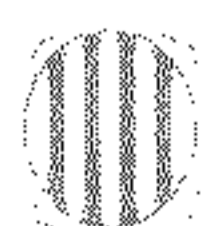
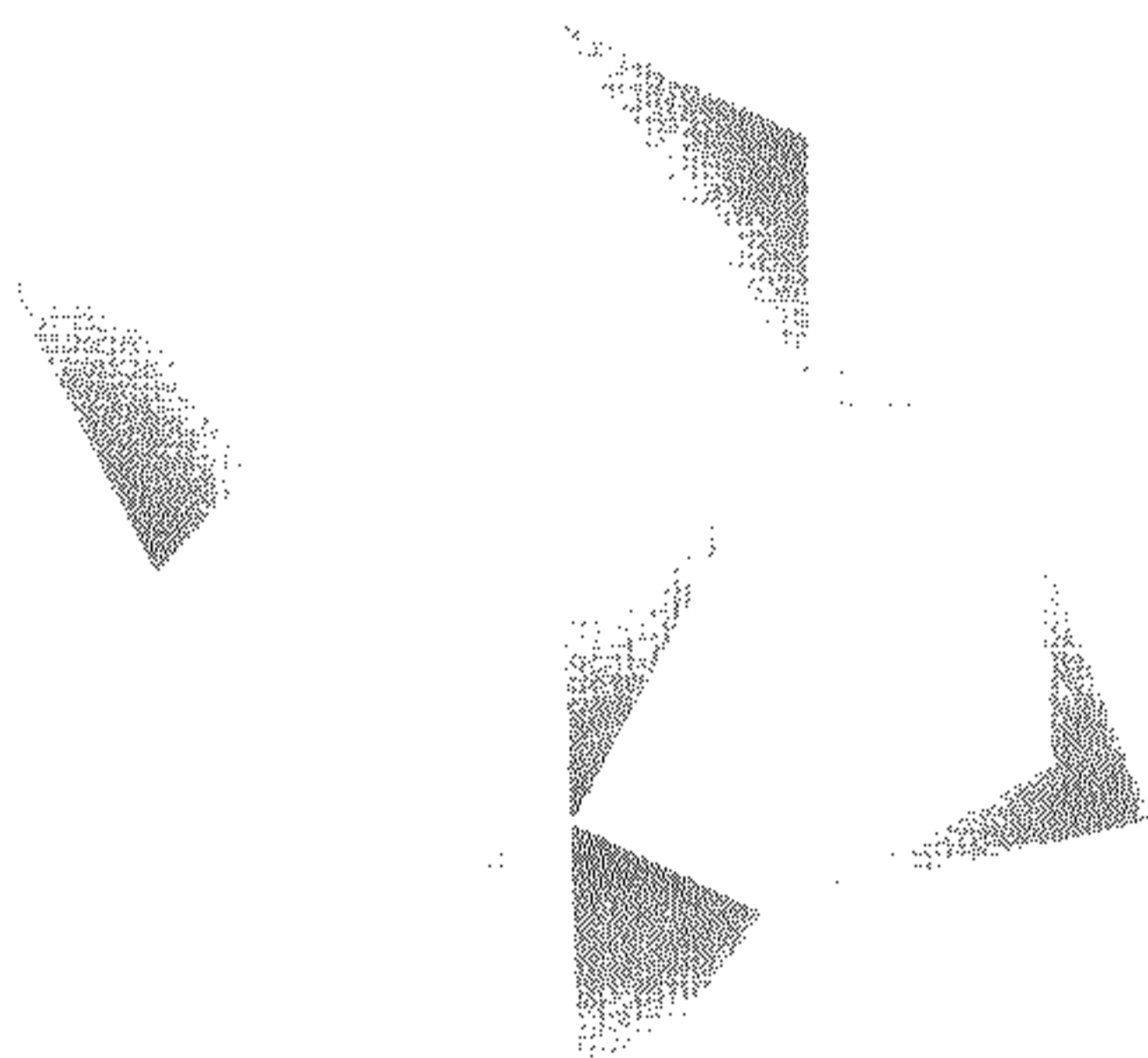
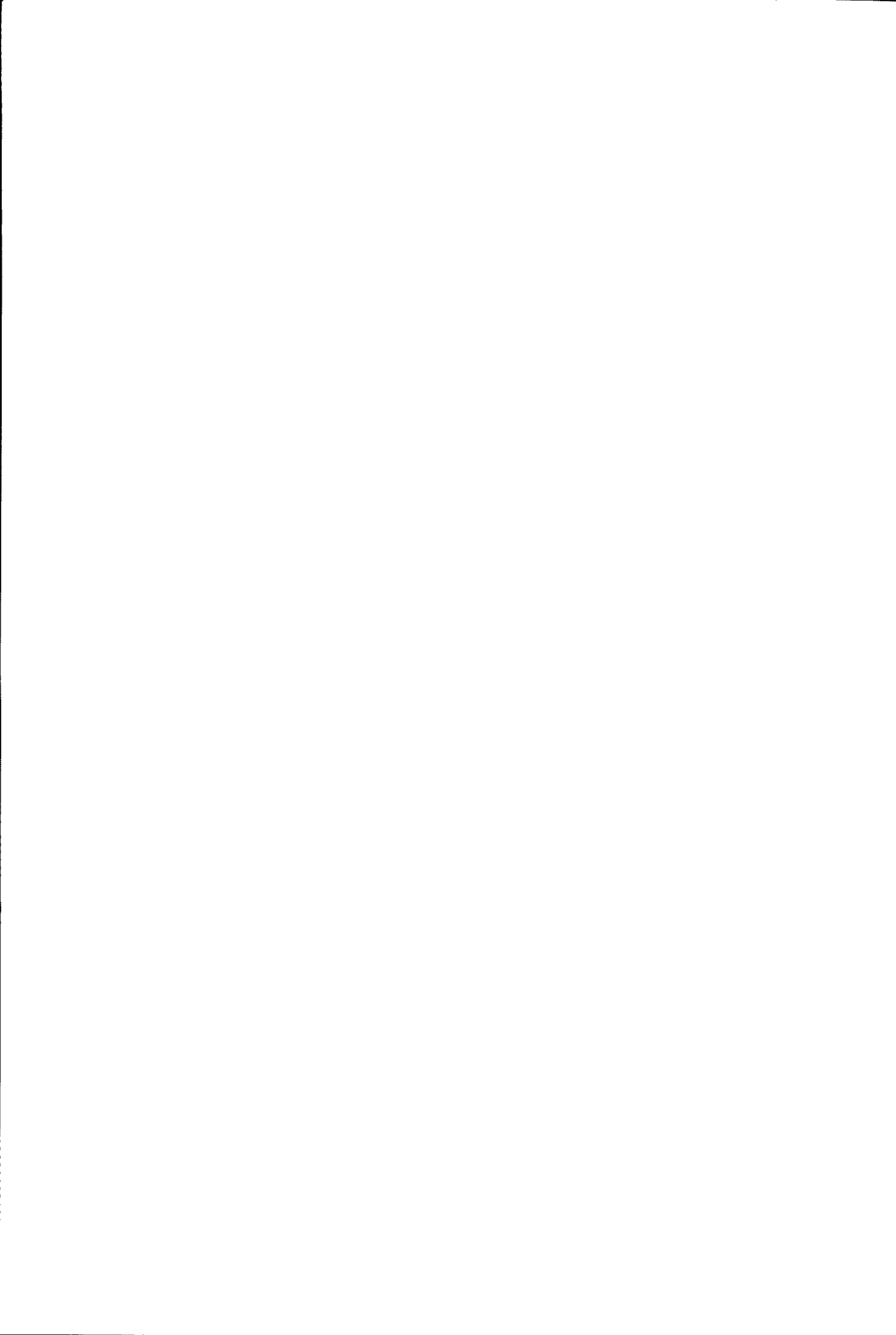


Miquel Salvador Serna

Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans

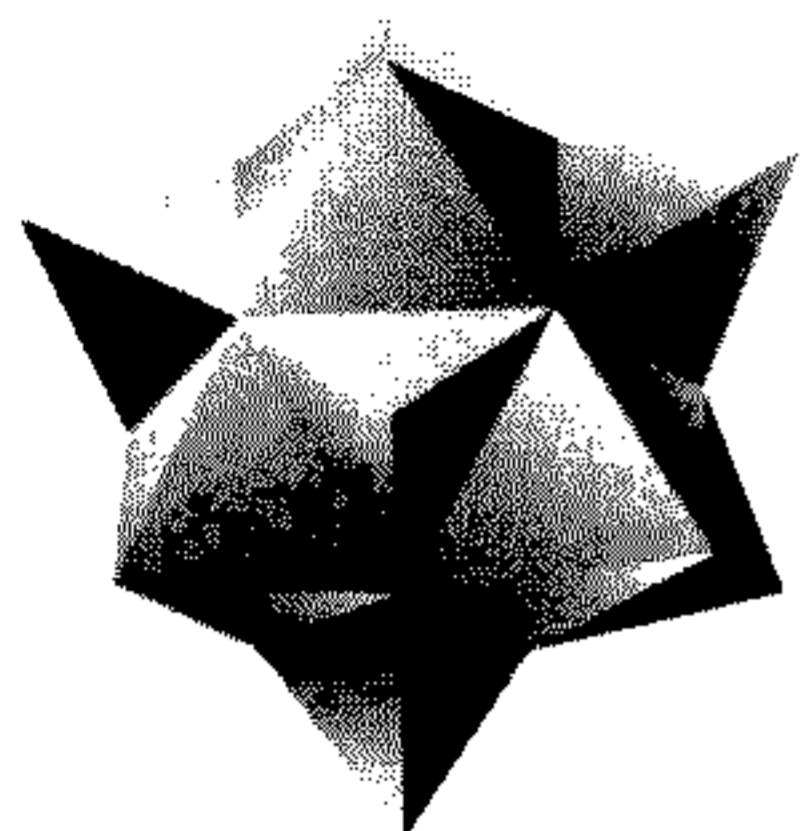


Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**



**Polítiques de funció pública:
l'avaluació de recursos humans**

Miquel Salvador Serna



Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans

**Algunes experiències recents
a l'Administració catalana**

Barcelona, 1997



**Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Salvador Serna, Miquel

Polítiques de funció pública: l'avaluació
de recursos humans

Bibliografia

ISBN 84-393-4409-0

I. Escola d'Administració Pública de
Catalunya II. Títol III. Col·lecció

1. Catalunya - Funcionaris i
empleats - Administració

352/354 (467.1).08

L'elaboració d'aquest estudi va obtenir un
ajut a la recerca en el "VI Concurs per
atorgar ajuts a la investigació en matèria
d'Administració pública a Catalunya",
convocat per l'Escola d'Administració
Pública de Catalunya (DOGC núm. 2.060,
de 9 de juny de 1995).

L'AUTOR

Miquel Salvador Serna

Llicenciat en ciències polítiques i de
l'administració i Màster en gestió pública per
la Universitat Autònoma de Barcelona.

És professor del Departament de Ciències
Polítiques i Socials de la Universitat
Pompeu Fabra, on també col·labora en
diverses recerques sobre els processos de
transformació de l'Estat i de les comunitats
autònomes, amb especial atenció als àmbits
de l'anàlisi organitzativa, els recursos
humans i els procediments administratius a
les administracions públiques.

© 1997, Miquel Salvador Serna
© D'aquesta edició, 1997, Escola
d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: desembre de 1997
Tiratge: 800 exemplars
ISBN: 84-393-4409-0
Dipòsit legal: B. 5332-1998
Fotocomposició: ApG, S. A.
Entença, 218 - 08029 Barcelona
Impressió: Addenda, S.C.C.L.
Pau Claris, 92 - 08010 Barcelona

Índex

7	I. Introducció
13	II. Objecte i objectius de l'estudi
17	III. Metodologia i tècniques
19	IV. El marc teòric
19	4.1. El marc teòric: models d'organització i perspectiva d'anàlisi
20	4.1.1. <i>El model d'elecció racional</i>
21	4.1.2. <i>El model d'organització</i>
22	4.1.3. <i>El model d'organització política</i>
24	4.2. El marc teòric: els conceptes clau
24	4.2.1. <i>La funció de personal: política, gestió i administració de recursos humans</i>
28	4.2.2. <i>L'avaluació dels recursos humans: elements configuradors i conceptes clau</i>
	a) Un concepte integral de l'avaluació de l'acompliment
	b) Relacions del sistema d'avaluació amb altres àrees d'activitat de la funció de personal
41	V. El marc legal de l'avaluació dels recursos humans
45	VI. Administració pública i recursos humans. Polítiques de funció pública i avaluació de l'acompliment
45	6.1. Modernització de l'Administració i polítiques de funció pública
48	6.2. Línies d'actuació per flexibilitzar els sistemes de funció pública
49	6.2.1. <i>L'aproximació a la línia de gestió de recursos humans</i>
52	6.2.2. <i>La dinamització de la carrera professional: els sistemes d'avaluació de l'acompliment</i>
54	6.2.3. <i>L'impuls a la formació en la carrera professional</i>
54	6.2.4. <i>La flexibilització de les retribucions: la remuneració segons el rendiment</i>

55	6.3. L'avaluació de l'acompliment i la retribució segons el rendiment: experiències i casos
56	6.3.1. <i>La retribució segons el rendiment</i>
	a) El cas de l'Administració federal americana
	b) El cas de l'Administració britànica
	c) Les experiències nord-americana i britànica des d'una perspectiva cultural
	d) Altres experiències de retribució segons el rendiment
62	6.3.2. <i>L'avaluació de l'acompliment: els casos de l'Administració danesa i l'Administració britànica</i>
64	6.4. L'avaluació del rendiment a l'Administració pública de Galícia
64	6.4.1. <i>Elements configuradors del sistema d'avaluació</i>
71	VII. L'avaluació dels recursos humans a les administracions públiques
71	7.1. Característiques generals de les administracions analitzades. La implementació dels sistemes d'avaluació
72	7.1.1. <i>Les universitats: la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) i la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)</i>
77	7.1.2. <i>Les administracions territorials: la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona</i>
83	7.2. Els objectius de l'avaluació dels recursos humans
84	7.2.1. <i>Una aproximació als objectius dels sistemes d'avaluació</i>
93	7.2.2. <i>Les aplicacions dels sistemes d'avaluació</i>
96	7.3. L'instrument de l'avaluació
96	7.3.1. <i>Els manuals d'avaluació</i>
101	7.3.2. <i>L'objecte de l'avaluació: els factors avaluats o el "què" de l'avaluació</i>
113	VIII. Conclusions
123	IX. Bibliografia
129	X. Entrevistes realitzades

I. Introducció

Els estudis sobre direcció, gestió i administració dels recursos humans a l'Administració pública s'han desenvolupat tradicionalment des d'enfocaments jurídics i econòmics, amb un important component teòric. Per contra, els enfocaments més aplicats, amb experiències directes de gestió, es troben en estudis referits al món privat on, si bé la bibliografia especialitzada en aquest camp és molt més abundant, manquen referències desenvolupades a Catalunya, i, si es busquen casos propis de l'àmbit públic, la bibliografia és quasi inexistent.

La investigació que es presenta planteja l'anàlisi dels recursos humans a l'Administració pública des de l'enfocament de la ciència política i de l'administració, per mitjà d'una aproximació que combina la perspectiva teòrica amb el vessant empíric. D'aquesta manera, el referent conceptual es complementa amb la seva concreció en experiències directes que s'estan portant a terme a l'Administració pública catalana.

Per altra banda, el desenvolupament del vessant aplicat, mitjançant l'anàlisi de diferents estudis de cas, ha permès confirmar que existeix un "buit de mercat" pel que fa a estudis comparatius com el que es presenta, i que aquesta és una necessitat que han sentit els responsables dels diferents programes d'avaluació dels recursos humans. Amb aquesta investigació espero fer una contribució a la discussió sobre la política i la gestió dels recursos humans en el complex món de les administracions públiques.

Quant als continguts, aquest treball d'investigació sorgeix de l'interès per conèixer i comprendre l'origen i la implantació, en algunes de les administracions públiques catalanes, d'una pràctica formalitzada que, sota diverses denominacions, s'orienta a avaluar els recursos humans.

A gairebé totes les organitzacions existeix un model o altre d'avaluació de resultats, amb diferent grau de formalització i amb diferent grau de connexió amb objectius clarament identificats, des del compliment de la legislació vigent i el seguiment dels procediments establerts, fins a la realització efectiva, eficaç i eficient d'un servei públic adaptat a les necessitats reals dels clients.

Aquesta avaluació, més o menys formalitzada i més o menys explícita, s'estén també al factor humà, a les persones que componen l'organització, i constitueix una font d'informació per al sistema de gestió i d'administració de personal. Tanmateix, el pas des d'aquests usos amb un grau major o menor de rigor i sistematicitat a un sistema d'avaluació com a eina vàlida per a una política i una gestió dels recursos humans integrades en els objectius estratègics de l'organització, constitueix un gran salt qualitatiu que no es dona en moltes organitzacions que sí que disposen de sistemes formalitzats d'avaluació.

A partir d'aquestes consideracions, la perspectiva amb què es planteja aquesta investigació fa referència a dos grans eixos d'actuació dins de les tendències actuals de gestió o *management* públic. D'una banda, es destaca el procés de revaloració del paper dels recursos humans com a factor clau que cal potenciar en les organitzacions, i especialment en les del sector públic, atesa la seva naturalesa i la seva orientació especial a la prestació de serveis. D'altra banda, apareixen les tècniques gerencials aplicades al sector públic com a concreció i reflex d'un nou model de plantejar la direcció i la gestió pública. Aquests dos grans eixos interrelacionats constitueixen el fil conductor de l'estudi que es presenta.

Per a una correcta exposició de l'estudi, a les pàgines següents s'expliciten l'objecte i els objectius, la metodologia i les tècniques emprades en la seva elaboració. Posteriorment, l'estudi es desenvolupa en dues grans parts. A la primera es fa una aproximació a l'objecte d'estudi –els sistemes d'avaluació dels recursos humans– des de tres enfocaments complementaris:

1. El marc teòric, basat en dues perspectives: una que vincula el sistema d'avaluació al model organitzatiu de la institució en què es desenvolupa, i una altra que contextualitza el sistema d'avaluació en el conjunt de polítiques i àrees d'ac-

tivitat de la funció de personal. Des d'aquesta darrera perspectiva es presenten els conceptes clau per entendre el sistema d'avaluació dels recursos humans com a eina de gestió integral i de suport a la política de personal.

2. El marc legal, com a context normatiu sobre el qual s'assen-ten les bases per al desenvolupament posterior dels sistemes d'avaluació dels recursos humans.
3. El marc històric recent de les polítiques de funció pública en el context del procés de modernització de l'Administració. En aquest apartat es destaquen diverses experiències d'avaluació dels recursos humans desenvolupades a diferents països –els Estats Units, el Regne Unit, França, Holanda, etc.– i es distingeixen les que es basen en l'avaluació de l'acompliment i les que se centren en la retribució segons el rendiment. Com a cas a part, per l'especificitat del seu enfocament, es tracta el projecte d'avaluació del rendiment a l'Administració de la Xunta de Galícia.

En els quadres següents es presenta l'esquema del plantejament de l'aproximació a l'objecte d'estudi.

Quadre 1. El marc teòric

Models d'organització	Perspectives de l'avaluació dels recursos humans
El model d'elecció racional	L'avaluació com a eina per assolir els objectius de l'organització
El model d'organització burocràtica	L'avaluació com a document administratiu formal
El model d'organització política	L'avaluació com a font de poder

Funció de personal	Àrees d'activitat de la funció de personal
Política de recursos humans	Reclutament i selecció
Gestió de recursos humans	Promocions i trasllats
Administració de recursos humans	Classificació de llocs
	Assessoria jurídica
	Retribucions / Nòmines
	Formació
	Planificació i estudis
	<i>Avaluació dels recursos humans</i>

Quadre 2. El marc legal

El marc legal de l'avaluació dels recursos humans	
Legislació autonòmica	Normativa interna

Quadre 3. El marc històric recent

Modernització de l'Administració i polítiques de funció pública	
Línies d'actuació per flexibilitzar els sistemes de funció pública	
La retribució segons el rendiment	L'avaluació de l'acompliment
El cas de l'Administració federal americana El cas de l'Administració britànica Altres experiències de retribució segons el rendiment	El cas de l'Administració danesa El cas de l'Administració britànica

A la segona part de l'estudi es fa una anàlisi comparada de quatre experiències d'avaluació dels recursos humans desenvolupades a diferents administracions públiques catalanes.

D'aquests casos s'analitzen les característiques generals de les organitzacions on es desenvolupen els sistemes d'avaluació i es fa especial atenció als processos d'implementació d'aquests sistemes. A continuació, i més concretament, s'estudien les aplicacions i els objectius plantejats per als sistemes d'avaluació i posteriorment s'entra en l'anàlisi del contingut de l'eina d'avaluació utilitzada en cada cas.

En el quadre següent es presenta l'esquema del plantejament de l'anàlisi de les experiències preses com a casos d'estudi.

Al final es plantegen unes conclusions que ofereixen una visió integrada i de contrast entre les dues parts constitutives de la investigació: el marc teòric i el context de referència, per una banda, i les experiències d'avaluació objecte dels estudis de cas, per l'altra.

Quadre 4. Les experiències preses com a casos d'estudi

Universitat Politècnica de Catalunya	Universitat Autònoma de Barcelona	Generalitat de Catalunya	Diputació de Barcelona
Característiques generals de l'organització i breu descripció del procés d'implementació del sistema d'avaluació dels recursos humans			
Objectius i aplicacions del sistema d'avaluació dels recursos humans			
L'eina de l'avaluació: el qüestionari d'avaluació dels recursos humans			

Finalment només resta indicar que l'objectiu últim d'aquesta investigació és oferir una modesta contribució a la reflexió sobre la política i la gestió dels recursos humans en l'àmbit públic, com també sobre les eines operatives que permeten posar en pràctica els seus objectius, depassant el discurs teòric, amb el fi de transformar el recurs més valuós de qualsevol Administració orientada al servei del públic.

II. Objecte i objectius de l'estudi

Tal com s'indica al títol i a la introducció, l'objecte d'aquesta investigació és l'estudi dels sistemes d'avaluació dels recursos humans en l'àmbit públic, per mitjà de l'anàlisi d'una sèrie d'experiències en aquest sentit, desenvolupades per diferents administracions catalanes durant el període que va des de 1989 fins a 1997.

A partir d'aquests paràmetres es defineixen una sèrie d'objectius, que es complementen amb unes hipòtesis de treball, per configurar un sistema d'anàlisi centrat en els aspectes que es consideren més rellevants:

Objectiu I. Construir breument un marc teòric a partir del qual es puguin assentar les bases conceptuals que permetin l'anàlisi integral dels processos d'avaluació dels recursos humans, que és l'objecte d'aquesta investigació.

Hipòtesi 1. *El disseny i la implementació d'un sistema d'avaluació dels recursos humans contenen implícitament un model d'organització i de polítiques de recursos humans, és a dir, una manera d'entendre l'estructuració i el funcionament de l'organització i del personal que la integra.*

Objectiu II. Descriure el context extern, d'evolució de les polítiques de funció pública, en què s'inscriuen genèricament els programes d'avaluació dels recursos humans.

Hipòtesi 2. *L'avaluació dels recursos humans, com a eina gerencial per a la direcció, requereix, perquè sigui operativa, un context de polítiques de personal prou desenvolupat que sigui capaç d'absorbir positivament el flux d'informació que genera.*

Objectiu III. Estudiar els antecedents i el procés de desenvolupament dels programes d'avaluació a les diferents administra-

cions que han dissenyat i implementat sistemes formals d'avaluació dels recursos humans.

Hipòtesi 3. El procés de disseny i d'implementació dels programes d'avaluació està condicionat d'una manera decisiva per les característiques pròpies de cada organització i requereix un grau elevat d'adaptació a cada cas perquè sigui acceptat i esdevingui operatiu dins un sistema integrat de gestió dels recursos humans.

Objectiu IV. Analitzar la metodologia i les tècniques utilitzades en els diferents processos d'avaluació estudiats, en contrast amb les emprades en altres processos d'avaluació corresponents a diferents organitzacions del nostre context de referència.

Hipòtesi 4. El mètode i les tècniques emprats en cada sistema d'avaluació es corresponen amb un model de gestió dels recursos humans definit per les característiques pròpies de l'organització, pel grau de desenvolupament de les seves polítiques de personal i pel procés per mitjà del qual s'ha definit el programa d'avaluació.

Objectiu V. Contrastar els resultats dels programes d'avaluació en la mesura que sigui possible, atesa la data recent en què s'han posat en marxa i la seva naturalesa de canvi i adaptació continuus com a procés d'autoaprenentatge organitzatiu.

Hipòtesi 5. Els resultats de l'aplicació d'un sistema d'avaluació dels recursos humans estan determinats fonamentalment pels trets definidors de l'organització, pel grau de definició i d'integració de les seves polítiques de personal i pel plantejament utilitzat en dissenyar i implementar el sistema.

Per assolir aquests objectius i validar les hipòtesis formulades s'han seleccionat quatre experiències d'avaluació dels recursos humans com a casos d'estudi.

En les diferents hipòtesis hi ha subjacent la relació existent entre el sistema d'avaluació i les característiques organitzatives de l'administració que el desenvolupa. Per aquesta raó, en plantejar els casos d'estudi s'han seleccionat experiències desenvolupades en administracions que presentin dos models organitzatius diferenciats:

1. Les universitats, de les quals s'estudia l'avaluació del personal d'administració i serveis (PAS) –el més proper al personal de les administracions clàssiques– i no la del personal docent. Com a casos representatius s'analitzen les experiències desenvolupades a la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) i a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).
2. Les administracions “clàssiques”, concretament la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona, com a exemples representatius de les administracions territorials, la primera en l'àmbit autonòmic i la segona en l'àmbit provincial.

La comparació es farà entre els quatre casos, parant atenció en les similituds i diferències que es donen dins de cada model d'organització i també en les que es presenten en contrastar els casos de dos models diferents.

Tal com s'indica a la introducció, s'analitzaran les característiques organitzatives d'aquests casos i posteriorment se centrarà l'atenció en les seves experiències d'avaluació dels recursos humans. Els punts que es tractaran són els processos d'implementació dels sistemes, els seus objectius i les seves aplicacions i, finalment, els mètodes i les tècniques emprats en l'avaluació.

III. Metodologia i tècniques

En el moment de plantejar una investigació en el camp de les ciències socials sovint l'investigador inclou un epígraf dedicat a la metodologia, en el qual n'explicita el paradigma. Aquesta exposició pretén deixar clara la perspectiva i l'enfocament amb què es tractarà la matèria investigada, per tal que el lector prengui consciència del tipus d'investigació que li és presentada.

En aquest sentit, la investigació present es planteja des d'un enfocament multiparadigmàtic, que incorpora elements propis de model de la racionalitat limitada (March; Simon, 1977), que considera que l'organització s'orienta a l'assoliment racional d'objectius satisfactoris –i no els òptims–; però parteix de les limitacions de la informació i de l'existència d'un ampli marge d'incertesa en la major part de les actuacions que duu a terme. Aquest paradigma es combina amb les aportacions realitzades des d'una perspectiva política i de conflicte de l'organització (Crozier; Friedberg, 1977). A partir d'aquests dos punts de referència, i d'una manera més concreta, aquest estudi es planteja des d'un enfocament a cavall entre la teoria de l'organització i el *management* o la gestió pública. La concreció d'aquest enfocament es troba en la mateixa exposició dels conceptes clau de la investigació, recollida a l'apartat 4 de l'estudi (El marc teòric).

D'acord amb el paradigma proposat i el plantejament global de l'estudi, recollit en descriure els objectius i les hipòtesis de treball, s'utilitzaran tres tècniques complementàries de recollida i anàlisi de la informació:

- a) Recerca i anàlisi bibliogràfica sobre l'avaluació dels recursos humans, tant des del món de l'empresa privada com des del sector públic, fent una referència especial a les experiències

desenvolupades en els països del nostre context cultural (la Unió Europea i els Estats Units, fonamentalment). S'inclou una referència especial, per l'especificitat del seu enfocament, al projecte d'avaluació del rendiment a l'Administració de la Xunta de Galícia.

- b) Recerca i anàlisi documental sobre els mètodes, especialment els qüestionaris i manuals, emprats en l'avaluació del desenvolupament del treball a l'Administració pública.
- c) Realització d'entrevistes en profunditat a especialistes en matèria de planificació, gestió i avaluació dels recursos humans i als responsables i receptors de les experiències seleccionades de l'Administració catalana que constitueixen l'objecte d'estudi.

