals Arnau, J. (2008) “Los derechos retributivos (21 a 30)” a Rey Guanter, S. et. Al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley
- Vida Fernández, J. (2008) “Derecho a la carrera profesinal y la promoción interna. La evaluación del desempeño” a Monereo, J.L., Molina, C., Olarte, S. i Rivas, P. (dir) *El Estatuto Básico del Empleado Público*, Granada
- Xunta de Galizia (2008) *Documentos para la reforma de la Función pública*, A Coruña, Xunta de Galizia

(ii) Orals

Font	Tipus	Persona	Perfil
FO-1	Telefònica	Francisco Longo Martínez	Director de l'Institut de Governança i Direcció Pública (IGDP) - ESADE
FO-2	Telefònica	–	Responsable de gestió de RH de l'Administració General de l'Estat a Catalunya
FO-3	Telefònica	Mikel Gorriti Bontigui	Responsable de recursos humans de la Direcció de Funció Pública del Govern Basc
FO-4	Mail	Joan Baptista Martí García	Subdirector general de Plantilles, Provisió i Nòmnes de la Direcció General de Professorat i Personal de Centres Públics, del Departament d'Ensenyament
FO-5	Telefònica	Ferran Daroca Esquirol	Subdirector general de Recursos Humans i Relacions Laborals del Departament de Justícia; anteriorment va tenir les mateixes responsabilitats a la direcció general de Policia del Departament d'Interior i a l'Ajuntament de Barcelona
FO-6	Telefònica	Rosa Pérez Vallverdú	Subdirectora general de Recursos Humans de la Direcció General de Serveis Penitenciaris, del Departament de Justícia
FO-7	Entrevista	M. Luisa Bataller Cifuentes	Directora general de la Inspecció de Treball a Catalunya, i anteriorment directora de Recursos Humans de l'ICS
FO-8	Entrevista	Olga Lanau i Rami	Exdirectora general de la Direcció General de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvaments del Departament d'Interior, i anteriorment gerent de la Universitat de Barcelona
FO-9	Entrevista	Jordi Martínez-Alonso Camps David Modrego Bretones Isabel Pérez, tècnica	Cap de l'Oficina d'Administració de Recursos Humans de la Diputació de Barcelona Cap del Servei de Planificació i Desenvolupament Responsable de l'avaluació de l'empleat
FO-10	Mail	Mila Rubio Saubí	Tècnica responsable de RH a la Diputació de Girona
FO-11	Telefònica	Rafael Nieto Torres	Tècnic responsable d'Avaluació de la Diputació Tarragona
FO-12	Entrevista	Javier Pascual Gurpegui Marta Gómez	Director d'Organització de l'Ajuntament de Barcelona Tècnica de Recursos Humans
FO-13	Jornada ⁶⁹	Francisco Cardona Benito Arruñada Miguel Sánchez Morón Xavier Ballart Josefina Pujol Carlos Villante Josep A. Jiménez Custodio.	OCDE- Programa SIGMA Catedràtic d'Organització d'Empeses-UPF Catedràtic de Dret Administratiu-UAH Catedràtic de C.Política i de l'Adm.-UAB Sindicat CCOO Sindicat UGT Sindicat IAC

⁶⁹ Jornada: l'agenda de la reforma de la funció pública. Realitzada el 28 de setembre de 2011 a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.