IV. El marc teòric

Un cop plantejats l'objecte i els objectius de la investigació, com també el paradigma en què se situa, i com a via per preparar l'anàlisi posterior de les experiències d'avaluació seleccionades, en aquest apartat es planteja una aproximació teòrica que es pot dividir en dos blocs.

En un primer bloc es presenten els tres models d'organització que es prenen com a referència per plantejar l'aproximació teòrica a l'objecte d'estudi en el context de l'Administració pública. A cadascun d'aquests models correspon un model d'avaluació dels recursos humans.

En un segon bloc es tracten els conceptes considerats clau d'acord amb el plantejament i objectius del present treball d'investigació. Aquesta secció, organitzada en dos apartats, es dedica, en primer lloc, a comentar els conceptes de política, gestió i administració de recursos humans, com a termes clau per analitzar l'avaluació del personal des de l'enfocament del *management* públic. D'aquests conceptes destaca el de la política integral de recursos humans integrada en una estratègia global de desenvolupament de l'organització. En segon lloc, s'aborden aquells conceptes més vinculats a l'avaluació com a eina de gestió i direcció dels recursos humans.

4.1.

El marc teòric: models d'organització i perspectiva d'anàlisi

El camp dels recursos humans ha estat tradicionalment dominat, quasi amb exclusivitat, per enfocaments propis de l'àrea de la psicologia. Tot i això, a les administracions públiques els recursos humans s'han tractat, des del punt de vista operatiu, des d'un enfocament jurídic, en bona part a causa de la presència predominant de la perspectiva legalista en aquest tipus d'organitzacions.

Tenint present les aportacions d'aquestes dues tradicions importants, *el present estudi prendrà una perspectiva més propera a la teoria de l'organització*. Es considera que les aportacions d'aquesta perspectiva són clau a l'hora de comprendre, dissenyar i implementar polítiques de recursos humans que continguin un sistema d'avaluació com a eina operativa per al seu desenvolupament.

Des d'aquesta perspectiva, l'Administració pública, com a organització diferenciada, es caracteritza per la seva complexitat, complexitat que es deriva tant de la seva pluralitat funcional i orgànica com de la seva mateixa naturalesa i raó de ser.

Una de les característiques i conseqüències d'aquesta complexitat és l'existència de diferents models organitzatius que conviuen, amb més o menys conflicte i amb el predomini d'un o un altre, en el si de l'Administració. Aquests models organitzatius representen diferents maneres de concebre l'organització i els seus elements configuradors, i repercuteixen en la forma com "es defineixen els problemes" i com s'actua en conseqüència.

Per a l'enfocament i els objectius d'aquesta investigació es destaquen tres models d'organització presents a l'Administració pública, com també el model d'avaluació dels recursos humans corresponent a cadascun.

4.1.1.

El model d'elecció racional

El model d'elecció racional, definit per autors com G.T. Allison (segons Pfeffer, 1987:23), suposa que hi ha finalitats i objectius que caracteritzen les organitzacions. Aquesta perspectiva presenta una concepció unitària de l'organització amb una pluralitat d'objectius compatibles entre ells. En aquesta línia, Pfeffer inclou les teories "econòmiques" o "d'incentius", segons les quals mitjançant el pagament d'uns sous els individus contractats arriben a acceptar els objectius de l'organització (Pfeffer, 1987:28).

En aquestes organitzacions, una sola instància, l'equivalent a l'àpex estratègic de Mintzberg (1991: 179), disposa del poder i la totalitat dels actors aporten les seves energies i recursos a la

consecució d'uns objectius clars i definits, que s'han establert d'acord amb el coneixement total de la informació i seguint el criteri de la maximització del valor que es vol assolir.

Partint del *model de l'elecció racional*, el sistema d'avaluació que es planteja es fixa en aquells factors del treball personal que tenen un caràcter més objectiu i que incideixen de forma directa en l'assoliment dels objectius de l'organització. El disseny i la implementació del sistema, com també la mateixa avaluació, es fan de manera centralitzada, reduint a la mínima expressió la participació dels implicats en el procés. D'acord amb la naturalesa de les variables avaluades, les tècniques emprades són fonamentalment quantitatives, i els resultats obtinguts en el procés se centralitzen per a la seva utilització exclusiva per part de la direcció.

D'aquest model cal destacar les aportacions, en termes d'esforç analític, amb caràcter ampli i sistemàtic, de les variables que influeixen en l'eficàcia i l'eficiència de l'actuació organitzativa, com també en les tècniques, els mètodes i els instruments que s'han d'utilitzar de forma integrada, que prenen l'organització com un sistema. Des d'aquesta perspectiva, es considera que l'avaluació pot contribuir de manera eficaç a l'assoliment dels objectius de l'organització.

4.1.2.

El model d'organització

Enfront d'aquesta concepció racional, *el model d'organització burocràtica* pren les decisions segons les normes i els processos que han donat resultats acceptables en el passat i que constitueixen l'organització i la seva memòria. Aquestes organitzacions desenvolupen activitats recolzades en les normes, en els precedents i en els processos d'operació estàndard. Perrow (1990:146) descriu la teoria burocràtica i destaca el paper de l'estructura formal de l'organització com a clau unitària definidora del seu funcionament, prescindint del grau en què aquest se segueixi a la pràctica. En aquest tipus d'organitzacions s'estableixen mecanismes de coordinació impositiva a través de controls directes –jerarquia– i controls burocràtics –estandarització, especialització i formalització–.

Sobre la base del *model d'organització burocràtica*, els factors avaluats tenen un caràcter formal, de procés, independentment dels resultats efectius de l'organització. El disseny i la implementació del sistema es realitzen per la via jeràrquica, de dalt a baix i amb molt poca retroalimentació i poca participació dels implicats. Atesa la pròpia naturalesa dels factors avaluats, les tècniques emprades tenen un caràcter qualitatiu, però focalitzen l'atenció en l'aspecte formal i de compliment dels procediments establerts. Els resultats finals es registren de forma centralitzada, però no s'utilitzen per planificar ni actuar amb una visió estratègica, sinó que el seu ús es limita a resoldre situacions de crisi sobrevinguda –actuacions de caràcter reactiu.

4.1.3.

El model d'organització política

Enfront dels models descrits, *el model d'organització política*, amb la perspectiva definida per autors com M. Crozier i E. Friedberg (Crozier; Friedberg, 1977), considera les organitzacions com a realitats complexes, pluralistes, dividides en diversos interessos, subunitats i subcultures, amb una pluralitat d'objectius diferenciats i sovint incompatibles entre ells. Cada actor present a l'organització té un interès en la consecució d'uns objectius i, a tal efecte, desenvolupa una estratègia que sovint porta a entrar en tensió amb altres actors (conflicte). Per salvar aquesta resistència i assolir els seus objectius, cada actor dissenya un altre conjunt d'estratègies, que poden incloure la coalició i la negociació.

Des del *model d'organització política* l'avaluació dels recursos humans ofereix diverses interpretacions, com les recollides per J. M. Peiró (Quijano de Arana, 1992: 22). D'entre aquestes cal destacar:

— *L'avaluació com a exercici del poder en favor de la coalició dominant.*

A través del sistema d'avaluació, l'organització determina qui serà avaluat, què avaluarà, com s'avaluarà i amb quines finalitats i conseqüències. En aquest sentit, el procés d'avaluació formal implica l'exercici del poder per part de l'avaluador en la mesura que aquest és investit per l'organització per emetre un

judici sobre diversos aspectes del treball i de les característiques de l'avaluat, determinant o impeding l'accés d'aquest a un sistema de recompenses.

D'altra banda, i des d'una perspectiva integral de l'organització, cal suposar que el sistema d'avaluació està dissenyat com a mecanisme per entrenar i socialitzar els implicats en els valors de l'organització. Paral·lelament, el sistema d'avaluació es configura com un mecanisme d'informació per a la direcció, que accedeix així a àmbits de coneixement del funcionament concret de l'organització que abans eren obscurs o massa allunyats de la seva posició.

En aquest sentit, però, el sistema funcionarà en la mesura que compti amb la col·laboració de la major part d'implicats i que la informació transmesa sigui vàlida. Apareix així la quota de poder dels diferents agents implicats en l'avaluació —distribució desigual del poder en el si de l'organització—, que poden formar coalicions internes per boicotejar l'avaluació, per exemple, deixant-la en un document formal —no real— si la perceben com una amenaça.

— *L'avaluació com a procés de racionalització i de justificació.*

Mantenint la perspectiva política de l'organització, el sistema d'avaluació esdevé una font de legitimació de les decisions preses en el seu nom. Així, més que aconseguir decisions racionals, l'avaluació permet justificar, per la seva aparença de racionalitat, decisions preses amb altres criteris. Tanmateix, un abús del sistema d'avaluació per justificar decisions preses amb altres criteris pot acabar desprestigiant el propi sistema en ell mateix, repercutint directament en el clima organitzatiu sobre el qual es vol incidir.

A partir de la consideració dels tres models organitzatius, cal fer dos advertiments. En primer lloc, cal tenir present que els models analitzats són models ideals, és a dir, no reals, per la qual cosa no s'ha d'esperar que es trobin en "estat pur" en cap de les experiències que es donen en els casos estudiats. El més freqüent és que cada organització combini, en major o menor grau, elements propis de les diferents perspectives que configurin un model diferenciat que, tot i ser comparable en alguns aspectes, contingui especificitats pròpies que calgui entendre en el context de la pròpia organització.

En segon lloc, i atesa l'orientació que es dóna a aquesta investigació, es completarà l'aproximació teòrica amb les aportacions realitzades des del *management* o la gestió pública. Aquest darrer enfocament s'inicia per mitjà de l'anàlisi conceptual dels principals elements configuradors de la perspectiva dels recursos humans i, més concretament, de la seva avaluació.

4.2.

El marc teòric: els conceptes clau

En aquest apartat, i completant el marc teòric, es fa referència especialment als conceptes considerats clau per a l'enfocament amb què es planteja aquesta investigació. En primer lloc se situen els conceptes associats a l'àmbit dels recursos humans, i en segon lloc es passa a tractar aquells termes més vinculats al sistema d'avaluació com a objecte d'estudi.

4.2.1.

La funció de personal: política, gestió i administració de recursos humans

En totes les organitzacions complexes modernes s'ha desenvolupat una àrea de funció de personal –o funció pública en el cas de les administracions– amb l'objectiu de millorar l'eficiència i l'eficàcia dels recursos humans de l'organització. Així, en trobem exemples a les diferents administracions públiques, amb importants unitats de personal que, amb diferents denominacions i diferents adscripcions orgàniques, desenvolupen polítiques horitzontals que afecten la resta de l'organització.

En aquest àmbit situa Quijano de Arana el que ell anomena processos de *gestió i desenvolupament dels recursos humans*, entesos com aquelles accions que desenvolupa la direcció de l'organització, orientades, d'una banda, al control i l'administració dels empleats, i, de l'altra, al creixement i desenvolupament professional d'aquests (1992:52).

Tot i això, des de la perspectiva de la gestió pública, cal diferenciar entre aquestes accions les que són polítiques, el que és gestió i el que és administració dels recursos humans, per tal d'en-

tendre la posició que ocupa l'avaluació en el sistema integrat de la funció de personal.

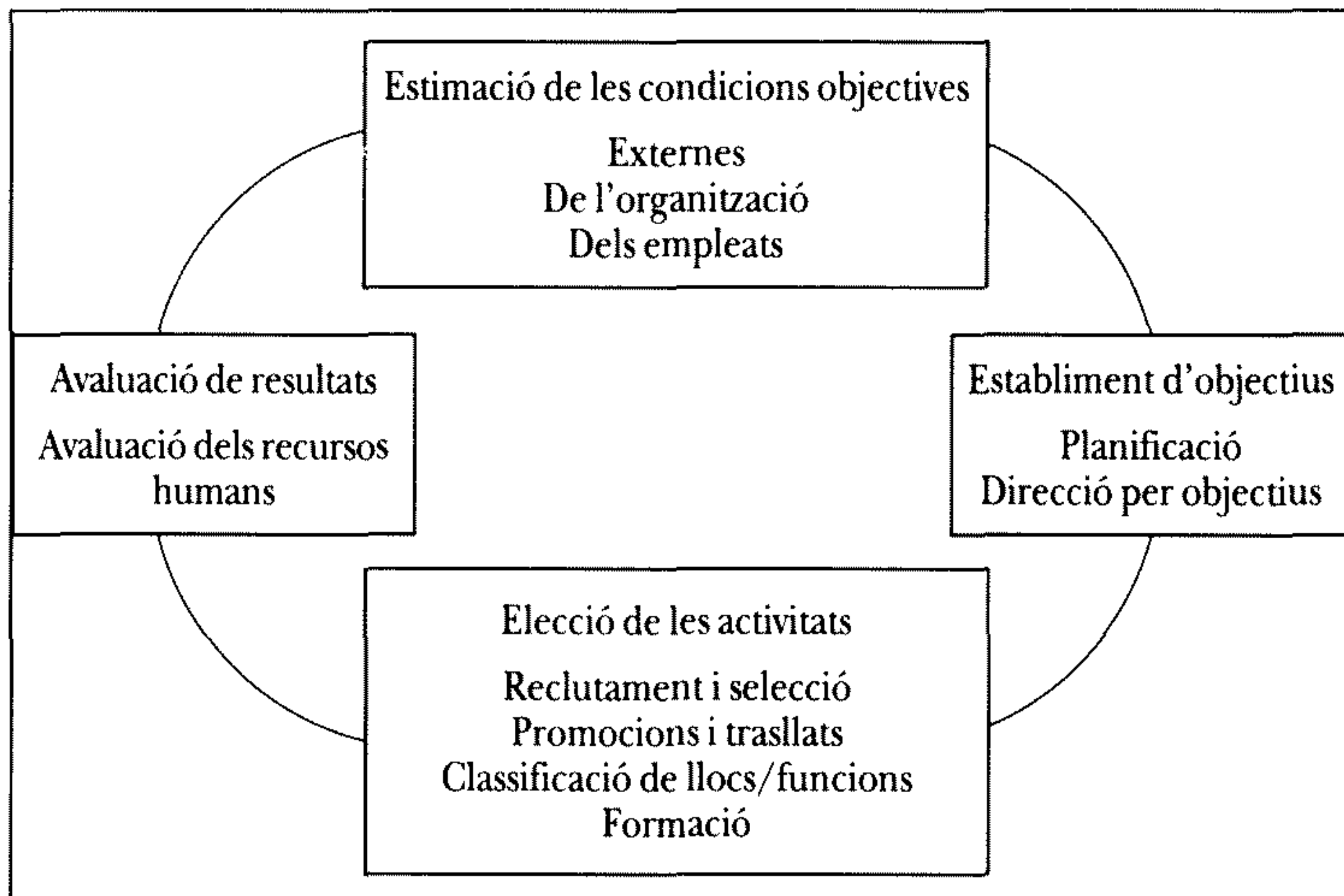
Prats i Català (1987:130) defineix les polítiques de personal en les administracions públiques com la fixació dels objectius estratègics que expressen equilibris de valors en un context econòmic, social, polític i tecnològic determinat, i que es desagreguen en objectius operacionals formulats mitjançant normes, directives i resolucions, el compliment de les quals correspon als responsables de les diferents activitats de personal, és a dir, els responsables de la gestió i administració de personal.

Per decidir aquests objectius estratègics, els responsables de dissenyar la política de personal –el vèrtex polític de l'organització pública– necessiten el suport dels gestors de personal, encarregats de plantejar els problemes i les possibles solucions en termes de recursos i condicionaments, d'objectius i de valors de la pròpia organització. És en aquest sentit que la gestió pública no es limita a organitzar, dotar, dirigir i controlar, sinó també a equilibrar els sistemes tècnics i socials de l'organització amb els recursos i els condicionants del seu entorn, amb la finalitat d'assolir els objectius marcats per la direcció.

Allò que transforma les tècniques de gestió de personal en gerència –gestió– de personal és el fet d'estar al servei d'una política de personal com a part o element de la política de l'organització general. Entenent aquesta globalitat s'entén el concepte de *política de recursos humans integrada en una estratègia global de desenvolupament de l'organització* –orientada a l'assoliment dels objectius fixats– (figura 1). L'assoliment d'aquests objectius és el resultat de les activitats realitzades pels individus i grups que componen l'organització, articulades mitjançant un sistema de direcció i comunicació, amb el referent d'un sistema cultural de valors i normes.

L'administració de personal comença quan s'acaba la gestió de personal, és a dir, quan desapareix la responsabilitat per prendre decisions sobre objectius operatius i dirigir l'assoliment d'aquests. L'administració de personal no suposa prendre decisions sinó aplicar unes tècniques predeterminades, amb les

Figura 1. Política de recursos humans integrada en una estratègia global de desenvolupament de l'organització



Font: Elaboració pròpia a partir de Puchol (1993).

quals els gestors de personal consideren que es podran acomplir els objectius prefixats.

Des del moment que la gestió de personal es basa en la simple aplicació de regulacions legals i en l'aplicació mecànica de tècniques, llavors ja no és pot qualificar de "gestió" en els termes definits aquí sinó que esdevé una mera "administració de personal".

D'acord amb els conceptes descrits, una Administració sense política de personal i, consegüentment, sense gestió de personal i tan sols amb Administració de personal, és una Administració que tan sols pot reproduir el model organitzatiu del qual parteix, i és incapaç d'adaptar-se a les transformacions del seu entorn i de complir els objectius pels quals fou creada i que legitimen la seva existència com a organització.

La cadena en "cascada", formada per política, gestió i administració de personal, connectada i conseqüent amb els objectius de l'organització, permet a aquesta actuar amb una perspectiva es-

tratègica, anticipativa i àgil, i adaptar-se als canvis que es produeixin en el seu entorn de referència. Tanmateix, aquesta “cascada” s’ha de correspondre amb un seguit d’activitats sectorials que conformen el que abans s’ha anomenat funció de personal.

Menció a part mereix la complexitat d’aquesta funció en les administracions públiques on, si bé hi ha presents valors comuns amb les organitzacions privades, com l’eficàcia i l’eficiència, existeixen condicionants específics que en transformen el contingut i en matisen el pes.¹

Entre aquests condicionaments destaca l’orientació a funcions socialment necessàries –raó de ser i font de legitimitat de la pròpia Administració– per les quals no existeix un “mercat” pròpiament dit i en les quals és difícil trobar indicadors de l’eficàcia i l’eficiència en l’obtenció de resultats –indicadors com el del benefici, utilitzat en el sector privat.

Així mateix, la presència d’altres valors, com el criteri de responsabilitat política, l’equitat, la igualtat o l’actuació imparcial –en procés i contingut– sotmesa al principi de legalitat, vénen a limitar el pes dels criteris d’eficiència i eficàcia.

La condició estatutària d’una part important dels treballadors públics, enfront de la presència important de personal amb vincles laborals similars als privats, incrementa també la com-

1. Parston (citat per Fudge, 1992:134) destaca una sèrie d’aspectes que incrementen la complexitat de la gestió pública, d’entre els quals destaquen:

- a) Els mitjans per responsabilitzar els gestors públics dels resultats d’índole no econòmica són limitats i controvertits.
- b) Existeixen molt pocs incentius per motivar els gestors a actuar amb criteris d’eficàcia, enfront de les garanties que ofereix el seguiment dels procediments administratius establerts.
- c) La responsabilitat de la gestió té límits poc clars i sovint els gestors tenen molt poca autonomia.
- d) El pes del factor polític i la pressupostació anual determinen l’adopció d’estratègies per assolir resultats a curt termini com a mesura d’èxit.
- e) El refús polític a subscriure la gestió de riscos es combina amb el rebuig de molts gestors a assumir un paper de lideratge.

plexitat de la gestió dels recursos humans en les administracions, fins al punt de crear-se unitats i sistemes separats per gestionar cada col·lectiu.

La interrelació de la política de personal amb altres polítiques públiques, com la pressupostària o la d'ocupació, i la necessitat de donar coherència al conjunt incrementen la complexitat del concepte, abans esmentat, de *política de recursos humans integrada en una estratègia global de desenvolupament de l'organització*.

Per desenvolupar la "cascada" política-gestió-administració sota uns condicionaments específics propis de l'àmbit públic en el qual es mouen, les administracions públiques desenvolupen, a través de la funció de personal, una sèrie d'activitats que es poden classificar en:

- Reclutament i selecció
- Classificació de llocs de treball
- Retribucions/Nòmines
- Planificació i estudis
- Promocions i trasllats
- Formació
- *Avaluació dels recursos humans*

A partir d'aquestes àrees d'activitat s'estructuren les polítiques de la funció de personal (reclutament, promoció, motivació, formació, etc.).

Cal destacar que s'ha assenyalat com una àrea d'activitat de la funció de personal, tot i que incipient encara, l'avaluació dels recursos humans.

L'apartat següent tracta els conceptes clau d'aquesta àrea, com també la seva estructuració i relació amb les altres àrees i polítiques de personal.

4.2.2.

L'avaluació dels recursos humans: elements configuradors i conceptes clau

Tal com s'ha definit a l'apartat anterior, l'avaluació dels recursos humans és una àrea d'activitat dins el que constitueix la funció de personal. Tanmateix, aquest subsistema, com també

els altres, s'estructura d'acord amb diferents tècniques, algunes de les quals són compartides i permeten relacionar diverses àrees de la funció de personal.

Per avançar cap a una definició operativa d'avaluació dels recursos humans que permeti l'anàlisi comparativa cal remuntar-se al seu significat inicial des de la perspectiva del *model organitzatiu de l'elecció racional*.

Fins ara només s'ha fet referència al procés d'avaluació dels recursos humans de forma genèrica, però aquesta àrea d'actuació es concreta en els casos analitzats amb denominacions força diferents, que suggereixen diferents orientacions de fons.²

Des d'una perspectiva històrica apareixen *tres orientacions diferenciades* pel que fa a l'avaluació de les persones que integren l'organització. Les dues primeres es troben en els enfocaments clàssics de l'avaluació:

1. *L'avaluació de les qualitats personals*, centrada en les qualitats de la persona, com ara la seva personalitat, els trets del seu caràcter i el seu comportament. Des d'aquesta orientació es defineixen quatre grans criteris de capacitats:

- 1) intel·lectuals: memòria, expressió escrita i oral, capacitat d'anàlisi;
- 2) psicològiques: amb especial referència a les relacions amb l'entorn i capacitats de comandament;
- 3) morals: sentit de la disciplina, fiabilitat, puntualitat;
- 4) pel treball: capacitat per organitzar-se, delegar, treballar.

2. A partir de l'anàlisi dels manuals d'avaluació utilitzats apareixen diferents denominacions del procés:

- Apreciació de l'actuació del personal (Universitat Politècnica de Catalunya)
- Avaluació dels recursos humans (Universitat Autònoma de Barcelona)
- Avaluació dels recursos humans (Generalitat de Catalunya)
- Avaluació del desenvolupament del lloc de treball (Diputació de Barcelona)
- Avaluació del rendiment (Institut Català de la Salut)
- *Performance Evaluation* (Ajuntament de Baltimore)

2. *L'avaluació de les qualitats professionals*, centrada en criteris que tenen per objecte els comportaments de la funció exigida, és a dir, que tenen una estreta relació amb la definició completa del lloc de treball. En són alguns exemples l'organització i el mètode en el treball, la qualitat del treball, la iniciativa, les relacions amb el públic o la capacitat d'adaptació als canvis.

A partir dels anys cinquanta als Estats Units i a partir dels anys seixanta a Europa comença a estendre's el tercer enfocament avaluatiu:

3. *L'avaluació dels resultats o performance appraisal*. Aquest nou tipus d'avaluació no se centra pròpiament en les mateixes persones, en el que són, sinó en les seves activitats, és a dir, en el que fan. El focus de l'avaluació són els objectius de l'organització i els mètodes per assolir-los. Aquest nou mètode d'avaluació es complementa amb el desenvolupament de les polítiques de direcció per objectius (DPO).

L'existència d'aquestes tres orientacions no implica que es donin de forma separada, sinó al contrari, ja que les experiències desenvolupades a les administracions públiques tendeixen a combinar aportacions de cadascuna per crear un sistema d'avaluació a la mesura dels seus objectius i de les característiques pròpies de la seva organització.

En connexió amb aquestes orientacions es defineixen diferents conceptes per anomenar els sistemes concrets d'avaluació. Seguidament es fa un breu recull dels més usuals i dels significats que se'ls atribueix.

Pel que fa als distints conceptes que s'utilitzen, Ferrer *et al.* (1994:3) distingeixen la *evaluación y retribución del rendimiento* i la *evaluación del desempeño*, i atribueixen a la primera la mesura de variables de caràcter més objectiu,³ mentre que la segona s'entén com una avaluació més subjectiva que pretén substituir

³ «[...] si una característica del puesto de trabajo o cualquier otro factor relevante no puede objetivarse y ser debatido públicamente, no debe ser tomado en consideración como base para retribuir el rendimiento.» (Ferrer *et al.*, 1994: 11)

els mesuraments objectius perquè aquests són molt difícils o impossibles de fer.⁴

En aquesta mateixa línia, Quijano de Arana (1992:78) diferencia l'*avaluació de resultats*, com a productes resultants del treball, amb un caràcter més objectiu i quantificable, i l'*avaluació d'acompliments*, referida a aspectes més qualitius i propis de l'empleat que incideixen en els resultats que aquest obté en el treball.

Per altra banda, Zerilli (citada per Puchol, 1993: 279) defineix l'*apreciació del mèrit individual* com "una *apreciación sistemática del valor que un individuo demuestra con respecto a la organización de la que forma parte, expresada periódicamente conforme a un preciso procedimiento por una o más personas, encargadas a tal efecto, y que conocen al individuo y su trabajo.*"

Enfront d'aquesta definició, Puchol contraposa el concepte d'*avaluació* al d'*apreciació*, i atribueix al primer una connotació més neutra en front de les connotacions de subjectivitat del segon, i contraposa el terme *acompliment* –allò que la persona fa i com ho fa– al terme *mèrit* –allò que la persona és–; d'aquesta manera construeix el concepte d'*avaluació de l'acompliment* (*evaluación del desempeño*).

En les entrevistes realitzades per preparar els estudis de cas, i des de la perspectiva anteriorment esmentada, apareix un concepte fonamental per copsar el que hi ha al darrere dels processos d'avaluació de l'acompliment: *el concepte de productivitat*.

Tal com indiquen Latham i Wexley (1981), la productivitat en la major part d'organitzacions és el resultat de la combinació de tres elements: la tecnologia, el capital i els recursos humans.

Les millores de resultats obtingudes per mitjà de canvis en la tecnologia o en el capital, àrees potenciades tradicionalment,

4. «[la evaluación del desempeño] *consiste en que el superior emite juicios valorativos respecto al rendimiento y al desempeño del trabajo de sus subordinados.*» (Ferrer *et al.*, 1994: 11)

es poden mesurar amb criteris de comptabilitat clàssics. Per copsar la influència dels recursos humans en la productivitat es planteja la qüestió de *què fa la gent al treball?* Per respondre-la, s'utilitzen indicadors "objectius" tals com la presència, el nivell d'accidentalitat o la rotació del personal. Altrament, allò que la gent fa al treball pot ser mesurat mitjançant les observacions i els judicis fets per les persones que coneixen de prop l'empleat i el seu desenvolupament en el treball, element base de les avaluacions de l'acompliment.

En aquesta mateixa línia, Ferrer *et al.* (1994:3) ja apunten que cal no confondre rendiment i productivitat, i assenyalen que la productivitat d'una organització depèn de nombrosos factors, entre els quals el rendiment no és el més important.

Així, analitzant el que sempre s'ha anomenat la baixa productivitat de l'Administració pública, cal fer esment no tant de la qualitat del seu personal (rendiment) com de la seva estructura i organització, que fomenten un determinat tipus de comportaments organitzatius. Diversos autors han parlat de l'Administració com a sistema que no es corregeix en funció dels seus errors, en el qual les disfuncions són un element constitutiu⁵.

Tanmateix, el rendiment d'un empleat es correlaciona positivament amb la seva productivitat. El concepte de productivitat es relaciona, seguint la definició de Shafritz *et al.* (1986: 355), amb els elements constitutius del procés productiu, tal com es pot veure a la figura següent (Figura 2).

El concepte de productivitat pondera l'eficàcia, referida a l'assoliment dels objectius, i l'eficiència, referida a la relació d'*inputs* consumits per *output* aconseguit. Amb la perspectiva del model d'organització de l'elecció racional caldria trobar dades quantitatives vàlides per mesurar l'eficàcia i l'eficiència, però en la major part de casos reals no és possible utilitzar aquest tipus de mesures, especialment en el sector de les administra-

5. Crozier, M. (1969) *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu.
Nieto, A. (1988) *La organización del desgobierno*. Barcelona. Ariel.

cions públiques, atès el seu caràcter de prestació de serveis i l'especificitat dels seus objectius i la seva raó de ser.

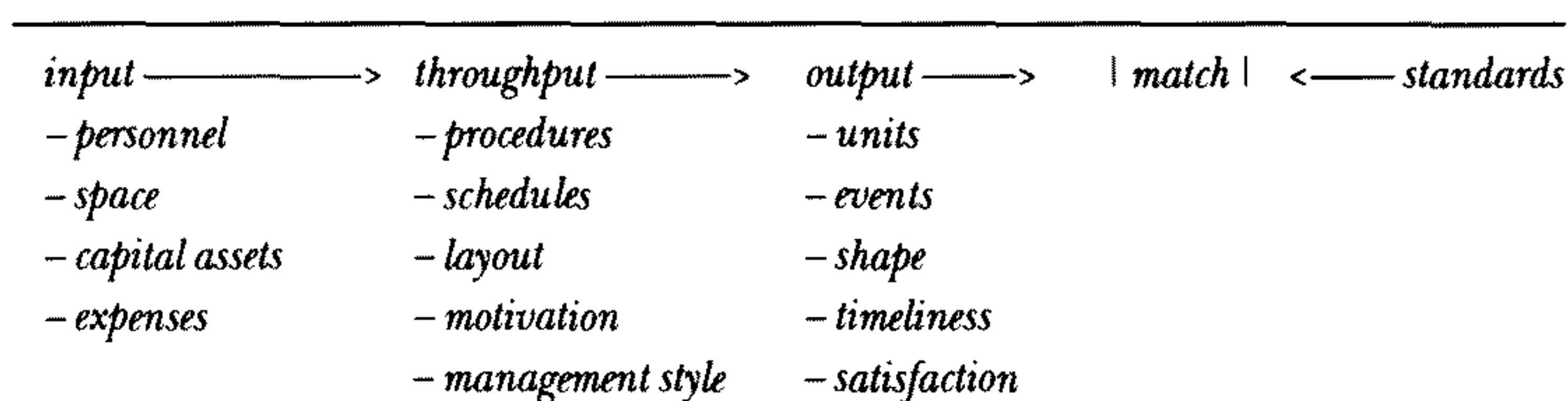
Conscients d'aquestes limitacions, i tenint present el concepte de *performance appraisal*, De Cenzo i Robbins plantegen la distinció entre *productivity* i *performance*. Aquest darrer l'enriqueixen amb dades referides a l'empleat –tot i que es limiten a l'àmbit de l'absentisme:

“In addition to productivity, as measured in terms of effectiveness and efficiency, performance also includes personnel data such as measures of accidents, turnover, absence and tardiness. That is, a good employee is one who not only performs well in terms of productivity but also minimizes problems for the organization by being to work on time, by not missing days, and by minimizing the number of work-related accidents.”
(De Cenzo i Robbins, 1988: 361)

Des d'aquesta definició, l'acompliment (*performance*) combina la realització eficaç i efectiva del treball amb el mínim grau d'interrupcions atribuïbles a l'empleat, és a dir, una màxima productivitat considerant els factors imputables directament a aquest.

El recull de conceptes realitzat fins aquí permet copsar la complexitat i la varietat de perspectives que apareixen en analitzar

Figura 2. Elements constitutius del procés productiu



$$\begin{aligned} & \textit{productivity} = \textit{effectiveness} + \textit{efficiency} \\ & \text{or} \\ & \textit{productivity} = \textit{output/standards} + \textit{output/input}. \end{aligned}$$

Font: Shafritz *et al.* (1986).

l'avaluació de l'acompliment. A continuació avancem la definició del concepte que utilitzarem en aquesta investigació.

a) Un concepte integral de l'avaluació de l'acompliment

Partint del marc teòric que s'ha plantejat, i com a referent per a l'anàlisi comparada dels casos d'estudi que es presentaran a continuació, *es defineix l'avaluació de l'acompliment com un procediment continu, sistemàtic, orgànic i en cascada, d'expressió de judicis al voltant del personal d'una organització, amb relació al seu treball habitual, que pretén substituir els judicis ocasionals i formulats d'acord amb els criteris més variats. L'avaluació té una òptica històrica i prospectiva, i pretén integrar els objectius de l'organització en els de l'individu.*⁶

Analitzant aquesta definició, s'entén l'avaluació de l'acompliment:

– Com un procediment continu.

Malgrat que es concreti en una entrevista anual en la qual intervenen l'avaluador i l'avaluat, l'avaluació és un procediment continu que comprèn totes les actuacions de l'individu durant el període avaluat.

– Com un procediment sistemàtic transparent.

En l'avaluació, tant els factors a avaluar com els seus nivells i graus, i també el procediment de l'entrevista i el seu desenvolupament, estan sistematitzats en un manual. Amb això es pretén, d'una banda, que tots els involucrats coneguin què i com se'ls mesurarà, i d'altra banda es tracta d'aconseguir una uniformitat de criteris entre els avaluadors que garanteixi la major objectivitat possible.

6. En la definició i en la seva explicació posterior es té present un procediment concret d'avaluació basat en uns judicis realitzats per l'avaluador que es posen en coneixement de l'avaluat mitjançant una entrevista posterior en la qual aquest pot aportar la seva opinió i arguments. La tria d'aquesta tècnica es justifica perquè és la més utilitzada en totes les experiències que s'analitzaran, malgrat que existeixen nombroses alternatives –vegeu, per exemple, les que es recullen a l'obra de Latham i Wexley (1981).

– Com un procediment orgànic.

El procediment d'avaluació, en la mesura que és una política de la funció de personal, afecta tota l'organització –amb les excepcions de les experiències d'avaluació centrades en nivells orgànics concrets, com per exemple els directius.

– Com un procediment en cascada.

L'avaluació, definida segons aquest model, és un sistema de comunicació vertical en el qual cada cap avalua tots els seus col·laboradors directes. Cadascun dels caps avalua els seus propis col·laboradors i, al seu torn, ell és avaluat i supervisat pel seu corresponent superior, i així successivament fins a l'últim nivell de l'organigrama a què es decideixi que afecta l'avaluació. Segons aquest model només el cap més alt és avaluador i no avaluat, mentre que els nivells més baixos són avaluats i no avaluadors. L'aplicació pràctica d'aquest model teòric sovint presenta reajustaments que deixen més nivells com a exclusivament avaluadors i no avaluats.

– Com un procediment d'expressió de judicis.

Els caps sempre emeten, de forma més o menys formalitzada i sistemàtica, judicis sobre els seus col·laboradors. Es tracta que amb el sistema d'avaluació ho facin de manera sistemàtica i constructiva, tractant de fer conèixer als avaluats quins són els seus punts forts i febles, a fi d'aconseguir una major eficiència en el treball al mateix temps que s'incrementen les possibilitats de desenvolupament de l'avaluat. Així, l'avaluació pretén analitzar i quantificar el valor que l'individu té per a l'organització amb relació al lloc que ocupa i al seu potencial de desenvolupament.

– Com un procediment amb una òptica històrica.

En l'entrevista d'avaluació es considera un període de temps, generalment un any. Avaluador i avaluat analitzen les actuacions del darrer en aquest període de temps. L'objectiu és la millora de la gestió mitjançant el reconeixement dels objectius assolits i la recollida de dades que permetin fonamentar, sobre bases objectives, la política de promocions, incentius, trasllats, etc. Des d'aquesta perspectiva l'avaluador adopta un paper de jutge.

– Com un procediment amb una òptica prospectiva.

L'avaluador pren aquí un paper de conseller i valora el servei que l'avaluat pot prestar en el futur a l'organització, identifi-

cant aspectes susceptibles de millora en la seva actuació i convenient mesures que permetin un millor desenvolupament futur i l'assoliment de metes personals de l'avaluat.

– Com un procediment que té la finalitat d'integrar els objectius de l'organització en els de l'individu.

L'avaluació s'ha de presentar i articular com un procés integrador que si bé serveix de control, aquest no té un caràcter fiscalitzador. En termes de J. M. Ilundain:

“Todo ello conlleva una filosofía de organización donde se considera al empleado como miembro de la organización y no sólo como materia prima (fuerza de trabajo) y, por lo tanto, como persona capaz de pensar y sentir, capaz de aportar un pensamiento a la organización y capaz de integrarse, sujeto de intereses humanos profesionales que se pueden satisfacer a través de la satisfacción de los objetivos de la organización, lo que llevará a sistemas organizativos, de diseño de puestos, delegación o promoción, diferentes de los habituales en una estructura muy jerarquizada.” (Ilundain, 1994: 7)

b) Relacions del sistema d'avaluació amb altres àrees d'activitat de la funció de personal

El sistema d'avaluació, definit amb els termes exposats, interacciona amb altres àrees d'activitat del que abans s'ha definit com la funció de personal en les administracions públiques. Aquesta interacció s'estén també a les polítiques de la funció de personal desenvolupades a partir d'aquestes àrees d'activitat bàsiques.

De fet, tal com indiquen Losada i Xirau:

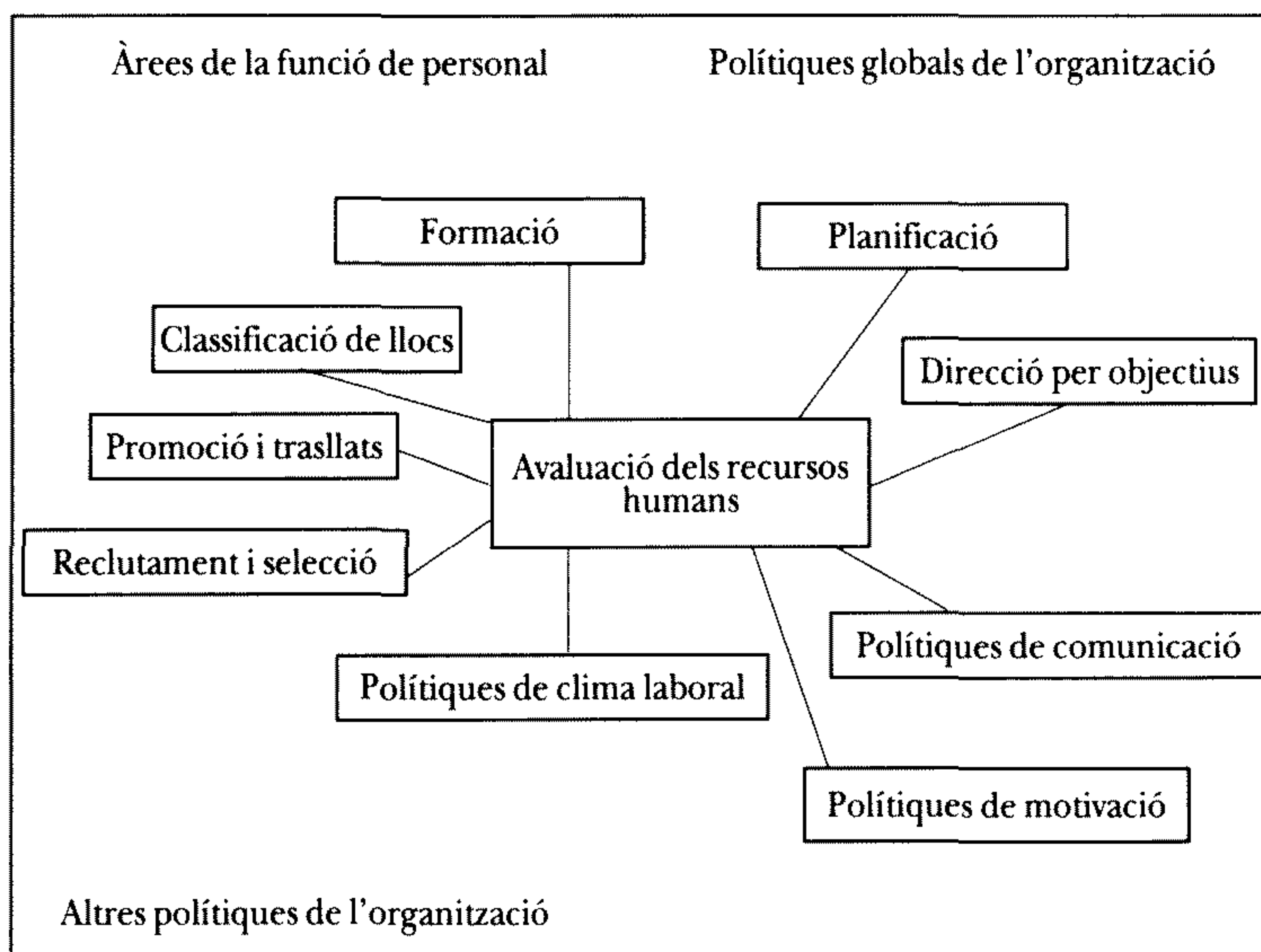
“Abordar la evaluación como una medida aislada carece de lógica. [...] Incluso es difícil concebir su sentido si está aislada del resto de políticas organizativas, especialmente de las de recursos humanos.” (1995: 70)

La interrelació del sistema d'avaluació s'estén al conjunt de polítiques organitzatives, en un sistema de desenvolupament integral i coherent de tota l'organització.

Centrant l'atenció en el camp de la funció de personal, es poden trobar concrecions il·lustratives de les interrelacions des-

criters, que en tot cas dependran de la definició concreta tant del sistema d'avaluació com dels seus objectius.⁷ La figura 3 recull gràficament les relacions principals de l'avaluació amb diverses polítiques organitzatives.

Figura 3. Relacions de l'avaluació dels recursos humans amb les polítiques organitzatives



Font: Elaboració pròpia.

Pel que fa a la interacció amb *àrees d'activitat*, el sistema d'avaluació aporta un important contingut d'informació que permet validar les actuacions portades a terme, per exemple, pels sistemes de *reclutament i selecció* i pels de *promoció i trasllats*. En aquest sentit, el sistema d'avaluació aporta dades sobre l'adequació de les persones als llocs segons els resultats que hagin obtingut en diversos períodes de temps (òptica històrica) i, al mateix temps, en suggereix possibles reubicacions, segons el

7. Es tractarà el tema dels objectius en un proper apartat de l'estudi, en fer l'anàlisi comparativa entre diferents experiències d'avaluació a l'Administració pública.

seu potencial detectat (òptica prospectiva).⁸ En connexió amb el darrer aspecte, l'avaluació aporta informació interessant per preparar les activitats de l'àrea de formació.

Una altra àrea influïda decisivament pel sistema d'avaluació és la de *retribucions i nòmines* en la mesura que un dels possibles objectius de la implementació del sistema sigui, per exemple, l'establiment d'un nou model salarial amb una part variable orientada a incentivar determinades actuacions/actituds en el treball.

L'àrea de *classificació de llocs* aporta una base de dades important a partir de la qual es pot estructurar l'avaluació de l'acompliment (establint la relació persona-lloc de treball, en un *procés d'individualització de la gestió de personal* que cada cop pren més força en el camp de les administracions públiques i del qual el propi sistema d'avaluació és una mostra).

El sistema d'avaluació també retroalimenta el sistema de classificació de llocs per exemple, validant l'efectivitat de la classificació realitzada per contrast amb les tasques desenvolupades realment per la persona que l'ocupa, o identificant aquells llocs que plantegen més problemes, en termes d'acompliment— i pot suggerir solucions, com el redisseny d'aquests per tal de variar-ne el contingut i les característiques.

Finalment, i des de la perspectiva integral del sistema, l'avaluació de l'acompliment, per la seva mateixa naturalesa horitzontal—d'encreuament i validació de diferents àrees de la funció de personal— constitueix una font important d'informació per a l'*activitat de planificació* que, si aquí es referia als recursos humans, fàcilment es pot estendre a l'orientació de polítiques organitzatives.

En l'àmbit de les *polítiques*, tant organitzatives com de recursos humans, el sistema d'avaluació interactua, entre d'altres, amb la política de *direcció per objectius* (DPO). En aquest sentit, el sistema d'avaluació es pot fonamentar en la valoració de l'assoli-

8. «La medida del rendimiento de los trabajadores permite decidir acerca de si las variables que se utilizaron como predictoras de éxito deben seguir utilizándose como tales, o si debe realizarse la selección en base a otros perfiles y características de los individuos.» (Quijano de Arana: 1992:56)

ment d'objectius plantejats (òptica històrica) i, al mateix temps, permet la determinació conjunta –entre cap i subordinat– dels objectius que s'han de realitzar i els criteris d'execució per al proper període (òptica prospectiva).⁹

El sistema d'avaluació de l'acompliment també té un paper molt important en polítiques de *clima organitzatiu, motivació i comunicació*. En aquest sentit, i seguint el model d'avaluació definit a l'apartat anterior, l'entrevista d'avaluació esdevé una eina fonamental.

Amb relació a les polítiques de funció de personal, i centrant l'atenció en l'àmbit de les administracions públiques, l'apartat següent de l'estudi es dedica a analitzar l'evolució del tractament dels recursos humans a l'Administració pública, i d'aquesta manera es perfila el context de referència en què cal inserir el disseny i la implementació dels sistemes d'avaluació de l'acompliment.

9. Es tractarà aquest aspecte novament a l'apartat dedicat a l'objecte de l'avaluació, en analitzar les relacions entre el sistema d'avaluació de l'acompliment i les polítiques de direcció per objectius (DPO).



V. El marc legal de l'avaluació dels recursos humans

El primer aspecte destacat del context normatiu dels diferents programes d'avaluació dels recursos humans és el seu paper "secundari" en el desenvolupament d'aquestes eines de gestió i direcció de personal. Aquesta qualificació s'entén en el context de la comparació de les orientacions més actuals de modernització de l'Administració pública –entre les quals s'inclouen els programes d'avaluació dels recursos humans– amb les reformes legislatives tradicionals que es quedaven en un nivell "macro formal", i no arribaven a la implementació directa dels seus postulats.

Tanmateix, aquesta observació no resta importància al marc legal de l'avaluació dels recursos humans com a context normatiu en el qual s'assenten les bases i garanties per al seu desenvolupament posterior.

En aquest sentit, i atès l'àmbit territorial i funcional en què desenvolupen la seva activitat les organitzacions objecte de l'estudi de cas, es pren com a referència la legislació autonòmica catalana.

De la legislació autonòmica destaca, en primer lloc, la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, modificada per la Llei 9/1994, de 4 de juny, de reforma de la legislació relativa a la funció pública de la Generalitat de Catalunya.

Aquest marc legal estableix les relacions principals de l'avaluació dels recursos humans amb diverses àrees d'actuació dins del que s'ha definit com a funció de personal, fonamentalment en els camps retributiu i de carrera professional. En altres termes, la legislació no entra a definir els aspectes concrets del model d'avaluació que s'ha de desenvolupar, sinó que se cen-

tra a fixar-ne els usos potencials amb vista a gestionar diverses facetes dels recursos humans a l'Administració. Els aspectes més destacats d'aquestes previsions normatives són:

1. En l'àmbit retributiu, la Llei 17/1985, partint de la definició esbossada a la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, estableix la regulació del complement de productivitat, "la finalitat del qual és retribuir l'especial rendiment, l'activitat extraordinària i l'interès o la iniciativa amb què el funcionari desenvolupa el seu treball" (art. 67.3.c).

A partir d'aquest objectiu, cada responsable del programa de despesa, dins de les dotacions pressupostàries corresponents, determinarà, d'acord amb la Llei de pressupostos, la quantia individual que correspongui a cada funcionari en concepte de complement de productivitat. Per posar l'exemple de la pròpia Administració de la Generalitat, la Llei 12/1994, de 28 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 1995, estableix, a l'article 23.1.e, la regulació de la distribució del complement de productivitat:

"e) El complement de productivitat establert per l'article 67.3.c) de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, modificada per la Llei 9/1994, de 29 de juny, que retribueix el rendiment especial, l'activitat i la dedicació extraordinàries, l'interès o la iniciativa amb què s'acompleixen les tasques inherents al lloc de treball, d'acord amb els crèdits pressupostaris assignats per cada departament a aquest efecte i que es regeix per les normes següents:

"1. L'apreciació de la productivitat, als efectes del pagament d'aquest complement, s'ha de fer mitjançant una valoració individualitzada per a cada funcionari dels factors especificats en l'article 67.3.c) citat. [...]

"3. Cada departament ha de donar compte als departaments d'Economia i Finances de la quantia dels complements i dels criteris de distribució aplicats."

Malgrat les notables similituds amb la normativa estatal, cal destacar que en la legislació autonòmica no apareix, en tractar el complement de productivitat, una referència tan explícita a l'objectivitat de la valoració ni als seus vincles amb l'assoliment d'objectius. En aquest sentit, la normativa estatal es pronuncia

clarament en la Llei 41/1994, de 30 de desembre, de pressupostos Generals de l'Estat per a 1995, a l'article 22.1.e, quan estableix les normes de distribució i fixació de les quanties individuals del complement de productivitat:

“Primera. La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y la consecución de los resultados u objetivos asignados al mismo en el correspondiente programa.”

2. En l'àmbit de la *carrera professional*, la Llei 17/1985 estableix la valoració del treball desenvolupat com a criteri que cal considerar en la provisió de llocs pel sistema de concurs, amb especial referència en el cas dels llocs de comandament, en què es desenvolupa la descripció del model de valoració en els termes següents:

“Si es tracta d'ocupar llocs de comandament que cal proveir per concurs, té una importància especial la valoració del treball desenvolupat en altres llocs de comandament. A aquest fi s'ha de reglamentar la redacció periòdica d'un informe normalitzat, emès pel cap immediat i supervisat pel cap de la unitat orgànica, respecte als funcionaris que ocupen llocs de comandament, el qual s'incorpora a l'expedient personal i en el qual es valora la manera com desenvolupa les funcions que li corresponen. Aquest informe es fa conèixer al funcionari, el qual hi pot fer les alegacions que consideri oportunes.” (art. 47.a)

Les modificacions a aquest article introduïdes a la Llei 9/1994 consoliden l'extensió de la “valoració d'informes d'avaluació” com a mitjà d'acreditació per avaluar els coneixements, les habilitats, la idoneïtat i la capacitat d'adaptació al nou lloc al qual s'opta, i conclouen indicant que, en aquest sentit, s'ha de reglamentar l'elaboració periòdica d'un informe d'avaluació.

En aquests termes es fa la previsió d'un informe d'avaluació com a eina de gestió dels recursos humans aplicable a la provisió de llocs de treball, que incideix en les vies de promoció i de configuració de la carrera professional.

3. Un tercer *àmbit d'aplicació* dels sistemes d'avaluació es refereix al *grau personal*, com a mecanisme vinculat directament a la retribució, com també a la promoció o adquisició de certa categoria professional.

En aquest sentit, la Llei 9/1994 modifica la redacció de l'article 53 de la Llei 17/1985 i estableix:

“4. El grau personal es pot adquirir també mitjançant la superació de cursos específics o altres requisits objectius que siguin determinats pel Govern de la Generalitat. El procediment per a l'avaluació dels requisits objectius que permeten l'adquisició del grau personal s'ha d'establir per reglament.”

Apareix aquí la referència explícita a l'objectivitat en els requisits continguts en un model d'avaluació per adquirir el grau personal. Es pretén lligar així l'avaluació, com a eina de gestió dels recursos humans, a un element –el grau personal– que té un reconeixement important en la cultura i la pràctica organitzatives a l'hora de diferenciar nivells dins de cada grup d'adscripció.

Així, doncs, a tall de conclusió es pot veure que, des del punt de vista legal, es prepara un model d'avaluació orientat a la presa de decisions de caràcter administratiu o de gestió, més que no pas al desenvolupament de les persones. Així mateix es perfila el model vinculat a les àrees retributiva i de carrera professional.

En aquest sentit, diverses disposicions establertes al nou Estatut de la funció pública, actualment en fase de discussió, incorporen l'establiment de sistemes d'avaluació estretament vinculats a dos components de la gestió de recursos humans:

- a) La provisió de llocs de treball i el règim de permanència d'aquests, i
- b) La carrera professional i la promoció interna.

Caldrà, però, analitzar-ne els processos de concreció efectiva, a la pràctica, per copsar l'abast i la incidència efectiva d'aquest instrument per a la gestió integral dels recursos humans.

VI. Administració pública i recursos humans. Polítiques de funció pública i avaluació de l'acompliment

En aquest apartat s'analitzen les principals línies de canvi en les polítiques de la funció de personal,¹⁰ parant atenció especialment al paper que s'atribueix a l'avaluació de l'acompliment, com a àrea d'actuació i com a tècnica de suport en el procés de modernització dels recursos humans a l'Administració.

A partir d'aquesta anàlisi es complementa l'aproximació teòrica i conceptual realitzada a l'apartat anterior¹¹ amb un aproximació històrica que contextualitza l'aparició i el desenvolupament dels sistemes d'avaluació dels recursos humans.

6.1.

Modernització de l'Administració polítiques de funció pública

L'evolució recent de les polítiques de funció pública s'inscriu en el marc del procés de modernització de l'Administració.

A l'origen i en l'evolució d'aquest procés de modernització es troben una sèrie de condicionaments de caràcter econòmic, polític, tecnològic i cultural (Etxebarria Ariznabarreta, 1989: 25). Tenint en compte que aquests condicionaments evolucionen ràpidament i en diverses direccions, juntament amb la resta de factors que conformen l'entorn de les administracions públiques, la modernització de l'aparell públic cal plantejar-la de forma integral.¹²

10. A partir d'ara s'utilitzarà el concepte de funció pública en substitució del de funció de personal, atès que l'anàlisi se centra en el camp de les administracions.

11. Vegeu l'apartat dedicat al marc teòric (les perspectives d'anàlisi i els conceptes clau: la funció de personal i l'avaluació dels recursos humans).

Alejandro Nieto (1989) agrupa les actuacions encaminades a adaptar l'Administració a aquest context canviant en nou grans àrees de modernització:

- | | | |
|------------------|---------------|-------------------------------------|
| - Constitucional | - Tecnològica | - Pressupostària i de fiscalització |
| - Política | - Operativa | - De la contractació |
| - D'imatge | - Estructural | - De la funció pública |

Subjacent a aquestes àrees de modernització hi ha l'objectiu de transformar la cultura organitzativa, i és en aquest sentit que les actuacions en el camp de la funció pública tenen un paper fonamental.

Davant la crisi del model d'organització burocràtica, caracteritzat per la uniformitat i la impersonalitat pel que fa al tractament del personal, es planteja un nou model organitzatiu, caracteritzat per la flexibilitat en la gestió dels recursos humans i per una cultura que prioritza valors com l'obtenció de resultats, la responsabilitat, la innovació, la consciència de cost i que s'orienta a la millora continuada.

Amb aquesta orientació s'han desenvolupat diverses línies d'actuació en el camp de la gestió dels recursos humans, tot i que sovint amb importants problemes de coherència interna. Així per exemple, canvis orientats a incidir sobre la motivació i a crear cultura de lideratge –com la pròpia avaluació de l'acompliment, objecte d'aquest estudi– conviuen amb la necessitat de congelar salaris i reduir el nombre d'efectius a causa de la pressió del dèficit públic.

Mentre s'iniciaven línies de modernització en diverses administracions, a la dècada dels setanta i inicis dels vuitanta es desenvolupa en el sector privat un moviment important d'innova-

12. La simultaneïtat dels processos d'adaptació és tant més difícil com més complexa és la pròpia Administració, i no és estrany que es produeixin decalcatges. La paradoxa esmentada per Nieto n'és un exemple:

« [...] *algunos impuestos decimonónicos e inadecuados a la sociedad moderna están gestionados con ordenadores modernísimos. ¿Es esto modernidad?*» (1989:107).

vació en el camp de la gestió dels recursos humans.¹³ Les empreses revaloren el paper dels seus recursos humans, i la direcció de personal es transforma en la direcció dels recursos humans.¹⁴

Aquesta revaloració del factor humà té la seva traducció en el camp de les administracions públiques, permeables en aquests moments a les influències del món privat, que es pren en la major part dels casos com a punt de referència.

Per altra banda, la pròpia naturalesa de les organitzacions públiques i la reorientació que es dona a la seva activitat afavoreix aquesta tendència. L'impuls per incrementar la receptivitat de l'Administració incideix directament en la preparació del seu personal, tant en termes de formació com de motivació per al desenvolupament del seu treball (OCDE, 1991).

Per superar les limitacions del model burocràtic, i en contraposició als principis d'uniformitat i centralització, les administra-

13. Aquest moviment es veu reforçat a partir dels anys vuitanta amb l'anomenada bibliografia de l'excel·lència, en què destaca l'obra de Peters i Waterman (1982) *In Search of Excellence*, on apareix el concepte de «*productivity through people*».

14. Tot i que sovint es tracten indistintament els conceptes de «personal» i «recursos humans», cal tenir en compte la diferència conceptual entre aquests dos termes. A partir d'una investigació iniciada al 1990 per l'European Association for Personnel Management, conjuntament amb l'Institute for Management Development, s'arribà a la conclusió que si bé les dues expressions vénen a recollir la mateixa idea –com pot una organització assolir els seus objectius mentre fomenta el desenvolupament i les metes personals dels seus empleats–, hi ha connotacions importants que en marquen la diferència.

Així, al concepte de direcció de personal li és atorgada una funció de caràcter més administratiu, microorganitzatiu, vinculada al manteniment i als sistemes de control interns, amb cicles d'activitat a curt termini. Formada per especialistes, la direcció de personal ofereix resultats tangibles, mesurables, i les accions empreses reben respostes ràpidament.

La direcció de recursos humans s'associa a una funció directiva, de caràcter macroorganitzatiu, vinculada al desenvolupament i a la flexibilització dels sistemes de treball i amb cicles d'activitat a llarg termini, amb una orientació estratègica. Formada per generalistes, la direcció de recursos humans ofereix resultats intangibles, difícilment mesurables i amb cicles llargs de retroalimentació.

cions públiques inicien una estratègia de canvi orientada pels principis de diferenciació, especialització i personalització.

Aquests principis es tradueixen en el concepte de flexibilitat. Segons un estudi comparat de l'OCDE, el concepte de flexibilitat serveix per englobar un conjunt de mesures adoptades recentment als països occidentals amb l'objectiu de transformar els seus sistemes de funció pública (OCDE, 1992).

Les actuacions orientades a flexibilitzar la funció pública afecten dos àmbits diferents, però relacionats entre ells:

- A nivell macro, la flexibilitat es tradueix en el redimensionament d'efectius.
- A nivell micro, la flexibilitat es refereix a la introducció de canvis en el sistema de funció pública amb l'objectiu de dotar els directius de les unitats de línia del marge d'autonomia i de les eines de gestió de recursos humans. Es tracta que el nivell directiu de línia disposi de la capacitat per gestionar els recursos humans, com a recurs crític per a la consecució dels objectius que té marcats.

Partint d'aquesta descripció, l'assoliment conjunt d'ambdós objectius planteja un marge de tensió que les mesures que s'hagin d'emprendre hauran de considerar. Tanmateix, cal veure la concreció d'aquestes línies d'actuació per copsar un veritable plantejament flexibilitzador.

6.2.

Línies d'actuació per flexibilitzar els sistemes de funció pública

En la línia de concretar els principis descrits en el document de l'OCDE (1992), uns quants països occidentals estableixen diverses disposicions encaminades a flexibilitzar els sistemes de funció pública. Koldo Echebarria (1992:322) fa una interessant descripció d'aquestes actuacions, agrupades en cinc epígrafs:

- a) El decrementalisme en la política de personal: la reducció del nombre d'efectius.
- b) L'aproximació a la línia de la gestió de recursos humans.

- c) La dinamització de la carrera professional: els nous sistemes d'avaluació de l'acompliment.
- d) L'impuls a la formació en la carrera.
- e) La flexibilització de les retribucions i, en particular, la remuneració segons el rendiment.

Des de la perspectiva de l'anàlisi de l'avaluació com a eina de gestió dels recursos humans es farà una breu aproximació a algunes d'aquestes actuacions que diversos països occidentals han portat a terme per tal de flexibilitzar la seva funció pública.

No s'entra a analitzar l'apartat dedicat al decrementalisme en la política de personal, ja que el paper que hi té l'avaluació de l'acompliment és poc significatiu. Tanmateix, cal tenir present aquesta disposició en la mesura que incideix de forma directa en les altres línies d'actuació i en condiciona el desenvolupament.

6.2.1.

L'aproximació a la línia de gestió de recursos humans

Una de les característiques distintives del model d'organització burocràtica, pel que fa a l'àrea de la gestió de personal, és la rigidesa per mitjà d'unes regles uniformes administrades unitàriament des del centre. Aquesta centralització, però, no pren un caràcter estratègic sinó tan sols administratiu i de posició de poder en el si de l'organització.

La pressió per incrementar l'eficiència de l'Administració i la crisi del model d'organització esmentat porten a la revisió dels esquemes centralitzats de gestió dels recursos humans en la línia d'apropar-la a les funcions i als objectius de les unitats prestadores de serveis.

Aquest procés de replantejament dels papers que tenen el centre i la perifèria (entesa com les unitats de línia) porta a la substitució dels controls de primer i segon ordres per controls de tercer, quart i cinquè ordres.¹⁵

Per al cas concret d'Espanya, el document *Reflexiones para la modernització de la Administración del Estado* (MAP, 1990) també

apunta en aquesta direcció, en descriure les facultats característiques d'un directiu de línia respecte del seu personal:

- Nomenament (provisió de llocs vacants)
- Retribucions (determinació de complements específics)
- Sancions (tant incentius com aplicació del règim disciplinari)

El paper que ha de tenir el centre es perfila amb un caràcter estratègic, de gestió de la informació, control, defensa dels drets fonamentals, suport i consultoria. Per al cas espanyol, les funcions que concreten aquest perfil son:¹⁶

- L'elaboració de normes generals en matèria de recursos humans
- La fixació de criteris generals de gestió del personal
- La definició dels objectius estratègics

Aplicant el model en el cas del sistema d'avaluació de l'acompliment, es distingeixen les funcions atribuïdes a la unitat central de personal i les corresponents als diferents centres gestors que realitzen l'avaluació del seu personal.

En aquest sentit, Milkovich i Boudreau (1992) defineixen el paper de la unitat central de recursos humans en el procés d'avaluació i li atribueixen les funcions següents:

- Auditar les formes per mitjà de les quals es fa l'avaluació.
- Assessorar sobre mètodes i procediments d'avaluació.

15. Seguint la definició de Mintzberg (1993:50-2), els controls de tercer, quart i cinquè ordres es basen en la normalització, és a dir, incorporen la coordinació de les parts en el programa de treball en establir-lo, i redueixen la necessitat d'una comunicació continuada per aquest tema. La normalització pot abastar els processos de treball -si es programa el contingut del treball-, els resultats -en especificar-se les característiques d'aquests-, o pot centrar-se en les habilitats i els coneixements, en què s'especifica el tipus de preparació requerida per a la realització del treball.

16. Definició de les funcions atribuïdes als òrgans centrals en matèria de personal, segons el document *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado* (MAP, 1990).

- Formar i donar suport als avaluadors.
- Administrar les apel·lacions a les avaluacions.
- Avaluar els resultats de l'avaluació.

Consultats sobre aquest aspecte, els responsables dels sistemes d'avaluació de les administracions objecte de l'estudi de cas han afegit les funcions, els comentaris següents a la llista exposada:

- Dissenyar i impulsar la implementació del sistema d'avaluació (amb la col·laboració de les unitats involucrades), aportant els models d'avaluació i els manuals, preparant la formació d'avaluadors i comunicant els objectius del programa.
- Aplicar la metaavaluació com a sistema per validar el sistema d'avaluació (com a sistema d'autoaprenentatge organitzatiu)
- Per a les apel·lacions, constitució d'una comissió d'avaluació paritària *ad hoc*, amb la participació del comitè d'empresa i amb representants de la gerència, en què es doni audiència a l'avaluat i a l'avaluador.¹⁷
- Gestionar el propi sistema d'avaluació, en el sentit de fer-ne l'explotació de forma agregada per obtenir dades vàlides per prendre decisions pel que fa a organització.

A banda d'aquestes funcions de direcció, coordinació i suport, les unitats de línia són les veritables implementadores del sistema d'avaluació, tot i que amb un contingut eminentment operatiu.

Tanmateix, atesa l'estructura organitzativa imperant i el paper incipient de l'avaluació –en la major part de casos–, no s'han fet delegacions de funcions importants pel que fa a les unitats de línia. Tot i així, s'apunten tendències, com per exemple les recompenses lligades als resultats de l'avaluació –en els casos en què n'hi ha–, que són distribuïdes de forma centralitzada, però a partir de la informació dels qüestionaris emplenats pels avaluadors (directius de línia).

17. Aquest comentari correspon a la Universitat Politècnica de Catalunya.

6.2.2.

La dinamització de la carrera professional: els sistemes d'avaluació de l'acompliment

En els enfocaments gerencials dels recursos humans, la carrera professional apareix sempre com un element clau per al desenvolupament del personal. De Cenzo i Robbins defineixen el concepte com “*a sequence of positions occupied by a person during a course of a lifetime*” (1988:245) o, en termes més concrets, la successió d'ocupacions per les quals passa l'activitat ocupacional d'un individu des que accedeix a l'organització fins que en surt.

Per altra banda, l'estructuració de la carrera i les regles que regeixen el trànsit d'un lloc a un altre incideixen de forma important en la conformació de la cultura organitzativa.¹⁸

Des del punt de vista organitzatiu, aquesta cultura aporta un marc de referència, un esquema de racionalitat per a la conducta en les relacions entre els membres de l'organització i entre aquests i el seu entorn.

Des d'aquest enfocament, els criteris que guien la carrera professional es prenen com a indicador de les prioritats de l'organització –allò que l'organització aprecia i premia– i, per tant, aquestes esdevenen declaracions de principis implícites que s'insereixen en la cultura organitzativa.

En aquest sentit, el model d'organització burocràtica fomenta una carrera professional centrada en el comandament, basada en moviments de nivell verticals. Enfront d'aquest model, diverses reformes s'orienten a enriquir els llocs de treball, a fomentar la mobilitat horitzontal (“promoció horitzontal”) i, en general, a promoure el desenvolupament professional desvinculat de l'assumpció de tasques de comandament –especialment en aquells nivells caracteritzats pel seu contingut professional especialitzat, com ara els cossos d'administració especial.

18. Seguint la definició de Metcalfe i Richards, la cultura administrativa es concreta en un «*conjunto de valores, creencias y suposiciones sobre las funciones y responsabilidades de los funcionarios, que se toman como dadas en un entorno determinado*» (1989:76).

La carrera professional, entesa com a procediment per renovar els llocs que van quedant vacants amb el personal qualificat adequadament per complir les seves funcions, es veu distorsionada, sota el model d'organització burocràtica, com a conseqüència d'una gestió despersonalitzada i aliena als requisits de les funcions que s'han d'exercir.

Els criteris de promoció, fonamentats en valors com l'antiguitat i la categoria personal dins la classificació de grups i escales –a partir de l'ocupació de diversos llocs independentment dels resultats obtinguts en aquests–, estaven lluny de premiar el rendiment individual i d'avaluar l'aptitud per desenvolupar responsabilitats i funcions pròpies del lloc al qual s'optava. Com indica Nieto en descriure les impressions del funcionari incorporat recentment a la funció pública, *“se llega al convencimiento de que el trabajo y el rendimiento son factores absolutamente intrascendentes en la carrera funcional”* (1988:109).

Davant d'aquest plantejament, Laud destaca el paper de la integració d'objectius de l'individu i de l'organització en plantejar la carrera professional dins la mateixa entitat:

“Successfull career planning is dependent upon the integration and unity of individual goals and organizational goals. Individual career planning should focus upon career stages which are generally characterized by changing patterns of developmental tasks, activities, values and needs that emerge as one passes through various age ranges. The identification of these stages is critical in determining the career-pathing for each individual with his or her own unique personal and corporate experience.” (1984:124)

En aquest sentit, una de les aportacions més significatives dels programes de modernització ha estat l'establiment de nous sistemes per avaluar l'acompliment, que permeten aproximar les decisions sobre la carrera professional al comportament efectiu dels funcionaris en el seu lloc de treball. En altres termes, un sistema efectiu d'avaluació que permeti discriminar entre nivells d'acompliment per tal de poder desenvolupar una gestió coherent de les decisions de promoció, remuneració, formació i sanció, tant pel que fa a les unitats de línia com a l'organització.

L'anàlisi concreta d'experiències d'avaluació de l'acompliment en diversos països del nostre entorn cultural de referència es realitzarà més endavant, juntament amb els comentaris referits a les experiències de retribució segons el rendiment.

6.2.3.

L'impuls a la formació en la carrera professional

La formació, a més de ser una de les vies indispensables en el procés de desenvolupament de la carrera professional, és un dels canals més importants per transmetre els valors i les creences de la cultura organitzativa. Així, la formació tradicional en les administracions públiques s'ha orientat a transmetre els valors del model d'organització burocràtica.

La formació com a instrument per millorar la capacitat organitzativa, per ser efectiva, ha d'adaptar-se a la situació i a les activitats de la unitat i inscriure's en una estratègia de canvi planificat. En aquest sentit, i tenint en compte el seu potencial com a mitjà de difusió dels nous valors culturals (responsabilitat, innovació, obtenció de resultats, consciència de cost), el sistema de formació ha de transformar les seves estructures de disseny i provisió.

Entre les línies apuntades d'aquesta transformació destaca la revaloració del paper dels directius de línia en configurar la demanda, la formació estructurada a la mesura de les necessitats concretes de l'organització i lligada al lloc de treball.

En tots aquests aspectes, l'establiment de sistemes d'avaluació constitueix un suport molt important, amb especial referència a la seva orientació de desenvolupament del potencial -òptica prospectiva de l'avaluació i paper de l'avaluador com a conseller.

6.2.4.

La flexibilització de les retribucions: la remuneració segons el rendiment

Les retribucions, a més de representar un element fonamental en la retenció i la motivació del personal, tenen un paper important en la configuració de la cultura administrativa, en la mesura que

indiquen explícitament quines són les aptituds i qualitats –traduïbles a perfils professionals– més valorades per l'organització.

En el model d'organització burocràtica l'estructura salarial es basa en els llocs i les categories personals (grup, escala i nivell), sense tenir en compte el desenvolupament real de la persona en les tasques que té assignades. Els nivells salarials es decideixen de forma centralitzada, sense cap mena de participació dels directius de línia, i es basen en una classificació elaborada a partir d'acords globals de negociació col·lectiva. Amb aquestes característiques, el valor més destacat que sorgeix de l'estructura salarial és la uniformitat.

Les actuacions portades a terme per diversos països occidentals (OCDE, 1992) s'orienten en aquest camp a transformar el model retributiu com a via per flexibilitzar el sistema de funció pública i impulsar nous valors com els de l'eficàcia i l'eficiència, la responsabilitat i la consciència de cost. De les actuacions citades es destaquen, per a l'objecte d'estudi d'aquesta investigació, les orientades a incrementar les facultats dels directius de línia i les dirigides a retribuir el rendiment en el treball.

La concreció d'aquestes actuacions es tracta a l'apartat dedicat a les experiències concretes d'avaluació de l'acompliment i de retribució segons el rendiment.

6.3.

L'avaluació de l'acompliment i la retribució segons el rendiment: experiències i casos

En aquest apartat s'analitzen breument diverses experiències d'aplicació i desenvolupament de sistemes d'avaluació de l'acompliment i de retribució segons el rendiment.

Partint de la diferència conceptual entre ambdós termes,¹⁹ s'ha

19. Vegeu l'apartat 4.2.2. *L'avaluació dels recursos humans: elements configuradors i conceptes clau*, especialment les definicions apuntades per Ferrer *et al.* (1994) i Quijano de Arana (1992).

optat per tractar conjuntament ambdós tipus d'experiències atesa la seva estreta vinculació. Si bé els plantejaments de fons són certament diferents, en l'aplicació pràctica s'acostumen a associar sota un mateix títol –llevat de comptades excepcions–²⁰ les avaluacions de l'acompliment i les avaluacions del rendiment.²¹

6.3.1.

La retribució segons el rendiment: els casos de l'Administració federal americana, l'Administració britànica i altres experiències de retribució segons el rendiment

Partint de la base que el rendiment o els resultats obtinguts varien segons la motivació i les habilitats de l'empleat (Quijano de Arana, 1992:53), la retribució segons el rendiment focalitza l'atenció a incidir en la motivació per mitjà d'incentius de caràcter econòmic per tal d'incrementar el rendiment.

Els sistemes d'avaluació orientats a retribuir el rendiment es plantegen des de l'enfocament de la “teoria de les expectatives” (*expectancy theory*). Aquesta teoria consisteix a considerar, bàsicament, que quan els individus esperen rebre una recompensa per assolir uns determinats rendiments són més proclius a esforçar-se per obtenir nivells alts de rendiment que quan no se'ls anticipa aquesta expectativa de major retribució (De Cenzo; Robbins, 1988:360).

El substrat de l'*expectancy theory* és la relació que s'estableix entre l'esforç esmerçat i el rendiment (*performance*) i entre el rendiment i la recompensa. Perquè el model de motivació de les expectatives

20. Com el cas britànic, en què si bé el sistema de primes no es basa en el sistema d'avaluació, sí que s'exigeix consistència entre ambdós. A més, les reformes realitzades en el sistema de primes tendeixen a incrementar les vinculacions entre aquest i el procés d'avaluació del rendiment (*performance appraisal*).

21. Així, per exemple, a l'Administració federal americana el rendiment s'integra en un procés previ d'avaluació anomenat *performance appraisal and recognition system* (Echebarria, 1992:346).

(*expectancy model of motivation*) funcioni cal preparar el sistema d'incentius de manera que els destinataris estiguin informats:

- De què s'espera d'ells.
- De com se'ls mesurarà.
- Que a més esforç obtindran millors resultats valorats.
- Que seran recompensats pels millors resultats.

A més d'aquests condicionaments previs, per realitzar els objectius predits per l'*expectancy theory* apareixen dos elements crítics: 1) Que els incentius aportats siguin suficients per motivar l'assoliment de nivells de rendiment superiors i 2) Que el sistema discrimini entre diferents nivells de rendiment en el treball, és a dir, que eviti la distribució lineal o homogènia dels incentius (Perry; Petrakis; Miller, 1989).

Sobre la base d'aquesta teoria, a mitjan dels anys vuitanta es desenvolupen diferents sistemes de retribució segons el rendiment, dels quals destaquen el de l'Administració federal americana i el britànic.

a) El cas de l'Administració federal americana

Amb la Civil Service Reform Act de 1978 s'introdueix a l'Administració federal americana el Merit Pay System (MPS) com a programa per remunerar el rendiment —*pay-for-performance program* (Pearce; Perry, 1983).

Partint de l'*expectancy theory*, el MPS pretenia incrementar l'esforç i el rendiment dels mànagers de l'Administració federal mitjançant un sistema de primes que s'assumia que era valorat positivament per aquests.

Els resultats van ser força desfavorables, la qual cosa va fomentar la desconfiança entre els funcionaris i els mànagers beneficiats pel sistema de primes, sense que això repercutís favorablement en la millora del rendiment.

La fallida d'aquest sistema porta a reformar-lo i a crear el Performance Management and Recognition System (PMRS) l'any 1984. Seguint una anàlisi basada en una mostra de directius de

l'U.S. *General Services Administration* i publicada 1989,²² l'aplicació del PMRS mostra efectes positius sobre el rendiment el 1986, però es veuen reduïts sensiblement el 1987. Si bé el nou sistema ha reduït el rebuig que va generar el MPS, no ha aconseguit el seu objectiu inicial d'incrementar el rendiment en l'Administració en què es va aplicar. Com indica Pollit, "*la opinión negativa del público [...] está relacionada con otras cuestiones específicas de las que bien se puede esperar que desanimen y desmotiven a los funcionarios públicos. El esquema de remuneración según méritos (o desempeño) provocó una gran sensación de injusticia en los servicios federales*" (1993:153)

Des d'un altre enfocament, la Comissió Volker (citada per Echebarría, 1992: 346) atribueix els mals resultats al fet que en l'Administració federal no es donen les condicions necessàries per a l'aplicació eficaç d'un sistema de retribució segons el rendiment, entre les quals destaquen 1) La dificultat de quantificar el rendiment, 2) La inexistència d'una connexió clara entre rendiment i incentius i 3) El clima de desconfiança i falta de credibilitat –caldría veure en quin moment va aparèixer aquest clima. Sobre les condicions per a l'aplicació d'un sistema d'avaluació, se'n farà una breu anàlisi en un proper apartat de l'estudi.

b) El cas de l'Administració britànica

A partir de 1985 s'introdueix, amb caràcter experimental, un sistema de remuneració amb relació al rendiment (*performance related pay*) a l'Administració britànica.

Amb un primer sistema, anomenat Performance Bonus Scheme, es distribuïa una prima anual no consolidable entre certs nivells de comandament de l'Administració (nivells 3 a 7) i es deixava en mans de cada *department* l'elecció de la forma d'avaluació més apropiada. La posada en pràctica del sistema va ser objecte de fortes crítiques, basades en la poca claredat i la manca de consistència de criteris entre *departments*, la limitació del nombre de beneficiaris i la seva contradicció amb els valors del treball en grup.

22. Perry Petrakis; Miller, «Federal Merit Pay, Round II: An Analysis of the Performance Management and Recognition System», a *Public Administration Review*, vol. 49-1, gener-febrer de 1989.

El sistema es modifica l'any 1987, sota el títol de "Discretionary increments". En aquest nou sistema, les millores salarials passen de ser administrades per cada director, a ser autoritzades pel director de la Funció Pública, i, a fi d'augmentar la transparència, s'estableix la publicació de la quantitat de persones beneficiàries i de diners que s'atorguen per aquest concepte –sense entrar a identificar els beneficiaris.

Segons Keraudren (1994), el veritable objectiu de la implementació dels sistemes de remuneració amb relació al rendiment era transformar la cultura administrativa dels càrrecs directius de l'Administració britànica. Amb aquest sistema es pretenia passar d'un perfil de directiu expert en formulació de polítiques públiques –ignorant els costos i l'eficàcia– a un perfil de gestor econòmic, que s'orienta a complir els objectius de gestió amb una bona relació qualitat/preu per als contribuents –eficàcia i eficiència en la gestió.

El balanç final és desfavorable en la mesura que no es poden imputar millores als efectes de la introducció del *performance related pay*. Aquest resultat s'atribueix a diverses causes, entre les quals destaquen:

- 1) La manca de coherència amb altres iniciatives en el camp dels recursos humans. Així, al mateix temps que s'establia el sistema de *performance related pay*, s'impulsava la reducció del volum de l'aparell públic, es produïa un procés d'unificació-simplificació de nivells administratius (amb la promoció de l'homogeneïtat i l'horitzontalitat, enfront de la individualització fomentada per la remuneració pel rendiment) i s'efectuava un control estricte de les despeses de personal en els nivells mitjans i baixos.

- 2) La discussió inicial per determinar a quins nivells s'aplicaria el programa d'incentius, és a dir, per determinar quins nivells eren susceptibles de contribuir a millorar el rendiment organitzatiu, no va tenir un debat posterior ni es va saber comunicar. El programa es va centrar en els quadres alts de l'administració, sense prou justificació i sense transmetre el missatge de canvi, al mateix temps que es congelaven les promocions com a mesura per reduir el volum del sector públic.

3) Els criteris d'avaluació del rendiment es van deixar, inicialment, a criteri de cada *departament*. Les dificultats de mesurar el treball administratiu per afavorir que es tendís a avaluar els *throughuts* més que no els *outputs*,²³ al mateix temps que el rendiment avaluat, privilegiava el control financer immediat en detriment del rendiment qualitatiu o l'eficàcia a llarg termini.

L'oposició als criteris d'avaluació es va donar no tant per la subjectivitat com pel secret de les decisions per atorgar les primes.

D'altra banda, l'avaluació creava un nou tipus d'autoritat, que fou vista pels detractors del sistema com un perfil arbitrari, no igualitari, contraposat als valors propis de la funció pública.

4) Finalment, el *performance related pay* no es corresponia a un model clar d'organització del treball, és a dir, des de la perspectiva de la cultura organitzativa, el nou sistema destruïa un model cultural però no en creava cap d'alternatiu, per tant, es plantejava un procés de "deculturització" sense un missatge positiu de construcció. El caràcter ambigu i paradoxal del model impulsat pel *performance related pay*, en el camp dels objectius de canvi cultural, va determinar els resultats del programa.

c) Les experiències nord-americana i britànica des d'una perspectiva cultural

Amb referència als casos britànic i nord-americà, Pollit manté que "*lo irreal del planteamiento neotaylorista (perspectiva des de la qual considera que es van plantejar els sistemes d'avaluació per retribuir l'acompliment) es que confía en la solución automática de los problemas [...] y al mismo tiempo cree en el éxito de sus propuestas sobre racionalización (es decir, todo lo que tiene que ver con recompensas salariales, métodos de evaluación, indicadores de eficacia, etc.)*" (Pollit, 1993:194).

23. Vegeu al punt 4.2.2. *L'avaluació dels recursos humans: elements configuradors i conceptes clau*, la definició de productivitat aportada per Shafritz *et al.* (1986).

Segons aquest mateix autor, la nova dreta –recordem que les dues experiències s’impulsen des de governs neoliberals– no tenia un model coherent per motivar i augmentar la productivitat dels funcionaris públics. Utilitzant els seus mateixos termes, el model havia estat vàlid per aplicar a màquines de precisió, però no fou vàlid per tractar amb persones de carn i ossos que requereixen reconeixement públic i autoestima personal.

El plantejament cultural del canvi es basa en una anàlisi de la cultura existent, amb especial referència a la formació de grups informals, als processos de socialització i als valors principals que es promouen. Cal considerar que la cultura “*should be regarded as something that an organization ‘is’, not as something that an organization ‘has’*” (Meek, 1988: 35), és a dir, tenir present el seu caràcter estructural, que interacciona amb la resta d’elements definidors de l’organització.

Una estratègia de canvi plantejada des de l’enfocament cultural requereix tenir clar el model de cultura al qual es vol tendir, tant pel que fa als valors clau com als canals de formació d’aquesta cultura. En aquest sentit, l’anàlisi s’orienta a contrastar quins valors i estructures de la cultura existent poden conviure i, fins i tot, donar suport a aquest procés de canvi, i quines tècniques permeten acostar la cultura existent a la que es vol fomentar.

Des d’aquest enfocament, “*el instrumento mecanicista de la retribución según méritos se sustituye por la búsqueda de un significado individual sensible a las normas de los grupos informales derivados de una historia compleja de interacciones organizativas*” (Pollit, 1993: 198).

d) Altres experiències de retribució segons el rendiment

Enfront de les experiències britànica i nord-americana, l’Administració francesa, segons l’Informe Closets (citada per Bouzada Romero, 1995), no considera adequada la implantació d’un sistema de retribució segons rendiment ni altres fórmules individualitzades per motivar el personal en l’increment de la productivitat o l’eficàcia del servei. En aquest sentit, s’apunta la impossibilitat

de dissociar l'activitat individual de cada funcionari de l'activitat global del servei i el perill de deterioració del clima de cooperació interna a nivell d'unitat. Com a resultat, l'Informe Closets es mostra partidari d'impulsar incentius de caràcter col·lectiu, repartits entre els funcionaris integrants de la unitat.

En el cas holandès, s'estableixen quatre criteris de recompensa, l'aplicació dels quals es deixa en mans dels departaments, que són els encarregats de portar-ne a terme la implementació.

Els criteris de recompensa són:

Actuació realitzada

- millora constant en el nivell de prestació
- qualitat del servei prestat
- prestació específica
- petit servei supletori

Tipus de recompensa

- ascens o promoció
- prima temporal
- gratificació extraordinària
- recompensa no monetària (permisos, etc.)

Amb la implantació d'aquest sistema, posat en pràctica l'any 1989, es pretenia modificar l'automatisme en l'aplicació de primes i suplementos que establí una reforma de l'any 1984. La seva posada en marxa es va deixar en mans dels departaments, que van optar per fórmules diverses per fer-ho (Ziller, citat per Echebarría, 1992).

6.3.2.

L'avaluació de l'acompliment: els casos de l'Administració danesa i l'Administració britànica

A Dinamarca, a partir de 1982 s'instal·la un sistema d'avaluació de l'acompliment anomenat "diàleg d'avaluació", en el marc d'una reforma més àmplia de la política de personal. L'objectiu del sistema era millorar la comunicació entre el superior i el subordinat, com també facilitar la planificació de la carrera professional d'aquest últim.

Com a procediment interactiu, com ja indica la seva denominació, el sistema danès destaca pel seu caràcter "informal" –de la conversa entre el cap i el col·laborador no queda cap registre escrit i el contingut no es trasllada a altres membres de l'organització.

Les qüestions tractades són:

- Tasques assignades a l'avaluat i resultats aconseguits
- Tasques futures i resultats esperats
- Suggestiments per al desenvolupament professional i la formació de l'avaluat
- Punts de vista de l'avaluat sobre el seu superior i valoració de la relació entre ambdós.

Entre els aspectes més interessants del sistema danès destaquen les avaluacions encreuades entre directius de nivell similar en el mateix organisme i la possibilitat de relacionar retribució i avaluació (Losada; Xirau, 1995: 72).

El cas de l'Administració britànica, amb més tradició en l'aplicació de sistemes similars, parteix d'una cultura organitzativa més acostumada a ser avaluada. Així, des de 1971 s'apliquen sistemes d'avaluació basats en un diàleg-entrevista entre el cap i el col·laborador, del qual resulta un informe que era revisat pel superior de l'avaluador –de forma similar a l'avaluació en cascada. Per mitjà d'aquest instrument es pretén (Losada; Xirau, 1995: 74):

- Revisar l'actuació passada i establir plans per al futur (òptica històrica i òptica prospectiva).
- Determinar possibles vies per millorar el rendiment, com ara la formació (avaluador com a consultor per al desenvolupament de l'avaluat).
- Motivar els avaluats perquè millorin la seva actuació (avaluació com a eina de motivació en ella mateixa).

A partir de 1987 s'introdueixen diversos canvis que tenen l'objectiu de centrar el procés en la millora de l'acompliment de l'avaluat. El nou sistema es basa en un qüestionari completat pel superior immediat de l'avaluat i signat pel cap de l'avaluador. El resultat final es comenta amb l'avaluador i se li permet que hi introdueixi els seus propis comentaris.

Les àrees en què se centra aquesta nova avaluació són:

- Objectius de l'exercici passat
- Valoració de l'acompliment i fites assolides

- Objectius del proper exercici
- Capacitat per ser promogut de categoria

Els informes d'avaluació es consoliden com una eina per a la direcció del personal, i el seu contingut es té en compte a l'hora de distribuir les primes pel rendiment (retribució segons el rendiment, vegeu l'apartat anterior, referit al cas britànic) i per prendre decisions sobre la promoció.

6.4.

L'avaluació del rendiment a l'Administració pública de Galícia

En el marc del *Programa de reforma Administrativa de la Xunta de Galícia* iniciat l'any 1990, es desenvolupen diferents línies d'actuació, entre les quals destaca "*la evaluación del rendimiento de las unidades administrativas*" (Bouzada Romero, 1995: 79).

El sistema d'avaluació del rendiment de l'Administració autonòmica de Galícia es configura a la Llei 3/1995, de 10 d'abril, de modificació de la Llei 4/1988, de 26 de maig, de la funció pública de Galícia. Ja en la mateixa exposició de motius es parla del sistema d'avaluació com a eina que "*permita subsanar las deficiencias que se detecten en el funcionamiento de las distintas unidades administrativas, así como permitir una más adecuada valoración de los puestos de trabajo*". La mateixa Llei desenvolupa, a l'article 63.bis i a la disposició transitòria 16.a, el mètode per mitjà del qual es portarà a terme l'avaluació (unitats afectades, organismes impulsors del sistema –*Comisión de Evaluación del desempeño i Inspección General de Servicios*–, previsió de la prova pilot).

6.4.1.

Elements configuradors del sistema d'avaluació

D'aquest programa d'avaluació del rendiment destaquen diversos elements que el configuren com un cas a banda dels que seran objecte de l'estudi de cas –i que es donen en administracions públiques catalanes:

1. *Els objectius o finalitats de l'avaluació* (per què s'avalua)

Seguint la presentació realitzada a l'exposició de motius de la Llei 3/1995, que s'ha citat a l'anterior paràgraf i als apartats 1 i 6 de l'article 63.bis d'aquesta mateixa Llei, es presenten com a finalitats de l'avaluació del rendiment:

- a) Corregir les deficiències de funcionament de les unitats administratives.
- b) Realitzar una adequada valoració dels llocs de treball.
- c) Aplicació del complement de productivitat –de forma potencial, ja que de moment el sistema d'avaluació no té impacte retributiu.

En l'anàlisi que Bouzada Romero (1995) realitza del programa destaca altres objectius menys explícits, com ara:

- d) Introduir el principi de competència a nivell d'unitats a l'Administració autonòmica.
- e) Crear un volum d'informació fiable sobre l'estructura i el funcionament de l'Administració –també amb el suport del *Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos* (SGPA).
- f) Obtenir una base objectiva per fer una redistribució d'efectius sobre la base de criteris funcionals –no aplicable fins al 1996, en virtut dels acords establerts amb les organitzacions sindicals.

2. *La unitat d'anàlisi de l'avaluació* (a qui s'avalua)

Per a l'assoliment d'aquests objectius o finalitats, el sistema es dissenya per mitjà de la unitat administrativa, que es defineix com a grup de treball “amb vida pròpia”, com a focus d'anàlisi de l'avaluació.²⁴

24. Concretament, les unitats que es valoraran es corresponen amb:

— Subdireccions generals.

— Serveis.

— Les unitats administratives de nivell inferior que tinguin per objecte la prestació de serveis diferenciats -incloses aquelles que tenen identitat administrativa pròpia, és a dir, que disposen dels seus propis pressupost, personal i instal·lacions.

El fet de triar com a *unitat de l'avaluació* la unitat administrativa i no l'*individu* –objecte d'avaluació en els casos d'estudi de l'administració catalana– es justifica per:

- La dificultat de mesurar el rendiment dels empleats públics, tant pel seu nombre com per la natura de la seva activitat, que és sobretot col·lectiva,
- L'impacte de l'avaluació sobre el clima laboral –fomentar la cooperació a nivell d'unitat enfront de l'individualisme.

En contrastar la unitat de l'avaluació amb l'objectiu de realitzar una valoració adequada dels llocs de treball sorgeix un primer dubte. Si la valoració de llocs es basa fonamentalment en el seu tractament individualitzat, difícilment es podrà realitzar una valoració adequada a partir d'avaluacions d'unitats on els llocs es tracten agregadament. Sembla que la resposta es trobaria en el treball de camp previ que realitza l'inspector encarregat de l'informe d'avaluació.

3. *L'agent avaluador* (qui avalua)

Un tercer aspecte que cal tractar és *qui realitza efectivament l'avaluació*. En aquest cas la *Comisión de Evaluación del desempeño* és l'encarregada de fer la valoració, amb l'informe previ de la *Inspección General de Servicios* (IGS). Destaca, en aquest aspecte, la participació directa de l'òrgan central en relació amb les unitats de línia objecte de l'avaluació i en contraposició amb el paper que exerceixen les unitats centrals en els altres casos d'avaluació de l'acompliment que s'analitzaran.²⁵

4. *L'objecte i el procediment de l'avaluació* (què i com s'avalua)

En la línia de crear un volum d'informació fiable sobre l'estructura i el funcionament de l'Administració (objectiu *e*), el

25. Vegeu l'apartat 1. *L'aproximació a la línia de gestió de recursos humans*, dins el punt 5.2. *Línies d'actuació per flexibilitzar els sistemes de funció pública*.

En els programes d'avaluació de les administracions objecte de l'estudi de cas, les unitats centrals desenvolupen un paper d'impuls i coordinació dels sistemes, establint les normes i els manuals de referència, realitzant tasques de formació i d'informació, mentre que es deixa en mans de les unitats de línia -prestadores de serveis- la realització efectiva de l'avaluació.

procés d'avaluació s'inicia determinant els costos de la unitat (*inputs*) i la producció d'aquesta (*outputs*) per un exercici econòmic. Paral·lelament s'estableixen uns objectius de millora, segons uns indicadors d'activitat, qualitat i impacte, per al proper exercici. Acabat aquest es contrasten els resultats entre diferents períodes. Aquesta comparació, juntament amb el coneixement del "dia a dia" de la unitat serveixen de base a la IGS per realitzar un informe previ, que traslladarà a la Comisión de Evaluación perquè qualifiqui la unitat.

Respecte a *què s'avalua*, l'article 63.bis de la Llei 3/1995 estableix com a elements de la valoració "*la cantidad y calidad del trabajo realizado referidas a:*

- »— *la organización de la unidad y el resultado obtenido en relación con los medios personales y materiales puestos a su disposición,*
- »— *la capacidad organizativa, así como las propuestas y mejoras introducidas en la unidad y en su funcionamiento a instancia de su titular*".

Tant pel procediment com per l'objecte d'avaluació es pot comprovar com l'atenció de l'avaluació es focalitza en els resultats finals de les unitats –el rendiment– i no pas en els processos, com es podria esperar si un dels objectius es esmenar les deficiències de funcionament de les unitats administratives. En aquest sentit, l'enfocament de l'avaluació del rendiment a l'Administració autonòmica de Galícia se situa en la mateixa línia que les experiències d'avaluació que s'analitzaran de l'administració pública catalana. Aquest comentari és degut al fet que, en una primera aproximació, tant pel tipus d'objectius formulats com per la unitat d'avaluació, aquesta experiència semblava que se situava en la línia del *Total Quality Management (TQM)*.²⁶ L'anàlisi més a fons del contingut i de les línies d'actuació del sistema sembla que contradiu aquesta impressió inicial.

26. Bowman, J.S., «At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management», a *Public Administration Review*, març/abril de 1994, vol. 54, núm. 2.

5. *Altres aspectes que cal considerar*

Tenint present l'estat en què es troba la incipient experiència d'avaluació del rendiment a l'Administració autonòmica de Galícia, i centrant l'anàlisi des d'una perspectiva política de l'organització, destaquen dos aspectes:

En primer lloc, l'estratègia d'implantació en un context administratiu no habituat a l'aplicació d'eines de gestió com la que es presenta, concretada en aspectes com el següents:

- a) Es destaquen els objectius de millora centrant l'atenció en els procediments i en el treball de grup, i no en el rendiment de les persones considerades individualment.
- b) Es limiten d'entrada les repercussions que podrien tenir els resultats de l'avaluació –no té impacte retributiu ni es preveu cap redistribució d'efectius sobre la base de criteris funcionals.
- c) S'estableixen mecanismes per apel·lar contra els resultats de l'avaluació, mitjançant la presentació d'un recurs ordinari davant del *conselleiro* competent en matèria de funció pública (punt 5 de l'art. 63.bis).
- d) L'aplicació del sistema d'avaluació es fa mitjançant una prova pilot a unes unitats seleccionades, abans d'abastar la totalitat de les unitats dependents de la Xunta de Galícia.

En segon lloc, cal destacar el paper que ha exercit la *Inspección General de Servicios* com a unitat impulsora del sistema d'avaluació del rendiment. A diferència de les experiències desenvolupades a l'Administració pública catalana, on el centre impulsor del programa d'avaluació són les unitats de personal, en el cas gallec, la unitat que exerceix aquest paper es pot definir com una unitat d'organització. Aquesta dada, contraposada a les especificitats del sistema d'avaluació descrit, permet apuntar la hipòtesi de la integració limitada d'aquesta iniciativa a la resta de polítiques i en el sistema de gestió de personal.

Aquesta hipòtesi es basa a considerar que, des de l'enfocament polític de l'organització, les iniciatives de reforma encapçalades per la IGS, –i que tendeixen a reservar a aquesta unitat un paper preponderant–, configuren un tarannà centralista del

procés que és incapaç d'implicar als destinataris dels canvis. Sense l'esmentada implicació pot succeir que les iniciatives engegades no penetrin en el si de l'organització i de la seva cultura, quedant vinculades a la "sort" de la unitat que les impulsa, i que decaiguin en la mesura que decaigui l'impuls polític que hi hagi darrere d'aquesta.

Tanmateix, atesa la informació limitada de què es disposa en el moment de presentar aquestes reflexions i l'estat incipient en què es troba l'experiència gallega, caldrà esperar que l'experiència es desenvolupi i mostri els seus resultats per fer-ne una avaluació. En altres termes, per fer l'avaluació de l'avaluació del rendiment aplicada a l'Administració autonòmica de Galícia, cal tenir present la seva especificitat, pròpia d'un model alternatiu d'enfocar aquesta eina de gestió dels recursos humans.

VII. L'avaluació dels recursos humans a les administracions públiques

Després de fer una aproximació teòrica, històrica i legal de què significa l'avaluació dels recursos humans a l'Administració pública, en aquest apartat s'analitzaran, com a estudis de cas, diverses experiències desenvolupades en les administracions públiques catalanes.

D'aquestes experiències, s'analitzen els sistemes d'avaluació que han dissenyat i implementat, i es fa referència especial als mètodes i a les tècniques emprats, que arriba fins al detall pel que fa a l'eina d'avaluació –sovint un qüestionari que serveix de suport a una entrevista d'avaluació– utilitzada en cada cas.

Tot seguit es fa una breu descripció de les organitzacions seleccionades, per tal de situar els paràmetres de l'anàlisi comparativa, i se'n destaquen aquelles característiques més rellevants pel que fa a l'objecte d'estudi.

7.1.

Característiques generals de les administracions analitzades. La implementació dels sistemes d'avaluació

Tal com s'indicava a l'apartat 2. *Objecte i objectius de l'estudi*, les administracions catalanes que han desenvolupat sistemes formals d'avaluació dels recursos humans i que han estat seleccionades per a aquest estudi són:

Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Universitat Politècnica de Catalunya (UPC)

Generalitat de Catalunya

Diputació de Barcelona

Tant per la naturalesa de la seva activitat com per les seves característiques organitzatives, les administracions seleccionades es poden agrupar en:

1) Les universitats –la UPC i la UAB.

2) Les administracions territorials o “clàssiques” –la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya.

7.1.1.

Les universitats: la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) i la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Des del punt de vista de l'organització, les universitats tenen un nivell “polític” –pel fet que és elegit pels diferents col·lectius que formen la comunitat universitària –i un nivell “operatiu”, compost pel personal que hi treballa de forma continuada. En el nivell “polític” destaquen:

- a) El Claustre General, com a màxim òrgan decisor, amb un paper similar al del Parlament, amb representants del professorat, l'alumnat i el personal d'administració i serveis.
- b) El rector i el seu equip de govern, que són competents per prendre decisions dins el seu àmbit competencial –entre el qual es troba la política de personal. El rector i l'equip de govern resol·len per mitjà de la Junta de Govern, òrgan que presenta algunes similituds amb el Consell de Ministres del Govern de l'Estat.

Des de l'enfocament d'aquesta investigació, les universitats es poden definir com a organitzacions prestadores de serveis –fonamentalment docència i investigació–, que per desenvolupar la seva activitat s'estructuren en:

- Departaments
- Centres docents
- Serveis centrals
- Instituts
- Biblioteques

Tanmateix, i per facilitar les comparacions amb les altres dues administracions analitzades, s'utilitzarà el concepte d'unitats directives com a punt de referència.

Atesa la naturalesa de les seves activitats, el personal que treballa a les universitats es pot classificar en dos grans grups: a) El personal docent i investigador i b) El personal d'administració i serveis (PAS). Per l'interès de la investigació, se centrarà l'atenció en aquest darrer col·lectiu, que per les seves caracte-

rístiques és el que es pot comparar més directament amb el personal de les altres administracions objecte d'estudi.

Si bé tot el personal d'administració i serveis depèn orgànicament dels serveis centrals, hi ha un col·lectiu important que, pel fet de desenvolupar la seva tasca en centres docents o departaments, depèn també dels responsables d'aquestes àrees. Es configura així una estructura matricial, de doble comandament, pròpia també d'altres àmbits de les universitats. Aquesta particularitat caldrà tenir-la present a l'hora d'analitzar un sistema d'avaluació basat en una entrevista entre el cap i l'empleat, ja que es plantejarà l'alternativa entre el cap funcional i l'orgànic.

Un altre aspecte que es pren en consideració és l'organització interna de la unitat dedicada a la gestió i administració de personal, en què es destaca l'existència o no d'una secció dedicada específicament a l'avaluació del personal –tot i que també es té en compte la data recent de la posada en marxa d'aquestes experiències.

Concretament, la unitat de personal de la UPC es compon de 25 persones dedicades a la gestió de personal (tant el docent com el PAS), més un servei de formació i selecció, format per 4 persones, i un servei d'avaluació i planificació amb 3 persones.

A la UAB, la unitat de personal dins l'àrea de PAS està organitzada en tres seccions, una dedicada a administració, amb 7 persones, una altra a formació, amb 3 persones, i una a selecció, amb 5 persones.

Des del punt de vista quantitatiu, les dades referents a cada universitat són:

Quadre 7.1. Descriptors de l'organització de la UPC i la UAB

Descriptors de l'organització	UPC	UAB
Nombre d'unitats directives	59	30
Nombre de personal d'administració i serveis	1200	1100
Nombre de treballadors del servei de personal	32 (inclou docent i PAS)	15 (PAS)
Disposa d'unitat d'avaluació	Sí, el Departament d'Avaluació	No, la unitat de selecció coordina l'avaluació

Font: Entrevistes realitzades als responsables dels programes d'avaluació.

Si bé des del punt de vista quantitatiu ambdues universitats tenen unes característiques similars, l'origen i la implantació dels seus respectius processos d'avaluació presenten diferències importants, atribuïbles a les característiques organitzatives internes de cadascuna, és a dir, a factors vinculats més directament a la seva cultura organitzativa i al seu *policy style* —o estil de fer polítiques (Subirats, 1992).

— *El sistema d'avaluació a la UPC*

El sistema d'avaluació del personal a la UPC va presentar-se en el document de Política de Personal que l'equip rectoral va portar al Claustre General de 1989. Com a estratègia d'implementació, en el sistema d'avaluació de la UPC no es va realitzar cap prova pilot sinó que es va optar per la seva implantació paccionada o per fases.

Amb l'objectiu d'introduir l'avaluació i tot allò que significa en la cultura administrativa, el sistema dissenyat a la UPC va seguir dues línies de desenvolupament. D'una banda, el model de qüestionari emprat en l'avaluació va ser inicialment força senzill, orientat a avaluar factors amb una escala de tres graus, i així introduïa la dinàmica de l'avaluació —tant entre avaluadors com entre avaluats. Posteriorment el model es va anar completant i s'hi van incorporar fins a cinc graus d'avaluació (escala Likert), i finalment s'hi va introduir l'avaluació de resultats (mètode d'apreciació mixt factors/resultats). Com indica el document del Departament d'Avaluació “no es pot pretendre aplicar directament un model avançat d'avaluació, en el qual s'avalui, de cadascú, no com ho ha fet, sinó què ha aconseguit, justament perquè s'han de cremar etapes, i la primera és adquirir el costum d'avaluar i de ser avaluat, com una faceta més de la relació de servei que ens lliga a l'organització” (1992:1).

Aquest procés progressiu d'implantació també es va donar amb relació al personal avaluat. Així, inicialment es va avaluar només un col·lectiu, els funcionaris, i posteriorment es va passar a avaluar la resta de personal de la UPC.²⁷ Actualment els

27. En tot moment, i tal com s'ha indicat anteriorment, es fa referència al personal d'administració i serveis (PAS) i no al personal docent que presta servei a la Universitat.

qüestionaris d'avaluació segmenten el col·lectiu avaluat en quatre grups, abastant tot el personal d'administració i serveis:

- PAS funcionari. Comandaments
- PAS laboral. Comandaments
- PAS funcionari. Tècnics
- PAS laboral. No comandaments i tècnics

El procés d'implementació per fases, amb el doble vessant de l'eina utilitzada i del col·lectiu afectat, no es va donar, en canvi, per a una de les aplicacions més importants del sistema d'avaluació: l'aplicació retributiva. Des d'un començament es van associar els resultats de l'avaluació a l'atorgament d'un complement de productivitat, que tot i no ser excessivament important des del punt de vista quantitatiu –aproximadament un 1,5 % de la massa salarial–, sí que ho és de la cultura organitzativa. En tot moment se'n va pactar la quantia i els criteris de distribució amb els representants sindicals, integrats també en el mateix procés d'implementació del sistema d'avaluació.

La consolidació del sistema es veu contrastada amb un procés de metaavaluació, és a dir, d'avaluació de l'avaluació. Amb les *anàlisis dels resultats del programa d'avaluació personal de la UPC* que realitza periòdicament el Departament d'Avaluació, s'avalua l'impacte de l'aplicació del sistema. Des del punt de vista quantitatiu es contrasten els resultats agregats de les avaluacions en els diferents factors considerats. Des del punt de vista qualitatiu –mitjançant una enquesta realitzada a avaluadors i avaluats²⁸– es fa un seguiment de les opinions sobre el propi sistema d'avaluació per tal de copsar-ne l'impacte en el context on s'aplica, des d'un plantejament que considera l'avaluació com a eina de canvi cultural. D'aquest doble seguiment es desprenen les orientacions que cal donar al sistema, en evolució constant com a mecanisme d'autoaprenentatge organitzatiu, com també a les seves aplicacions.

28. L'enquesta utilitzada per determinar l'impacte de l'aplicació del sistema d'avaluació consta de preguntes tancades i obertes, de manera que permet afinar en l'anàlisi dels resultats i trobar-hi explicacions.

— *El sistema d'avaluació a la UAB*

Al cap de poc temps d'entrar un nou equip de govern a la UAB, l'any 1990, s'iniciava el disseny i la posada en marxa d'un sistema d'avaluació del personal.

Fortament marcada per l'impuls del nou equip rectoral, la negociació amb els sindicats va marcar algunes de les característiques inicials del sistema d'avaluació.

Sense que es realitzés cap prova pilot, el sistema d'avaluació es va aplicar a tot el personal amb una mateixa eina-qüestionari. Es va establir un complement de productivitat associat als resultats de l'avaluació, que es va instaurar des de l'inici mateix de l'experiència. Des del punt de vista organitzatiu, dins el Departament de Personal no es va crear cap unitat *ad hoc*, sinó que la unitat de selecció es va fer càrrec del nou sistema que es posava en marxa.

Al llarg de 1991 i 1992 es va mantenir el sistema d'avaluació, s'hi va incorporar el diàleg amb els avaluats i es van fomentar diverses entrevistes amb vista a fer un seguiment dels objectius marcats per a cada període.

L'any 1993 s'introdueixen noves modificacions, es treu el factor referit a l'horari –ja controlat pels rellotges de control– i s'incorporen nous elements centrats en el desenvolupament de l'empleat –determinació dels punts febles i pla de millora. En aquest sentit, s'entrega a la unitat de formació una part de l'avaluació dedicada a aquest factor –avaluació de la formació rebuda i plantejament de necessitats per al proper període. Es manté la idea de fomentar el diàleg entre cap i empleat i es potencia el concepte de compromís de millora en el desenvolupament del lloc de treball.

L'any 1994 es redissenya el qüestionari preparant un nou model que és rebutjat de ple pels mateixos avaluadors, fins al punt que és retirat i es manté l'eina de l'exercici anterior. Al mateix temps, sorgeixen discrepàncies importants amb els sindicats pel que fa al repartiment del complement de productivitat, com a conseqüència de la variació dels criteris de distribució.

Aquestes discrepàncies portaran a fer que l'any 1995 es desvinculin els resultats de l'avaluació de la retribució i s'orienti el sistema cap a un model més centrat en els àmbits de la formació i la promoció, en la línia del desenvolupament dels recursos humans.

La unitat de selecció, responsable de fer el seguiment del sistema d'avaluació, s'encarrega de fer l'explotació de les dades agregades, de cara a utilitzar la informació obtinguda en el disseny de la política de personal.

Tot i que no s'ha realitzat un procés específic d'avaluació del sistema d'avaluació, en la línia del que s'ha fet en el cas anterior, actualment el sistema està en fase de replantejament, amb l'objectiu de donar-li una nova orientació.

Quadre 7.2. Descriptors de la implementació de l'avaluació a la UPC i a la UAB

Descriptors de l'implementació del sistema d'avaluació	UPC	UAB
Any d'origen de l'experiència	1989	1990
Es va realitzar una prova pilot	No	No
Es va implementar per fases	Sí, tant pel que fa als models com als col·lectius avaluats	No, directament va afectar tot el col·lectiu
Els resultats de l'Avaluació tenen impacte retributiu	Sí	Inicialment sí, però actualment no. El sistema està en fase de replantejament.
Es fa una avaluació de l'avaluació (metaavaluació)	Sí, des de la unitat d'avaluació	No

Font: Entrevistes realitzades amb els responsables dels programes d'avaluació.

7.1.2.

Les administracions territorials: la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona

Des del punt de vista organitzatiu, tant l'Administració de la Generalitat de Catalunya com la de la Diputació de Barcelona són exemples representatius de les anomenades administra-

cions clàssiques o territorials, la primera autonòmica i la segona en l'àmbit provincial.

L'Administració autonòmica, encapçalada pel president de la Generalitat, s'estructura bàsicament en departaments, que són dirigits pels consellers i que es desenvolupen en secretaries generals –una per departament–, direccions generals, serveis, seccions i negociats.²⁹

De forma similar, l'Administració de la Diputació de Barcelona, encapçalada pel president de la Diputació, s'estructura en àrees, dirigides pels caps d'Àrea amb el suport dels coordinadors d'Àrea. Al seu torn, les àrees es desenvolupen per mitjà de serveis, aquests en seccions i finalment es troben els negociats.³⁰

Per sota d'aquests nivells, que configuren l'estructura de comandament, en ambdues administracions es troben els anomenats llocs base, estructurats d'acord amb les escales de grups i nivells definides a la llei autonòmica sobre funció pública –la Llei 17/1985, modificada per la Llei 9/1994–, ja que l'Administració autonòmica és competent per regular aquest àmbit encara que les bases siguin fixades a nivell estatal.

D'altra banda, tant el personal al servei de l'Administració de la Generalitat com el personal al servei de l'Administració de la Diputació es divideixen en dos grans col·lectius, el format pel personal laboral –fix o indefinit i temporal– i el format pel personal funcionari –funcionari i interí. En l'anàlisi de les diferents experiències d'avaluació, la segmentació del col·lectiu

29. Si bé aquesta és l'organització general més comuna i estesa, hi ha algunes excepcions, que es concreten en òrgans auxiliars, amb una línia de dependència orgànica diferent i amb altres característiques que, per raó de la seva especificitat, no s'analitzen en aquest estudi.

30. Igual que en el cas de la Generalitat de Catalunya, a l'Administració de la Diputació de Barcelona, si bé aquesta és l'organització general, hi ha també algunes excepcions que, per raó de la seva especificitat, no s'analitzen en aquest estudi.

que s'avaluï serà una de les variables considerades, en la mesura que reflecteix si l'organització considera que els trets distintius d'un grup en fan necessari el tractament específic amb un instrument *ad hoc*.

Les unitats dedicades a la gestió i administració de personal són un altre dels descriptors organitzatius considerats. En el cas de la Generalitat de Catalunya és la Direcció General de la Funció Pública, integrada per 68 persones i organitzada en tres subdireccions generals: la de Suport Tècnic i Jurídic, la de Relacions Sindicals i la de Gestió de Personal, a més de la Inspecció General de Serveis de Personal. De la Subdirecció General de Gestió de Personal depèn orgànicament el Servei de Provisió i Avaluació, des d'on es coordina i es fa el seguiment del sistema d'avaluació dels recursos humans, tot i que el propi subdirector general hi participa de forma molt directa.

En el cas de la Diputació de Barcelona, la Direcció dels Serveis de Relacions Laborals, integrat per 80 persones en total, s'organitza bàsicament en dos serveis, el de Gestió de Personal i el de Planificació de Personal. El primer desenvolupa tasques de caràcter més administratiu –amb la Secció Tècnica i la Secció d'Administració de Personal–, mentre que el segon està format per la Secció d'Anàlisi i Provisió de Llocs de Treball i la Secció de Desenvolupament del Personal. És en aquesta darrera on es troba la Unitat d'Avaluació i Promoció.

Quadre 7.3. Descriptors de l'organització de la Diputació de Barcelona i de la Generalitat de Catalunya

Descriptors de l'organització	Diputació de Barcelona	Generalitat de Catalunya
Nombre d'unitats directives	11 àrees i 20 serveis	140, aproximadament
Nombre de personal per avaluar	3,700	3.000 inicialment, 30.000 posteriorment i 110.000 en la darrera fase
Nombre de treballadors del servei de personal	80	68
Disposa d'unitat d'avaluació	Sí	Sí

Font: Entrevistes realitzades als responsables dels programes d'avaluació.

Malgrat les diferències quantitatives, l'estructura i els plantejaments d'ambdues organitzacions mostren prou punts en comú per plantejar-ne la comparació. Però abans d'entrar en aquesta anàlisi, es fa una descripció breu de l'origen i la implantació dels respectius processos d'avaluació, per veure com hi apareixen diferències importants, atribuïbles a les característiques organitzatives internes de cadascuna, tal com es donava en els casos de les universitats analitzades.

— *El sistema d'avaluació a la Generalitat de Catalunya*

El sistema d'avaluació de la Generalitat de Catalunya és l'experiència més recent de les que s'han analitzat en aquesta investigació. El seu origen formal, tal com comenten Losada i Xirau (1995: 71), fou a mitjan 1993 en l'àmbit de la Mesa General de Negociació de la Generalitat, en la qual es va assumir, tant per part de l'Administració com per part dels representants dels treballadors, el compromís de crear un sistema d'avaluació de l'acompliment.

Partint d'aquesta base es va realitzar, entre els mesos de novembre i desembre de 1993, una prova pilot d'avaluació a dotze dels catorze departaments de la Generalitat, que abastava un col·lectiu de prop de 800 empleats públics. Tant per al disseny de l'experiència com per a la seva implantació es va comptar amb l'assistència de dues consultores privades i de les unitats de personal dels diferents departaments —a fi d'avançar cap a l'aproximació a la línia de gestió de recursos humans, fins i tot des de la mateixa definició del sistema d'avaluació.³¹

Aquesta prova pilot, orientada inicialment amb relació a la distribució del complement de productivitat, no va tenir conseqüències retributives i es va reorientar per obtenir informació vàlida amb vista a implantar un sistema d'avaluació a tot el col·lectiu d'empleats públics de la Generalitat.

L'instrument utilitzat per fer l'avaluació de la prova pilot fou un qüestionari estàndard, basat en diversos factors i una escala

31. Vegeu el punt 6.2.1. *L'aproximació a la línia de gestió de recursos humans* dins l'apartat 6.2. *Línies d'actuació per flexibilitzar els sistemes de funció pública.*

Likert, sense considerar l'avaluació de resultats, mitjançant l'aplicació del qual es pogués captar el possible impacte organitzatiu de la implantació del sistema d'avaluació generalitzat.

Sobre la base dels resultats de la prova pilot, i a partir de l'Acord del Govern de la Generalitat, de 30 de maig de 1994, es posa en marxa el pla d'avaluació dels recursos humans de la Generalitat i dels organismes que en depenen.

Al començament de 1995, i després de preparar el procés i l'eina que s'hauria utilitzar per posar en marxa el sistema d'avaluació –una entrevista basada en un nou mètode d'avaluació mixt de factors i resultats–,³² se'n va iniciar la implantació als diferents departaments de forma progressiva, començant per unes unitats –seleccionades pels propis departaments–, fins a abastar finalment totes les unitats.

Aquest model d'avaluació, encara en fase incipient, es caracteritza per:

- La descentralització important de la implementació del programa, en l'àmbit dels departaments, tant pel que fa a la concreció de les unitats avaluades en una primera fase com a l'adaptació del qüestionari –a partir d'un model base realitzat per la Direcció General de la Funció Pública.
- La seva orientació al desenvolupament de les persones més que a l'aplicació retributiva. S'ha anomenat de perfil “tou”, en la mesura que els resultats de l'avaluació no se centralitzen sinó que queden entre les persones directament involucrades en el procés.

Actualment el programa es troba en una fase de replantejament en el marc del procés de discussió del nou Estatut de la funció pública. En aquest context s'entreu una possible reorientació del programa vers els sistemes de provisió de llocs, carrera professional i promoció interna, incloent la modificació

32. Es tracten més a fons les característiques d'aquest instrument quan s'analitzen les eines d'avaluació de forma comparativa amb les altres experiències analitzades.

de l'instrument d'avaluació actual amb la inclusió de noves categories adaptades als objectius esmentats.

— *El sistema d'avaluació a la Diputació de Barcelona*

Entre 1990 i 1991 es va posar en marxa un model d'avaluació de l'acompliment orientat a donar suport als processos de promoció interna i de concursos per a càrrecs de comandament. Aquest model, que es va mantenir fins al 1994, només s'aplicava als empleats que presentaven una instància per participar en els concursos de promoció, els quals s'avaluava sense tenir una perspectiva global del rendiment col·lectiu. Tanmateix, l'experiència va permetre iniciar el disseny d'un model de qüestionari i començar a crear una cultura d'avaluació.

Al llarg de 1994 s'inicia la implementació del programa en la seva fase actual, amb la negociació amb els representants sindicals –coneixedors ja del model anterior a través de la seva participació en els tribunals de selecció– d'unes partides pressupostàries destinades a retribuir la productivitat a partir dels resultats de l'avaluació. Així mateix es preveu la creació d'un òrgan mediador per resoldre els possibles conflictes que sorgeixin arran de l'aplicació del sistema, compost per un membre del servei on es troba l'avaluat, un representant de la unitat de personal i un representant dels treballadors.

Quadre 7.4. Descriptors de la implementació de l'avaluació a la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya

Descriptors de la implementació del sistema d'avaluació	Diputació de Barcelona	Generalitat de Catalunya
Any d'origen de l'experiència	1990-1991 en la fase inicial, 1995 en l'actual	1993 amb una prova pilot 1995 en la fase actual
Es va realitzar una prova pilot	No	Sí
Es va implementar per fases	Està previst	Sí, i de forma descentralitzada
Els resultats de l'avaluació tenen impacte retributiu?	Està previst	No està previst a curt termini
Es realitza una avaluació de l'avaluació (metaavaluació)?	Està en fase de disseny	Està en fase de disseny

Font: Entrevistes realitzades als responsables dels programes d'avaluació.

Entre els mesos de setembre i octubre de 1994 es desenvolupen diversos cursos de formació i d'informació sobre el nou sistema d'avaluació, amb l'objectiu de comunicar i d'implicar tota la línia de comandament (servei, secció, negociat i cap de grup) que haurà d'aplicar-lo.

Al llarg del primer semestre de 1995 es desenvolupa l'aplicació del nou model d'avaluació de l'acompliment, amb un qüestionari únic i amb la previsió que repercuteix en la retribució del complement de productivitat. A mitjan 1996 s'introdueixen diverses modificacions al programa, d'entre les quals destaca la definició i la implementació d'un qüestionari específic per avaluar el desenvolupament dels llocs de treball corresponents a càrrecs de comandament.

Al darrer trimestre de 1997 el programa s'està implementant per quart any consecutiu. En aquest moment es preveu que esdevingui una eina clau per donar suport a la implementació d'un model de carrera administrativa a través del grau personal dissenyat i impulsat des del Servei de Personal, encara que a l'expectativa de les modificacions que introdueixi el nou Estatut de la funció pública.

7.2.

Els objectius de l'avaluació dels recursos humans

Aquest apartat es dedica a l'anàlisi comparada de les experiències d'avaluació desenvolupades a les administracions públiques objecte d'estudi, des de la perspectiva dels objectius amb què es van plantejar.

Cal no confondre els objectius dels sistemes d'avaluació amb les seves aplicacions, és a dir, les raons subjacents en el disseny i la implementació d'una eina de gestió de recursos humans amb aquells efectes directes derivats dels seus resultats, com pot ser, per exemple, la distribució del complement de productivitat. Les aplicacions dels diferents sistemes d'avaluació també es tracten en aquest apartat, però de forma separada als objectius.

A tall d'introducció es presenta una breu referència teòrica

que es pren com a marc estructurador de l'anàlisi comparada dels objectius dels sistemes d'avaluació dels recursos humans.

7.2.1.

Una aproximació als objectius dels sistemes d'avaluació

Desenvolupar un sistema d'avaluació dels recursos humans resulta molt costós, tant en temps com en diners, i si no s'implanta correctament pot esdevenir l'origen de conflictes importants en el si de l'organització. Tanmateix, el seu potencial com a element integrador de les polítiques de personal, des d'una perspectiva estratègica de l'organització, li atorga un paper destacat dins les línies de gestió dels recursos humans, fins al punt d'arribar a implementar-se en diverses administracions públiques.

Però la concreció d'aquest potencial, així com la seva adequació a la resta de polítiques desenvolupades per l'organització, depenen en bona mesura dels objectius que es plantegi assolir amb la implantació d'un sistema d'avaluació dels recursos humans.

De manera genèrica, tal com indica Quijano de Arana (1992: 61), els objectius bàsics que es volen assolir amb un sistema d'avaluació són: 1) El control i 2) El desenvolupament i la motivació. Aquests objectius es poden aplicar sobre dos «objectes»: 1) Les persones i 2) Els sistemes organitzatius.

Quadre 7.5. Tipologia d'objectius dels sistemes d'avaluació dels recursos humans

Objectius bàsics			
Objecte	Control		Desenvolupament i orientació
Persones	<i>Administració de personal</i>	<i>Identificació del potencial de les persones</i>	<i>Desenvolupament de les persones, motivació i orientació</i>
Sistemes	<i>Validació de mètodes i tècniques de gestió</i>		<i>Desenvolupament dels sistemes de gestió</i>

Font: Quijano de Arana (1992).

De l'encreuament d'ambdues variables es desprenen quatre grans objectius, que es converteixen en cinc si es té en compte una pràctica habitual en les avaluacions, situada entre el control i l'orientació, que es relaciona amb la motivació i el desenvolupament de les persones. El quadre següent recull aquest esquema:

Aquestes cinc tipologies d'objectius, com a models purs, es tradueixen en quatre models concrets d'avaluació definits per la seva orientació:³³

1. Avaluació orientada a l'administració del personal

Amb la finalitat de prendre decisions sobre administració de personal, aquest model té com a finalitat donar suport a la presa de decisions en la contractació, la promoció, la remuneració, etc. Les dimensions del treball avaluades s'orienten a mesurar el que aporta l'avaluat a l'organització, de manera que es pugui realitzar una comparació entre individus i prendre les decisions administratives adients.

2. Avaluació orientada al desenvolupament i a la motivació

Aquest model té la finalitat de formar el treballador, millorar les seves habilitats i la seva motivació, orientar-lo sobre la manera de realitzar el treball i preparar un pla de carrera professional. L'avaluació abasta diferents mesures del treball desenvolupat i fa èmfasi especialment en aspectes de conducta i en la fixació de resultats –pactats entre l'avaluador i l'avaluat.

3. Avaluació orientada a la identificació del potencial

La finalitat, en aquest cas, és detectar aquells individus que poden ocupar altres llocs a l'organització i preveure així la cobertura de les vacants que es puguin donar o els nous llocs que es creïn. L'avaluació se centra en els trets de personalitat i de capacitats de l'avaluat, més que en les seves conductes en el tre-

33. Cada model d'avaluació es correspon amb una tipologia d'objectius, amb l'excepció de l'anomenada «desenvolupament dels sistemes de gestió», en la mesura que no hi ha un model d'avaluació vinculat específicament a aquest objectiu sinó que representa una orientació global a partir dels models d'avaluació desenvolupats pels altres tipus d'objectius (Quijano de Arana, 1992:67).

ball actual –tot i que l'avaluació de trets de la personalitat presenta problemes importants de fiabilitat i validesa.

4. Avaluació orientada a la validació de mètodes i tècniques de gestió

En aquesta avaluació es pretén comprovar si els sistemes de selecció estan utilitzant els predictors correctes, si el sistema de formació millora les habilitats i la motivació dels empleats i si el disseny de llocs és adequat pel que fa a la motivació. L'avaluació no se centra tant en l'individu com en les mesures obtingudes a partir de la seva situació, amb vista a millorar els sistemes de gestió de personal.

Les tipologies d'objectius descrites, com també les orientacions dels models d'avaluació, es corresponen amb categories analítiques, és a dir, amb objectius que conceptualment poden assolir-se mitjançant un sistema d'avaluació dels recursos humans. Tanmateix, a la pràctica, les diferents organitzacions combinen en una mateixa eina d'avaluació diferents finalitats i orientacions avaluatives, sovint més centrades en els individus que en els sistemes organitzatius.

A tall d'exemple, Bruns i McKinno (1992) destaquen com diversos sistemes de *performance appraisals* s'orienten a clarificar el paper i les tasques dels directius, i així els motiven a orientar-se cap a aquestes tasques. Així mateix, i dins el sector públic, un dels objectius del *performance related pay* en el cas britànic era transformar els alts directius d'experts en la formulació de polítiques en gestors que responguessin de l'eficàcia i l'eficiència de les polítiques (Keraudren, 1994).³⁴

A continuació s'analitzen els objectius concrets establerts en els diferents sistemes d'avaluació dels recursos humans desenvolupats a les administracions objecte d'estudi, amb vista a contrastar-los amb les categories definides, i fer una primera aproximació a l'orientació presa en cada cas.

Per tal de contextualitzar l'anàlisi comparativa es recullen tam-

³⁴. Vegeu l'apartat 6.3.1. *La retribució segons el rendiment: Els casos de l'Administració federal americana, l'Administració britànica i altres experiències de retribució segons el rendiment.*

bé els objectius de diverses experiències desenvolupades en altres administracions públiques. Concretament els casos considerats són els següents:

Casos objecte d'estudi

- Universitat Politècnica de Catalunya
- Universitat Autònoma de Barcelona
- Generalitat de Catalunya
- Diputació de Barcelona

Casos de referència

- Institut Català de la Salut
- Ajuntament de Baltimore
- Xunta de Galícia
- Transports Metropolitans de Barcelona

Els objectius del disseny i de la implantació, en les diferents administracions, dels sistemes d'avaluació dels recursos humans —sota diferents títols— es recullen en els quadres següents:

Quadre 7.6. Objectius dels sistemes d'avaluació dels recursos humans

UPC	UAB
Apreciació de l'actuació del personal	Avaluació del personal
<ul style="list-style-type: none"> - Introduir elements que afavoreixin la implantació de sistemes de direcció per objectius. - Motivar el personal. Manteniment i desenvolupament cap a la millora dels recursos humans, tenint en compte que el capítol I és el 80% del pressupost (revaloració dels recursos humans). - Millorar la comunicació entre comandament i col·laborador i la identificació amb l'organització. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aconseguir el coneixement i la millora dels serveis prestats per cadascun dels membres que componen la plantilla del PAS de la UAB. - Des del punt de vista organitzatiu: assolir una retroalimentació, controlar els resultats dels canvis organitzatius i saber si l'organització i la distribució de funcions són les adequades. - Obtenir informació amb relació a la formació, als procediments administratius i a la selecció. - Valorar el rendiment per distribuir el complement de productivitat —idea de justícia i motivació del personal.

Font: Manuals i qüestionaris d'avaluació i entrevistes realitzades.

Generalitat de Catalunya
Avaluació dels recursos humans
<ul style="list-style-type: none"> - Augmentar el nivell d'identificació amb el servei públic dels treballadors de la Generalitat, incrementant la comunicació entre comandaments i col·laboradors. - Reforçar l'exercici de les funcions directives per part dels comandaments. - Obtenir informacions aplicables als processos de provisió de llocs de treball. - Obtenir informacions aplicables als processos de planificació d'activacions formatives. - Introduir elements que afavoreixin la implantació de sistemes de direcció per objectius.

Diputació de Barcelona
Avaluació del desenvolupament del lloc de treball
<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la motivació i la professionalització dels treballadors mitjançant la consideració individual del seu rendiment. - Donar compliment als principis d'igualtat, mèrit, capacitat, eficàcia i eficiència, fonaments de les actuacions que les administracions públiques realitzen en l'àmbit de personal i que, juntament amb les funcions de selecció, formació, provisió i retribució, entre d'altres, configuren un model de gestió integral dels recursos humans. <p>Més concretament, donar suport als importants processos de promoció interna i de carrera professional i servir de base per distribuir el complement de productivitat.</p>

Font: Manuals i qüestionaris d'avaluació i entrevistes realitzades.

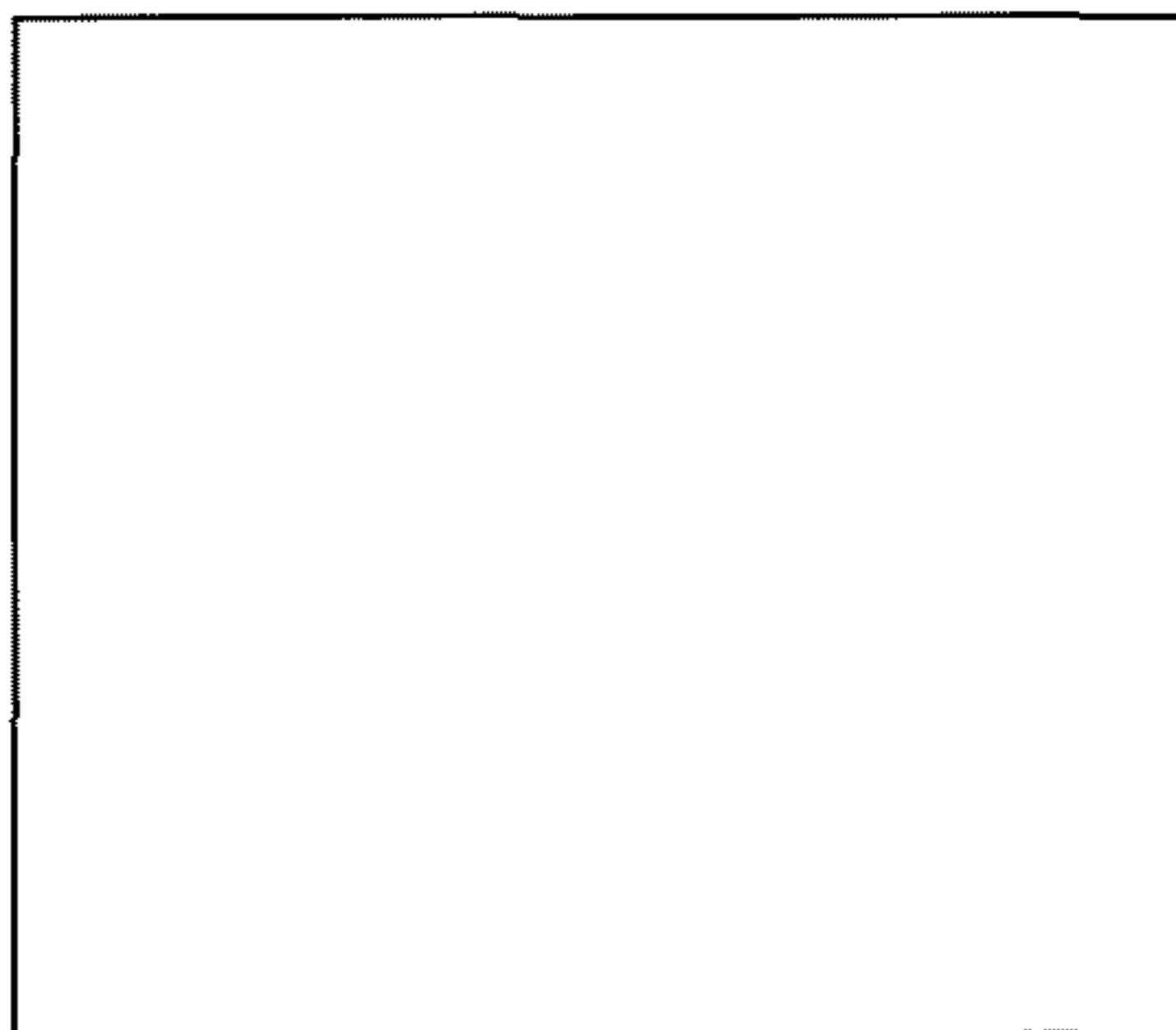
Institut Català de la Salut
Avaluació del rendiment
<ul style="list-style-type: none"> - Distribuir la retribució de la productivitat de forma més objectiva, que sigui percebuda com a justa pel personal. - Augmentar la motivació i l'eficiència del treballador, conscient que un bon rendiment en el seu lloc de treball es traduirà en una compensació econòmica. Això comporta: <ul style="list-style-type: none"> - Un incentiu per a l'aprenentatge permanent. - Un estímul del desig de les

Ajuntament de Baltimore
<i>Achievement evaluation system and Performance evaluation system</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Obtenir informació sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Com el govern de la <i>city</i> està servint els seus objectius - Com els departaments estan assolint els seus objectius operatius - Com els empleats, individualment considerats, estan contribuint a l'assoliment dels objectius departamentals per mitjà del desenvolupament de les tasques assignades.

(continua)

(continuació)

- persones per progressar professionalment.
- Una contribució per crear un actiu humà altament qualificat i més flexible.
- Obtenir una important orientació per estudiar el repartiment de tasques en funció del lloc de treball ocupat.



Font: Manuals i qüestionaris d'avaluació.

Xunta de Galícia
<i>Evaluación del rendimiento</i>
<ul style="list-style-type: none">- Esmenar les deficiències de funcionament de les unitats administratives.- Realitzar una valoració adequada dels llocs de treball.- Aplicar el complement de productivitat (de forma potencial, ja que de moment el sistema d'avaluació no té impacte retributiu).- Introduir el principi de competència a nivell d'unitats a l'Administració autonòmica- Crear un volum d'informació fiable sobre l'estructura i el funcionament de l'Administració.- Obtenir una base objectiva per efectuar una redistribució d'efectius sobre la base de criteris funcionals (no aplicable fins al 1996, en virtut dels acords establerts amb les organitzacions sindicals)

Font: Bouzada Romero (1995).

Transports Metropolitans de Barcelona
Apreciació de l'actuació
<ul style="list-style-type: none">- Diferenciar, a qualsevol nivell, el reconeixement de la tasca desenvolupada pels directius i tècnics de TMB.- Optimitzar l'orientació dels esforços de directius i tècnics cap als objectius i interessos de l'empresa.- Fomentar i incentivar el desenvolupament professional, de manera que pugui progressar en la seva carrera professional i s'incrementi la seva qualitat mitjana.- Adequar òptimament l'assignació del personal directiu al lloc de treball mitjançant l'aplicació justa i equitativa dels criteris de promocions i canvis basats en les apreciacions de l'actuació dels darrers anys.

Font: Manuals i qüestionaris d'avaluació.

Per copsar l'abast i l'orientació dels sistemes d'avaluació analitzats cal tenir més elements de referència, com ara les aplicacions associades als sistemes d'avaluació i els factors avaluats en aquests processos. Tanmateix, a partir de l'exposició dels objectius apareixen ja diverses orientacions en plantejar l'avaluació.

En primer lloc, destaca l'orientació general de la major part dels sistemes d'avaluació a les persones i no als sistemes, amb l'excepció del cas de la Xunta de Galícia. Si bé la major part d'experiències d'avaluació s'integren en el sistema de gestió de personal, l'objecte de l'avaluació –la unitat d'avaluació– és l'empleat, tant a partir del seu desenvolupament en el lloc de treball com des de la perspectiva dels diversos factors considerats.

En segon lloc, es configuren tres grans grups d'objectius en l'aplicació dels sistemes d'avaluació.

a) Objectius comuns a la major part dels programes d'avaluació.

- Obtenir informació vàlida per prendre decisions en el camp de l'administració del personal. Aquest objectiu apareix, d'una manera explícita o implícita, en tots els casos observats. Es correspon amb la primera tipologia d'objectius anunciada en el plantejament teòric (avaluació orientada a l'administració del personal).
- Motivar el personal directament, amb el reconeixement de la tasca desenvolupada en el mateix procés d'avaluació, o indirectament, per mitjà de les recompenses associades al resultat de l'avaluació –aplicacions del sistema d'avaluació. Aquest objectiu apareix en tots els casos analitzats.
- Millorar l'actuació professional individual, contribuint a la millora de la qualitat dels serveis prestats per l'organització. L'orientació al desenvolupament dels empleats és un objectiu que es presenta explícitament en els casos de la UPC, de la Generalitat de Catalunya, de la Diputació de Barcelona i dels Transports Metropolitans, i també es desprèn de l'orientació marcada per la resta de casos revisats.

b) Objectius específics d'alguns dels programes d'avaluació.

- Augmentar el nivell d'identificació amb el servei públic dels treballadors i incrementar la comunicació entre comandaments i col·laboradors és un doble objectiu que assenyalen els programes impulsats per la UPC i la Generalitat de Catalunya. Destacant el factor de comunicació interna, ambdós programes destaquen el valor del procés d'avaluació en ell mateix, com a instrument de canvi, que impulsi els nous valors que es pretenen introduir en la cultura administrativa d'aquestes organitzacions —com ara la responsabilitat o l'orientació a la millora.
- Introduir elements que afavoreixin la implantació de sistemes de direcció per objectius. Si bé en aquest sentit destaca l'Ajuntament de Baltimore amb un sistema d'avaluació centrat en els objectius, hi ha tres casos del context català que també relacionen l'avaluació i direcció per objectius: els Transports Metropolitans de Barcelona, la UPC i la Generalitat de Catalunya.

Posteriorment, a mitjan 1997, s'enriquirà aquesta dimensió amb la definició del model de carrera administrativa a través del grau personal.

De nou la UPC i la Generalitat coincideixen a plantejar com a objectius de la implantació del sistema d'avaluació el suport a d'altres polítiques de l'organització, que depassen l'àmbit de les polítiques de personal. Des d'una concepció integral de l'organització, ambdós casos impulsen l'avaluació com a eina de suport de la implantació de la direcció per objectius (DPO). L'anàlisi dels factors i els elements del treball avaluats aportarà més dades sobre aquest enfocament.

c) Altres objectius dels programes d'avaluació

- Reforçar l'exercici de les funcions directives per part dels comandaments és un objectiu definit per la Generalitat, en connexió amb el de potenciar la comunicació entre comandaments i col·laboradors. Aquest enfocament vincula l'avaluació amb el desenvolupament d'altres línies d'actuació sobre els recursos humans desenvolupades per l'organització. En aquest sentit, cal destacar l'exemple abans citat de Bruns

i McKinno (1992) referit a diversos sistemes d'avaluació desenvolupats en l'àmbit de l'empresa privada.

- A la Diputació de Barcelona, l'avaluació de l'acompliment es planteja com un dels tres pilars sobre els quals s'estructura la carrera professional. En aquest sentit es destaquen tres elements essencials per al desenvolupament de la carrera a la Diputació:
 - L'antiguitat i l'experiència, retribuïdes mitjançant els triennis
 - La qualitat d'aquesta experiència, recollida a través de l'avaluació de l'acompliment
 - L'assistència i la superació de cursos de formació adaptats a cada cas.
- En la línia de vincular l'avaluació amb altres actuacions realitzades en l'àmbit de la política i la gestió de personal, els programes de l'Institut Català de la Salut i de la Xunta de Galícia enfoquen l'avaluació com un mecanisme per obtenir informació amb vista al disseny de llocs de treball, que combina l'anàlisi de la distribució de tasques per unitats i llocs amb el seu desenvolupament concret per part dels empleats que ocupen aquells llocs.

Després d'analitzar breument els punts més destacats dels objectius plantejats en els diferents sistemes d'avaluació, apareix com a nou element de descripció l'enfocament amb què es planteja aquesta eina de gestió dels recursos humans. En aquest sentit, es diferencien les experiències que prenen *l'avaluació com a contingut* enfront de les que plantegen *l'avaluació com a procés*. Mentre que en les primeres l'objecte d'aplicar un sistema d'avaluació és obtenir uns resultats concrets –informació per prendre decisions d'administració de personal–, en el segon tipus d'avaluacions es posa l'èmfasi en el procés en ell mateix, és a dir, en com aquest procés pot millorar aspectes com la comunicació interna o el reforçament dels rols directius per part dels comandaments. S'insistirà més endavant en aquesta classificació, tenint en compte més informacions sobre els programes d'avaluació analitzats.

7.2.2.

Les aplicacions dels sistemes d'avaluació

Reprenent la diferenciació comentada a la introducció d'aquest apartat, a més dels objectius subjacents als sistemes d'avaluació dels recursos humans, sovint els resultats d'aquests programes es tradueixen en aplicacions concretes, com poden ser la formació, la selecció, la promoció o la retribució, entre d'altres. En una perspectiva integral, aquestes aplicacions es corresponen amb els objectius plantejats i els reforcen per mitjà d'acions directes i concretes.

Per les experiències objecte de l'estudi de cas, les aplicacions concretes associades als programes d'avaluació dels recursos humans es recullen als quadres següents:

Quadre 7.7. Aplicacions directes associades als sistemes d'avaluació dels recursos humans

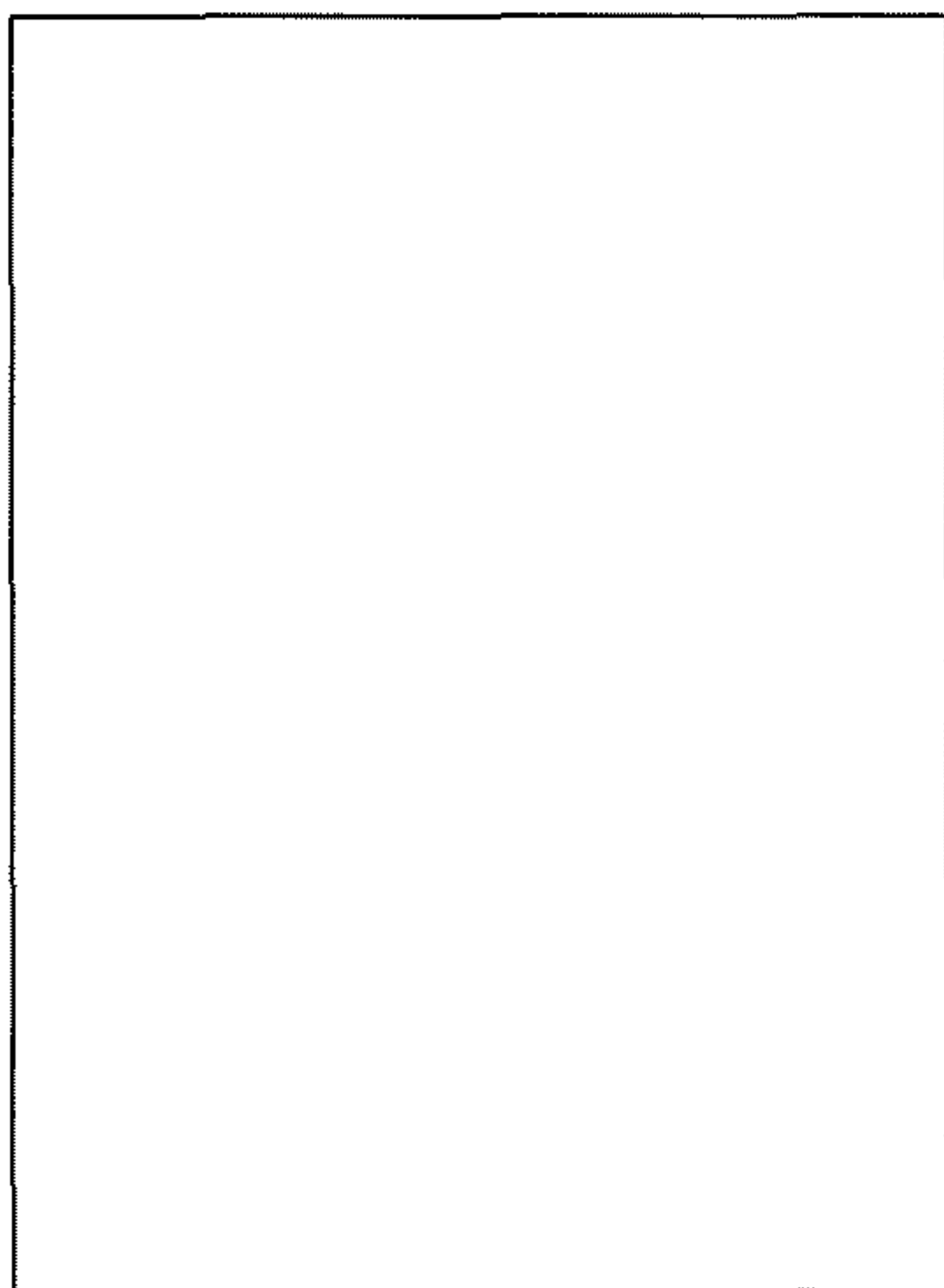
UPC	UAB
Apreciació de l'actuació del personal	Avaluació del personal
<ul style="list-style-type: none"> - Aplicació retributiva, amb relació al complement de productivitat - Detecció de necessitats específiques de formació del titular del lloc de treball, contrastant aquesta dada amb les provinents d'altres eines de detecció per tal d'optimitzar la informació disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> - Distribució objectiva del complement de productivitat. - Detecció de necessitats específiques de formació i seguiment de les accions formatives.

Font: Manuals i qüestionaris d'avaluació i entrevistes realitzades.

Generalitat de Catalunya	Diputació de Barcelona
Avaluació dels recursos humans	Avaluació del desenvolupament del lloc de treball
<ul style="list-style-type: none"> - Procediments de provisió als quals es presenti la persona avaluada. - Tasques de planificació d'actuacions formatives. 	<p>La valoració obtinguda en el procés d'avaluació es té en compte en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participació en proves selectives d'accés a la plantilla (especialment

(continua)

(continuació)



quan es tracti d'interins i contractats temporals, tant a les fases de concurs de prova com al final del nomenament o el contracte) i en concursos de provisió, ja siguin trasllats, d'accés a llocs de treball qualificats o de comandament.

- Accés a determinades accions i activitats formatives (especialment per accedir a cursos de formació de caràcter restringit).
- Distribució de la paga de desenvolupament del lloc, en virtut de l'acord i el conveni pactats amb les organitzacions sindicals.

Font: Manuals i qüestionaris d'avaluació i entrevistes realitzades.

Si es comparen els quatre programes d'avaluació dels recursos humans, pel que fa a les aplicacions associades, es pot comprovar com aquestes se centren en tres dels àmbits o àrees d'activitat dins del que s'ha definit com a *funció de personal* i per tant, incideixen en les polítiques de funció de personal que es desenvolupin dins aquestes àrees.³⁵ Concretament es fa referència a les àrees d'activitat i, consegüentment, a les polítiques de personal associades de:

- Promocions i trasllats
- Formació
- Retribucions/Nòmines

L'avaluació es confirma, doncs, com una eina de gestió integral dels recursos humans, que abasta diferents àrees d'activitat dins la funció de personal i aporta informació horitzontal sobre la coherència de les diverses línies d'actuació desenvolupades.

Tanmateix, els efectes dels resultats de l'avaluació sobre aques-

35. Vegeu l'apartat 4.2.1. *La funció de personal: política, gestió i administració de recursos humans.*

tes àrees d'activitat, i sobre les polítiques que hi estan associades, són força limitats. En cada àrea d'activitat definida, els resultats de l'avaluació representen tan sols un factor més per considerar, i no pas el decisiu. Aquesta observació fa pensar que els veritables objectius dels programes impulsats per les diferents administracions analitzades es mouen més en la línia de *l'avaluació com a procés* que en la de *l'avaluació com a contingut*.

En altres termes, i *com a hipòtesi de treball*, la raó subjacent en la implantació de diferents programes analitzats és la voluntat de transformar la cultura organitzativa de les respectives administracions i impulsar-hi aspectes com el reforçament dels rols directius en els comandaments i la millora de la comunicació interna. Per avançar en aquestes línies d'actuació s'han desenvolupat diferents sistemes d'avaluació dels recursos humans, amb l'objectiu de crear certes «rutines» de treball —com l'entrevista d'avaluació i el seguiment de l'acompliment per part del comandament respecte dels seus col·laboradors—, que tenen la seva traducció directa en aplicacions sobre la formació, la promoció i, en alguns casos, la retribució, per tal «d'enviar missatges» a la cultura administrativa sobre els aspectes i les conductes més valorats per la direcció.

En general, si es tenen en compte els objectius com les aplicacions dels diferents sistemes d'avaluació, es diferencien dues orientacions:

- Els sistemes orientats a prendre decisions d'administració o gestió de personal, més centrades en l'obtenció de resultats directes per mitjà de l'aplicació del programa d'avaluació. En aquests sistemes, els avaluadors fan un paper de «jutge».
- Els sistemes orientats al desenvolupament de les persones, en aspectes més intangibles i d'efectes a mitjà i a llarg termini. Els avaluadors assumeixen, en aquests casos, el paper de «tutors»

Les quatre experiències analitzades es troben en un punt intermedi entre aquestes dues orientacions, si bé les experiències de la UAB i de la Diputació de Barcelona s'acosten més al model d'obtenció de resultats directes, mentre que la Generalitat de Catalunya pren una orientació cap el canvi de la cultura orga-

nitzativa, d'efectes a mitjà i a llarg termini, i deixa en un segon pla molt reduït les aplicacions directes del sistema d'avaluació.

Per tal d'aportar més dades sobre aquests aspectes, l'apartat següent centra l'atenció en l'instrument de l'avaluació i, per mitjà d'aquest, en els aspectes en què se centra l'avaluació dels recursos humans, per copsar fins a quin punt aquests es corresponen amb els objectius i les aplicacions dels diferents programes, en la línia de validar els veritables elements subjacents a la implantació d'aquests sistemes d'avaluació dels recursos humans.

7.3.

L'instrument de l'avaluació

En aquest apartat es complementa la visió dels diferents sistemes d'avaluació dels recursos humans que s'ha donat en capítols anteriors amb l'anàlisi concreta, d'una manera operativa, de l'instrument utilitzat en fer l'avaluació.

Amb aquesta aproximació es pretén copsar la correspondència existent entre els processos d'implementació, els objectius i les aplicacions dels sistemes d'avaluació —el nivell «macro», d'una banda— i les eines utilitzades en la seva posada en pràctica —el nivell «micro», de l'altra.

Els elements considerats per realitzar aquesta anàlisi comparativa són els qüestionaris utilitzats en els diferents programes d'avaluació dels recursos humans.³⁶ A manera introductòria, però, es fa una breu referència als manuals d'avaluació que es van dissenyar com a suport per a la realització del procés avaluatiu.

7.3.1.

Els manuals d'avaluació

En les quatre experiències que constitueixen els estudis de cas analitzats s'han dissenyat manuals d'avaluació, adreçats als ava-

36. Per al cas de la Universitat Autònoma de Barcelona, s'analitzen els models utilitzats en l'avaluació de 1993 i 1994, perquè actualment el sistema d'avaluació està en fase de redisseny i en el moment de realitzar aquesta investigació encara no es disposava dels models de qüestionari definitius.

luadors amb l'objectiu d'oferir una guia per a la utilització correcta del qüestionari, per a la realització de l'entrevista i per a la conducció de tot el procés en general, els quals també constitueixen una presentació del programa d'avaluació a aquest col·lectiu. Ambdues finalitats –la de guia i la de presentació– es complementen amb uns cursos específics de formació d'avaluadors, que no s'analitzaran en aquest estudi.

Comparant els diferents manuals, apareixen com a parts comunes als quatre casos analitzats:

- La presentació del programa, amb l'objectiu ja esmentat de comunicar els objectius i les aplicacions de l'avaluació al col·lectiu d'avaluadors, com a mecanisme per integrar-los més directament en el procés.
- La descripció del procés, indicant les fases de l'avaluació, i fent èmfasi especialment en l'entrevista com a part fonamental de tot el procés.
- La descripció dels factors que s'han d'avaluar i dels graus de valoració i de ponderació de cadascun. En aquests apartats es presenta una definició clara, amb exemples, del significat de cada factor contingut a l'avaluació, amb vista a unificar criteris entre els avaluadors a l'hora d'interpretar el seu significat i assegurar la fiabilitat del resultat final. Destaca, en aquest aspecte, el cas de la UAB, que presenta les definicions de cada factor desagregades per graus de valoració, amb un sistema semblant al model BOS –*Behavior Observation Scales*– o BARS –*Behaviorally Anchored Rating Scale*– (De Cenzo, 1988: 370).

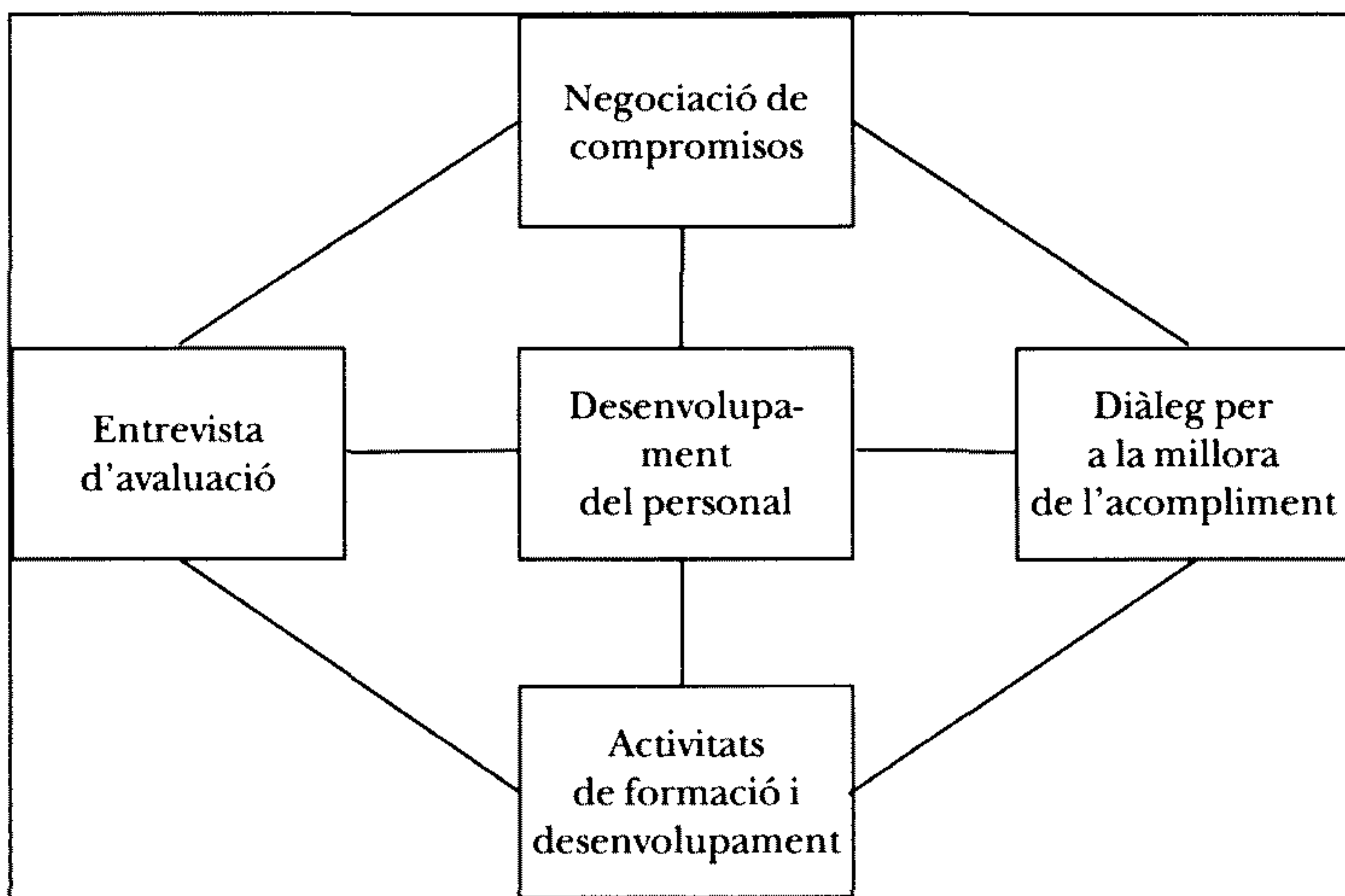
Enfront d'aquestes parts comunes, les diferències pel que fa al plantejament de l'avaluació tal com s'expressen en els manuals d'avaluació, es concreten en els aspectes tractats de forma diferenciada. Aquestes diferències donen una pista sobre l'orientació predominant del sistema d'avaluació en la seva aplicació pràctica. En aquest sentit, els diversos manuals analitzats presenten les particularitats següents:

- En el cas de la UPC, el manual d'avaluació destaca el tractament específic que es dóna als dos col·lectius que formen el

personal d'administració i serveis, el personal laboral i el funcionari, i en cadascun d'ells es distingeix entre els comandaments i els no comandaments. S'ha de tenir en compte que el manual analitzat correspon a un període en què l'avaluació s'està estenent al personal laboral— que fins en aquest moment encara no s'ha incorporat al programa seguint el model d'implementació per fases que ja s'ha descrit en presentar el cas de la UPC.

- En els casos de la UPC i la UAB es presenta un recull dels errors més habituals que es poden donar en avaluar un col·laborador, en la línia d'orientar els avaluadors en la utilització correcta del qüestionari i en la realització de l'entrevista.
- En el cas de la UAB es destaca especialment el procediment per a l'aplicació de l'avaluació centrat en tres aspectes: qui ha d'avaluar, amb quines eines ho ha de fer i quins són els passos que cal seguir. Entre les eines destaca l'avaluació, centrada en els tres diàlegs amb el col·laborador (figura 4): el diàleg per a la millora de l'acompliment, la negociació de compromisos i les activitats de formació i desenvolupament.

Figura 4. El procés d'avaluació a la UAB i els diàlegs amb el col·laborador



Font: Manual d'avaluació de la UAB.

- El sistema d'avaluació que fa més èmfasi en l'entrevista d'avaluació és el desenvolupat per la Generalitat de Catalunya, que la considera l'eix fonamental del procés avaluatiu, i reserva una part del qüestionari d'avaluació, l'única que se centralitza, per recollir els resultats de l'entrevista. El model de la Generalitat també destaca per la importància que atorga a la definició del paper de l'avaluador com a tutor, en la línia de potenciar el paper de l'avaluació com a mecanisme per incrementar els fluxos d'informació interns a l'estructura organitzativa.
- En el manual d'avaluació del programa desenvolupat a la Diputació de Barcelona destaca l'orientació a l'aplicació directa dels resultats de l'avaluació i s'hi distingeixen dos tipus de destinataris i dos grups d'aplicacions. Un altre factor considerat especialment són les reclamacions, i a aquest efecte al manual s'anuncia la creació d'un òrgan mediador per resoldre els conflictes que puguin sorgir arran de l'avaluació.

Després de contrastar, en una primera aproximació, els models d'avaluació configurats des dels manuals d'avaluació dels recursos humans, apareix com a variable rellevant la classificació que estableixen pel que fa al públic que han d'avaluar, és a dir, a la segmentació del col·lectiu objecte d'avaluació.

Al quadre següent es recull la classificació establerta per les diferents administracions analitzades:

Quadre 7.8. Variables considerades per segmentar el col·lectiu objecte d'avaluació

Variabls considerades a l'avaluació	<i>Considera la variable vincle jurídic</i>	<i>No considera la variable vincle jurídic</i>
<i>Considera la variable comandament</i>	Universitat Politècnica de Catalunya	Universitat Autònoma de Barcelona Generalitat de Catalunya
<i>No considera la variable comandament</i>	Diputació de Barcelona (a la fase inicial) només pel que fa a les aplicacions	

Font: Elaboració pròpia.

A partir del model d'implementació del sistema d'avaluació per fases —tant pel que fa als graus de valoració com al col·lectiu avaluat— la UPC planteja un tractament diferenciat tenint en compte el vincle laboral i el caràcter del lloc ocupat (de comandament/de no comandament).

Pel que fa a la segmentació dels avaluats, l'experiència de la UAB tan sols destaca una lleu diferenciació dels comandaments —mitjançant la ponderació del factor «qualificació com a comandament»— i tracta de forma unitària la resta del personal d'administració i serveis (PAS).

El cas de la Generalitat de Catalunya, tot i que es troba en el mateix quadrant que la UAB, presenta importants diferències pel que fa a la intensitat de la segmentació. Així, en el cas de l'Administració autonòmica, la distinció entre comandaments i no comandaments està molt més marcada i s'hi distingeix una «avaluació general» i una avaluació afegida pels càrrecs de comandament («avaluació de comandaments»), que emmarca aquesta segmentació en la línia de potenciar la funció directiva a l'Administració autonòmica.

A la fase inicial, la Diputació de Barcelona utilitza un mateix qüestionari per a tot el personal avaluat, tot i plantejar, pel que fa a les aplicacions del programa, la distinció entre l'avaluació general, que comprèn tots els treballadors, i l'avaluació específica, realitzada al personal interí, al personal contractat temporal i al personal funcionari en pràctiques. A partir de mitjan 1997 s'introdueix un qüestionari específic per a comandaments, i s'incorpora de forma completa aquesta variable de segmentació del col·lectiu avaluat.

Un cop plantejats els trets més rellevants dels manuals i el perfil d'avaluació que es va dibuixant a partir d'aquests, és el moment de tractar els factors considerats en el qüestionari d'avaluació, és a dir, de respondre a la qüestió del «què s'avalua», en cada cas, amb el sistema d'avaluació dels recursos humans.

7.3.2.

L'objecte de l'avaluació: els factors avaluats o el «què» de l'avaluació

L'assoliment dels objectius plantejats pel sistema d'avaluació, com també el seu procés d'implementació, passen per força per la seva concreció en una eina d'avaluació que, en els casos analitzats, es materialitza en un qüestionari d'avaluació. En tractar els factors que contenen aquests qüestionaris s'està analitzant, de fet, l'objecte de l'avaluació, és a dir, aquells aspectes que es tenen en consideració en avaluar el personal com a indicadors vàlids del seu desenvolupament, compliment o productivitat.

En aquesta línia, tal i com indica De Cenzo (1988:362), «*what we measure determines, to a great extent, what people in the organization will attempt to excel at*», és a dir, els factors considerats són un bon reflex d'aquells elements que l'organització aprecia més de cada empleat i, en la mesura que cada avaluat ho percebi així, tendirà a centrar-se a obtenir bons resultats en aquests factors i no en altres que no es tenen en compte en l'avaluació.

Tenint present el valor estratègic dels factors avaluats, en cada cas apareix la qüestió de què s'avalua.

En parlar dels factors avaluar, tradicionalment s'ha plantejat la discussió entre l'avaluació de resultats i l'avaluació d'acompliments (Latham, G.P.; Wexley, K., 1981).

L'avaluació de resultats, entesos com el producte del treball, considera elements de caràcter més quantitatiu, objectivables, i es vincula a sistemes orientats a l'administració de personal, especialment a la retribució del rendiment. Tanmateix, en molts casos els resultats són conseqüència tant de l'acompliment de l'empleat com de variables de l'entorn sobre les quals aquest no té cap control. Així, sovint apareix el problema del mesurament dels resultats, sobretot en aquells llocs en els quals el treball no es relaciona directament amb la producció, com succeeix en els quatre casos que s'analitzen, tant per les pròpies característiques organitzatives com per les funcions i activitats que desenvolupen.

Enfront d'aquest model, l'avaluació d'acompliments se centra en la forma de treballar, en tot allò pel qual el treballador aconsegueix els seus resultats. Aquest darrer enfocament es vincula a avaluacions centrades en el desenvolupament i la motivació dels empleats.

Atesa la dificultat de mesurar resultats imputables directament a la tasca desenvolupada per cada empleat, els quatre programes d'avaluació analitzats se centren, de forma predominant, en l'avaluació de l'acompliment, mitjançant la valoració de diversos factors en una escala Likert de cinc nivells –excepte el cas de la Diputació, que presenta sis nivells d'adequació.

a) *L'avaluació dels resultats, objectius i finalitats.*

Tanmateix, a banda d'aquests factors, els qüestionaris de la UPC i de la Generalitat de Catalunya inclouen, en un apartat obert, *l'avaluació d'objectius.*

En el cas de la UPC es presenta en els termes següents:

Quadre 7.9. Avaluació d'objectius a la Universitat Politècnica de Catalunya

<i>4. Apreciació de la consecució de resultats</i>			
<i>Àrees de responsabilitat</i>	<i>Resultats esperats</i>	<i>Ponderació</i>	<i>Nivell d'actuació</i>
1			
2			
<i>Punts forts</i>			
<i>Punts febles</i>			
<i>5. Fixació de resultats</i>			
<i>Àrees de responsabilitat</i>	<i>Resultats esperats</i>	<i>Ponderació</i>	<i>Revisió i observacions</i>
1			
2			

Font: Qüestionaris d'avaluació.

En el cas de la Generalitat de Catalunya, el plantejament de la mesura dels objectius es fa en aquests termes:

Quadre 7.10. Avaluació d'objectius a la Generalitat de Catalunya

<i>4. Assoliment d'objectius i/o finalitats del lloc</i>		
<i>Definició d'objectius/ finalitats</i>	<i>Avaluació del període</i>	<i>Orientació per al desenvolupament i la millora</i>
1. Objectiu/finalitat Rellevància		
2. Objectiu/finalitat Rellevància		

Font: Qüestionaris d'avaluació.

Del qüestionari utilitzat en el cas de la Generalitat cal destacar la inclusió d'un apartat «*Condicionaments de l'entorn*» dissenyat per captar aquells factors que incideixen en el grau de consecució dels resultats i que no són imputables ni controlables per l'avaluat.

La inclusió de la valoració dels objectius/resultats/finalitats en els programes d'avaluació de la UPC i de la Generalitat té dues repercussions importants: d'una banda, s'intenta una aproximació a l'avaluació de resultats en el sentit del rendiment efectiu de l'empleat, és a dir, ambdós casos es configuren com a *models d'avaluació mixtos factors/resultats*. D'altra banda, en els dos casos s'estableix la vinculació de l'instrument que representa l'avaluació dels recursos humans amb la política de direcció per objectius (DPO), en la línia del desenvolupament integral de les polítiques desenvolupades per l'organització.

b) L'avaluació dels factors

L'altre component important de l'avaluació són els *factors* considerats. Aquests varien d'una organització a una altra i s'adapten tant a les seves característiques internes com als objectius i les orientacions del programa d'avaluació, com també varia la gradació de valoració utilitzada.

En els quadres següents es recullen els factors avaluats en els programes objecte de l'estudi de cas.

Quadre 7.11. Factors avaluats a la Universitat Politècnica de Catalunya

PAS funcionari

Factors per als llocs de comandament	Factors per als llocs de tècnics	Ponderació (A)	Grau d'apreciació (B)	Valor (AxB)
<i>Esperit de col·laboració</i>	<i>Esperit de col·laboració</i>		1 2 3 4 5	
<i>Competència professional</i>	<i>Competència professional</i>		1 2 3 4 5	
<i>Iniciativa i adaptació a nous mètodes</i>	<i>Interès en el treball</i>		1 2 3 4 5	
<i>Capacitat de comandaments</i>	<i>Capacitat d'organització</i>		1 2 3 4 5	
<i>Capacitat organitzativa</i>	<i>Acceptació d'objectius</i>		1 2 3 4 5	
<i>Capacitat per instruir</i>	<i>Habilitat tècnica</i>		1 2 3 4 5	
<i>Integració a la universitat</i>	<i>Capacitat d'adaptació</i>		1 2 3 4 5	
<i>Organització</i>	<i>Competència professional</i>		1 2 3 4 5	
<i>Competència professional</i>	<i>Interès en el treball</i>		1 2 3 4 5	
<i>Supervisió i comandament</i>	<i>Adaptació</i>		1 2 3 4 5	
<i>Interès en el treball</i>	<i>Interacció humana</i>		1 2 3 4 5	
<i>Adaptació</i>	<i>Iniciativa i innovació</i>		1 2 3 4 5	
<i>Interacció humana</i>	<i>Qualitat del treball</i>		1 2 3 4 5	
<i>Iniciativa i innovació</i>	<i>Col·laboració</i>		1 2 3 4 5	
<i>Consecució de resultats</i>	<i>Assistència i puntualitat</i>		1 2 3 4 5	

Font: Qüestionaris d'avaluació.

Quadre 7.12. Factors avaluats a la Universitat Autònoma de Barcelona

Factors	Graus				
	Defic.	Limit.	Bo	Not.	Excel.
<i>Quantitat de treball</i>					
<i>Qualitat del treball</i>					
<i>Responsabilitat</i>					
<i>Competència professional</i>					
<i>Iniciativa</i>					
<i>Organització</i>					
<i>Col·laboració</i>					
<i>Capacitat d'interacció</i>					
<i>Capacitat d'adaptació</i>					
<i>Qualificació com a comandament</i>					

Font: Qüestionaris d'avaluació.

Quadre 7.13. Factors avaluats a la Generalitat de Catalunya

Factors de l'avaluació general (aplicats a tot el personal)	Factors de l'avaluació de comandaments	Rellevància	Avaluació del període
<i>Preparació tècnica</i>	<i>Gestió de problemes</i>		
<i>Solució de problemes</i>	<i>Innovació</i>		
<i>Aportació d'idees i suggeriments</i>	<i>Negociació</i>		
<i>Capacitat d'organització</i>	<i>Assignació de recursos</i>		
<i>Representació de l'organització</i> <i>Relacions amb l'exterior</i>	<i>Direcció per objectius</i> <i>Supervisió i control</i>		
<i>Polivalència i flexibilitat</i>	<i>Transmissió d'informació</i>		
<i>Responsabilitat</i>	<i>Lideratge</i>		
<i>Dinamisme, activitat i iniciativa</i>			
<i>Col·laboració</i>			
<i>Actitud constructiva i tolerant</i>			

Font: Qüestionaris d'avaluació.

Quadre 7.14. Factors avaluats a la Diputació de Barcelona

Factors de l'avaluació dels no comandaments	Factors de l'avaluació dels comandaments	Excepcionalment inadequat				Excepcionalment adequat		Puntuació
		1	2	3	4	5	6	
<i>Formació</i>	<i>Aplicació de coneixements</i>							
<i>Competència</i>	<i>Supervisió i comandament</i>							
<i>Col·laboració</i>	<i>Identificació amb l'organització</i>							
<i>Responsabilitat</i>	<i>Solució de problemes</i>							
<i>Volum</i>	<i>Organització i planificació</i>							
<i>Usos i costos</i>	<i>Aprofitament de recursos</i>							
<i>Iniciativa</i>	<i>Iniciativa</i>							
<i>Assiduitat</i>	<i>Desenvolupament</i>							
Puntuació total								

Font: Qüestionaris d'avaluació.

Per copsar a nivell agregat el significat real dels diferents models d'avaluació establerts en els quadres precedents es realitza una anàlisi centrada en el seu contingut, és a dir, en el significat dels factors considerats. En aquest sentit, els factors avaluats en els diferents models es poden agrupar en tres grans categories:

1. Els trets de l'empleat: capacitats, habilitats, necessitats i qualitats, és a dir, característiques individuals que interactuen amb la naturalesa del treball i l'organització per produir comportaments, els quals afecten els resultats.
2. Les conductes o els comportaments, centrats en accions realitzades pels treballadors. Les qualitats professionals que tenen per objecte els comportaments exigits per les funcions

associades al lloc ocupat o que són definides, de manera global, per la pròpia organització.

3. La valoració de resultats, com a avaluació de l'acció, de l'activitat de l'individu i no tant d'aquest directament. Es tracta de valorar l'execució del treball, és a dir, els resultats directes i més «tangibles» del treball desenvolupat.

En el primer cas es tracta de característiques del treballador resultants de la seva estructura de personalitat i aptituds, i per tant, molt més permanents i estables que les seves conductes. La seva consideració es vincula a un model d'avaluació orientat al desenvolupament del potencial dels empleats, amb una òptica prospectiva. Tanmateix la seva mesura és menys fiable i menys vàlida que la de les dues categories següents. Així, resulta més fàcil i fiable observar conductes concretes i avaluar l'empleat d'acord amb l'execució d'aquestes en el seu treball, però cal que aquestes estiguin ben definides i continguin els conceptes considerats com a factors d'èxit de l'execució de les funcions dels llocs avaluats.

La tercera categoria ve a ser un substitut de l'avaluació d'objectius i finalitats del lloc, i se centra en el producte resultant del desenvolupament del lloc de treball per l'empleat.

Pel que fa als programes d'avaluació objecte d'estudi, i a partir de les definicions dels factors, contingudes tant en els qüestionaris com en els manuals dels avaluadors, s'ha realitzat el present quadre, que agrupa els factors avaluats en les tres categories descrites.

Tal com es mostra al quadre anterior, la major part de factors continguts en els diferents sistemes d'avaluació analitzats es refereixen a les actituds o els comportaments en el treball, és a dir, se centren en les conductes considerades adequades en el treball per part de l'organització. Les dificultats per avaluar directament els resultats i la manca d'una cultura avaluativa, d'una banda, i el fet de considerar –en els casos de la UPC i la Generalitat de Catalunya– l'avaluació d'objectius, de l'altra, contribueixen a explicar aquesta orientació marcadament comportamentalista. Així, en els casos en què no s'avaluen ob-

Quadre 7.15. Factors avaluats per categories

Factors avaluats a la Universitat Politècnica de Catalunya

AVALUACIÓ DE COMANDAMENTS (FUNCIONARIS) **AVALUACIÓ DE COMANDAMENTS (LABORALS)**

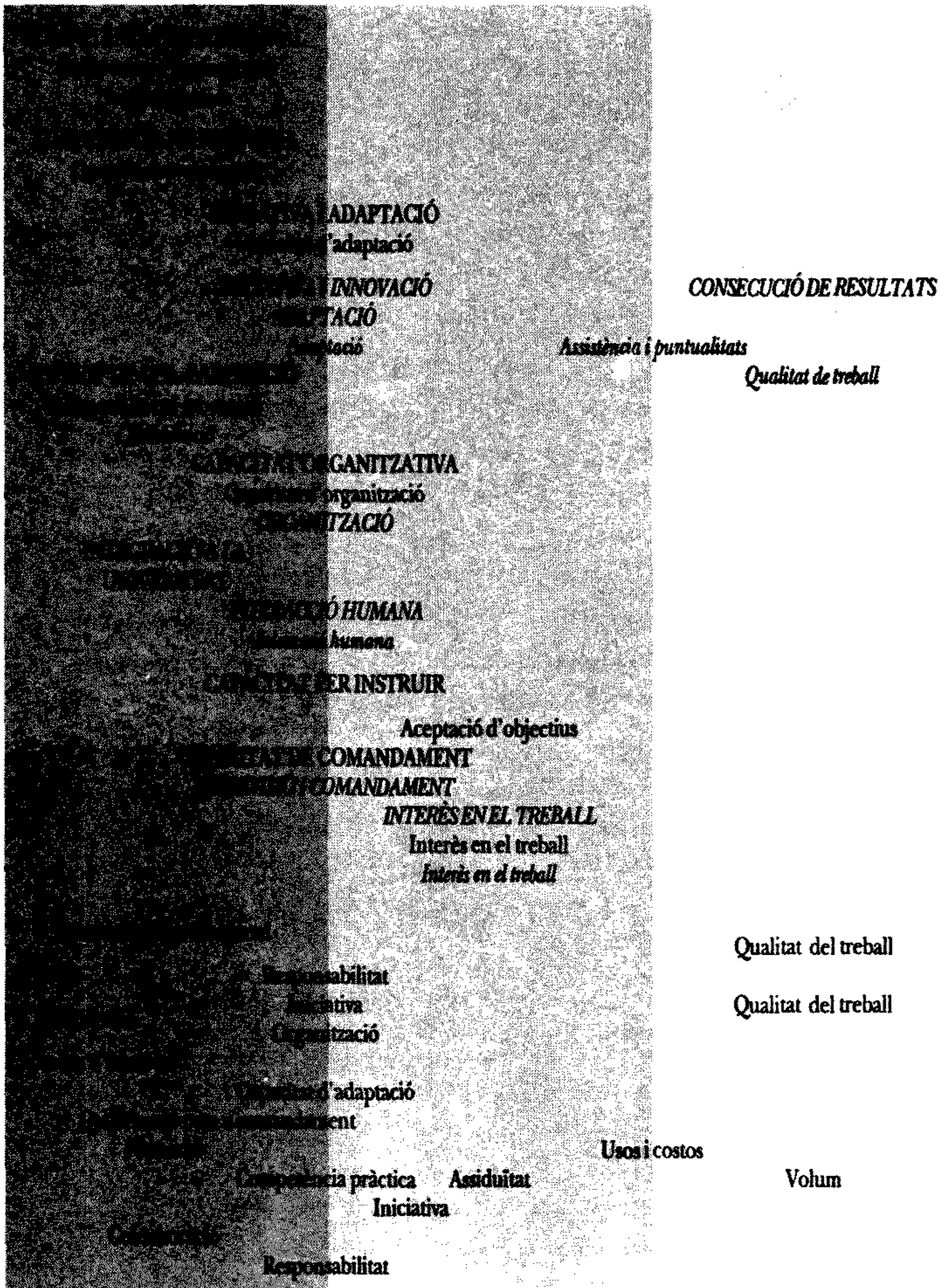
Avaluació de no comandaments (funcionaris)

Avaluació de no comandaments (laborals)

Capacitats/habilitats/qualitats

Comportaments en el treball

Execució del treball



(continua)

(continuació)

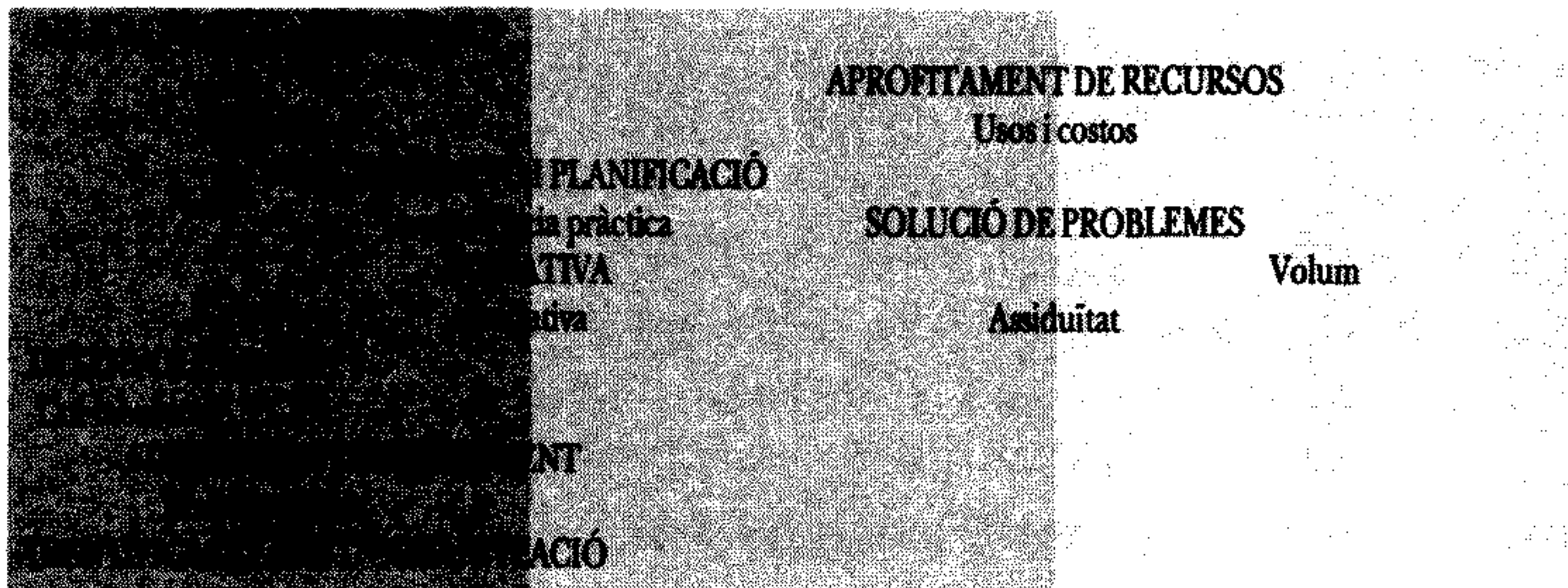
Factors avaluats a la Diputació de Catalunya

AVALUACIÓ DE COMANDAMENTS (FUNCIONARIS) **AVALUACIÓ DE COMANDAMENTS (LABORALS)**
Avaluació de no comandaments (funcionaris) Avaluació de no comandaments (laborals)

Capacitats/habilitats/qualitats

Comportaments en el treball

Execució del treball



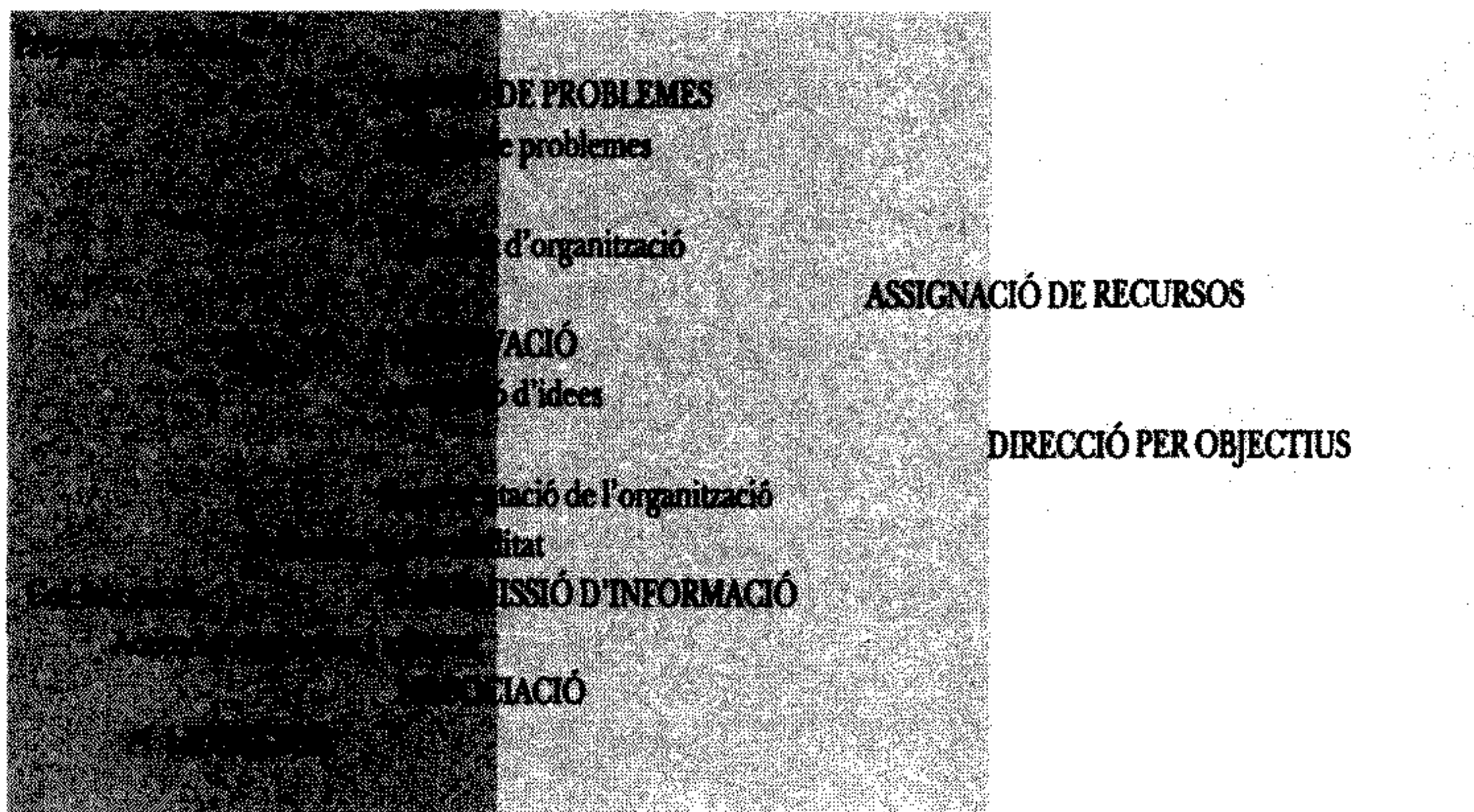
Factors avaluats a la Generalitat de Catalunya

AVALUACIÓ DE COMANDAMENTS
Avaluació general

Capacitats/habilitats/qualitats

Comportaments en el treball

Execució del treball



Font: Qüestionaris d'Avaluació.

jectius apareixen factors més vinculats a l'obtenció de resultats en el treball (per exemple, el «volum» i els «usos i costos» en el cas de la Diputació i els factors «quantitat de treball» i «qualitat de treball» en el cas de la UAB).

Dins d'aquesta observació general, les orientacions específiques de cada cas tendeixen a potenciar perfils específics.

En el cas de la UPC, i en els diferents qüestionaris utilitzats per a cada col·lectiu, destaquen diversos conceptes associats al treball en equip i a la integració a la universitat com a organització («esperit de col·laboració», «integració a la universitat», «adaptació», «interacció humana»). D'altra banda, es marquen diferències clares entre els perfils directius i els perfils del personal de base, amb qüestionaris separats i diferenciats pel que fa al contingut.

En el cas de la UAB, també destaquen els conceptes associats al treball en equip, així com els vinculats a l'orientació al canvi («capacitat d'interacció» i «col·laboració» i «capacitat d'adaptació» i «iniciativa»), però amb una orientació més important cap als resultats (amb els conceptes esmentats al paràgraf anterior), atès que no s'avalua específicament l'assoliment d'objectius.

En el programa de la Generalitat de Catalunya es diferencien clarament els perfils de comandament i de no comandament, però, a diferència del cas de la UPC, s'aplica un qüestionari base comú a tot el personal, fins i tot als directius, i un annex específic addicional a aquest col·lectiu. D'altra banda destaquen els conceptes associats a una orientació al canvi i a la modernització de l'Administració («solució de problemes», «polivalència i flexibilitat», «dinamisme, activitat i iniciativa», «actitud constructiva i tolerant» per a tot el personal, i «innovació» i «lideratge» per als comandaments).

Finalment la Diputació de Barcelona presenta un model força centrat en els resultats, tal com ja s'ha anunciat anteriorment, en què no destaca cap perfil clarament diferenciat. Així es compatibilitzen conceptes com l'«assiduitat» i el «volum» amb altres orientats a un nou model de cultura organitzativa, com ara la «responsabilitat», els «usos i costos» i la «iniciativa». Però on destaquen amb més força els conceptes vinculats al nou model de cultura organitzativa és al qüestionari adreçat als directius, on apareixen categories com «organització i planificació», «desenvolupament» o «solució de problemes». Destaca també la inclusió de la categoria «identificació amb l'organització», referida explícitament a la vinculació amb la cultura de l'organització.

c) L'avaluació i la formació

Un darrer aspecte que cal considerar pel que fa al contingut dels qüestionaris d'avaluació són les referències a la formació dels avaluats. Així com es tractava de forma diferenciada l'avaluació del objectius o resultats –en els casos de la UPC i la Generalitat–, un altre aspecte que mereix una consideració a banda és la formació, tot i que des de diferents plantejaments.

Mentre en el cas de la Diputació de Barcelona la formació es tracta com un factor més per considerar en el conjunt de variables avaluades, en els casos de la UPC i la UAB es planteja una anàlisi a banda. En aquests dos casos s'avaluen els resultats dels cursos de formació que l'avaluat ha rebut, es planteja la qüestió de si l'actuació de la persona pot millorar amb una formació específica addicional i es demana que se n'indiquin els continguts.

En el cas de la Generalitat, hi ha un factor dedicat a avaluar la formació general de l'avaluat –la «preparació tècnica»–, però no la que ha rebut recentment i, a banda d'això, es presenta un apartat dedicat a la identificació de les necessitats de formació.

L'anàlisi conjunta del disseny i del contingut concret de les diferents experiències d'avaluació analitzades, juntament amb l'anàlisi anterior realitzada sobre les característiques de les organitzacions on s'aplica, sobre els processos d'implementació i sobre els seus objectius i finalitats ofereixen una imatge integrada del que signifiquen els programes d'avaluació dels recursos humans en un context d'administracions públiques.

D'aquí un temps, i quan la implantació d'aquestes eines de gestió dels recursos humans s'hagi consolidat i comenci a donar resultats, se'n podran avaluar l'impacte i els efectes, els quals, per definició, es plantegen a mitjà i a llarg termini.³⁷

37. Cal destacar que en el cas de la UPC s'ha dissenyat i aplicat un model de metaavaluació per als resultats de l'aplicació del model en les primeres fases. Així mateix, en els altres casos també es fa un seguiment directe dels resultats del programa, tot i que no de forma tan detallada com en la UPC, atès que un dels trets més significatius de l'avaluació és el seu caràcter de retroalimentació del sistema de gestió dels recursos humans i el seu vessant d'autoaprenentatge organitzatiu.



VIII. Conclusions

L'aproximació teòrica i de context que s'ha realitzat sobre l'avaluació dels recursos humans, juntament amb l'anàlisi comparativa de diverses experiències desenvolupades a diferents organitzacions de l'Administració pública catalana, permeten fer un balanç dels objectius plantejats a l'inici d'aquesta investigació i validar les hipòtesis formulades. De la consideració de tots aquests elements s'extreuen les conclusions següents, agrupades en quatre punts:

1. Avaluació i models d'organització

En analitzar la relació entre el disseny i la implementació dels sistemes d'avaluació, d'una banda, i els models d'organització, de l'altra, es comprova com els quatre casos analitzats, partint de models d'organització bàsicament burocràtica –cal recordar que de les experiències de la UPC i de la UAB només s'ha analitzat l'avaluació del personal d'administració i serveis–, desenvolupen programes d'avaluació concebuts des del model de l'elecció racional –paradigma racional.

En les diferents experiències analitzades *s'ha plantejat l'avaluació, des de l'enfocament racional, com a eina integral de suport a diverses línies d'actuació desenvolupades en el camp dels recursos humans –formació, retribució, promoció i carrera professional– i, de forma indirecta, en l'àmbit de l'organització –direcció per objectius i planificació.*

D'altra banda, *l'estratègia d'implementació dels sistemes d'avaluació es formula des de l'enfocament polític de l'organització i es concreta en actuacions basades en el suport de la direcció i orientades a aconseguir la implicació dels directius de línia, negociant i fent-hi participar les organitzacions dels treballadors, i plantejant la seva aplicació gradual, per fases, de forma que els con-*

ceptes i valors associats a l'aplicació d'aquesta eina de gestió es puguin introduir i assentar en la cultura de l'organització.

Tanmateix, *el procés de desenvolupament del sistema d'avaluació requereix el desenvolupament d'una política de personal ben definida i d'un model operatiu de gestió de personal*, per mitjà de l'establiment d'objectius i de línies d'actuació inscrites en l'estratègia integral de l'organització. De poc servirà un sistema d'avaluació implantat en unes organitzacions públiques si no tenen els objectius clars, si els manca una clara política de personal i no disposen d'un sistema d'informació adequat. La implementació d'un sistema d'avaluació pot aportar un impuls en alguns dels aspectes necessaris per resoldre aquestes mancances, però si no es resolen, difícilment passarà de ser un simple tràmit formal més.

2. L'adaptació de l'avaluació a l'organització on s'implementa

El disseny i el procés d'implementació dels sistemes d'avaluació, com també el mètode i les tècniques emprades, responen en cada cas a les característiques pròpies de cada organització i, d'una manera especial, a la seva manera de plantejar la gestió dels recursos humans.

Així, segons la cultura i el *policy style* propis de cada organització, es configuren diferents estratègies d'implementació dels programes d'avaluació dels recursos humans. Mentre la UPC planteja l'aplicació per fases, començant pel col·lectiu de funcionaris –que diferencia els comandaments dels no comandaments–, i posteriorment passa al col·lectiu de laborals, la UAB es desenvolupa directament sobre tot el personal, sense realitzar cap tipus de prova pilot i utilitzant un mateix model de qüestionari. Mentre la Generalitat de Catalunya, després de realitzar una prova pilot, desenvolupa un sistema aplicat per fases, sense efectes retributius, la Diputació inicia l'avaluació associada a les promocions per passar a estendre després el model a tot el personal amb un impacte retributiu negociat amb les organitzacions sindicals.

Aquests plantejaments plasmats en la implementació es corresponen amb els que es manifestaven en l'establiment dels objectius i les aplicacions del sistema d'avaluació. Prenent la defini-

ció aportada per Trouvé (1990:30) es poden diferenciar dos tipus d'orientacions o tendències en la gestió dels recursos humans: l'orientació *soft* i l'orientació *hard*. En el quadre següent es recullen els trets més característics de cadascuna (quadre 8.1).

Si bé ambdós models són tipus ideals i, per tant, no es donen de forma exacta en cap dels casos analitzats, sí que aporten un criteri de classificació per definir l'orientació que prenen els casos d'estudi analitzats.

Quadre 8.1. Orientacions en la gestió dels recursos humans

	Orientació <i>soft</i>	Orientació <i>hard</i>
Expressió actual	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Management</i> participatiu i motivacional - Gestió de les cultures de l'organització - Implantació de processos transformadors de les actituds i els comportaments - Negociació, participació - Individualització de la relació salarial 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestió previsional del personal - Auditoria de la funció de personal - Concepció de llocs i classificació burocràtica - Gestió de plantilles i carreres - Models d'organització neotayloristes
Tipus de <i>management</i> dels recursos humans	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Management</i> estratègic «<i>Management</i> com a un art» - Cerca de la flexibilitat, la innovació i l'experimentació 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Management</i> operacional «Ciències del <i>management</i>» - Cerca de coherència i estabilitat, enquadrament de la força del treball
Concepte del canvi	<ul style="list-style-type: none"> - Social: actituds, comportaments, valors, cultura, relacions socials de la producció - Mitjà i curt termini - Inversions «immaterials» 	<ul style="list-style-type: none"> - Tecnològic, econòmic: resultats - Curt termini - Inversions materials

Font: Trouvé *et al.* (1990).

Els quatre sistemes d'avaluació es corresponen, en major o menor grau, amb l'orientació *soft*, tot i que l'experiència desenvolupada a la Generalitat de Catalunya és la més propera a aquest model, tant per l'abast limitat de les seves aplicacions directes com pel fet de no centralitzar la informació corresponent als resultats de l'avaluació. Aquests factors, juntament amb un model d'implementació descentralitzada, que deixa en mans dels departaments la concreció del model, configuren un programa d'avaluació de caràcter més estratègic, plantejat a llarg termini.

També properes al model *soft*, però amb un caràcter més operacional –propi del model *hard*–, es plantegen les experiències de la UPC, la UAB i la Diputació de Barcelona, amb una clara orientació a l'obtenció de resultats directes a curt termini. En aquests casos la informació se centralitza sobre les avaluacions realitzades, amb vista a la planificació d'actuacions que s'han de desenvolupar en els àmbits formatiu i retributiu, entre d'altres.

D'aquestes experiències destaca el cas de la UPC com a model operacional plenament en marxa i amb resultats de l'aplicació avaluats que en validen la utilitat i recomanen la seva continuació. Un cas contrari és el de la UAB, on actualment s'està replantejant l'orientació del sistema a causa de l'oposició i de les distorsions del model aparegudes en el darrer exercici en què es va aplicar. En l'experiència de la Diputació de Barcelona, tot i que porta molt poc temps aplicant el model d'avaluació estès a tot el personal, es confirma l'orientació operacional, es reserva una partida a la retribució de la productivitat, distribuïda d'acord amb els resultats de l'avaluació, i destaca la connexió amb el desenvolupament de la carrera professional.

Plantejant la distinció en altres termes, en els casos de les dues universitats i de la Diputació els avaluadors exerceixen dos papers contradictoris en el procés avaluatiu: el de «jutge» pel que fa a distribuir recompenses o a negar-les, i el de «tutor» pel que fa a plantejar el desenvolupament de l'avaluat, comentar les seves capacitats, limitacions, expectatives i aspiracions. En el cas de la Generalitat, el fet de desvincular del procés avaluatiu l'administració de salaris permet aclarir el paper que el di-

rectiu («tutor») ha de desenvolupar i potencia un diàleg positiu en la fase inicial de l'aplicació en què es troba el programa.

3. El substrat comú dels plantejaments avaluatius

Malgrat les diferències esmentades, atribuïdes a les característiques pròpies de cada organització, en comparar les diferents experiències apareixen una sèrie de factors en comú.

Si bé aquests factors es poden vincular a les similituds existents entre els col·lectius avaluats –el PAS de les universitats i el personal de les administracions «clàssiques»–, des d'aquesta investigació es defensa que entre tots els casos existeix una orientació comuna de fons.

En altres termes, es defensa que *el sistema d'avaluació dels recursos humans* no és només una tècnica, sinó que, en realitat, *representa una filosofia de concebre el funcionament de l'organització i del seu personal.*

En aquest sentit, les diferents experiències d'avaluació dels recursos humans s'inscriuen en les línies d'actuació per flexibilitzar els sistemes de funció pública, en el marc del procés de modernització de l'Administració. D'entre aquestes actuacions, l'avaluació destaca com a eina clau de suport en les següents:

L'avaluació dels recursos humans com a eina per a

l'aproximació a la línia de gestió dels recursos humans

la dinamització de la carrera professional

l'impuls a la formació en carrera

la flexibilització de les retribucions

Els casos analitzats de l'Administració pública catalana mostren la seva correspondència clara amb aquests plantejaments, tant pel que fa als objectius com a les seves aplicacions concretes. Així, els vincles entre l'avaluació i les actuacions empreses en els camps formatiu i de carrera professional –promocions i

trasllats— es donen en els quatre casos analitzats, mentre que en tres d'ells també s'incideix en l'àmbit retributiu (la Generalitat de Catalunya és l'excepció). Tot i així, cal destacar les limitacions actuals en les aplicacions directes dels resultats de l'avaluació en aquests camps, que cal valorar d'acord amb criteris qualitatius —com a exemple per a la modernització— més que atenint-se a la seva importància quantitativa.

Aquesta mateixa matisació cal aplicar-la pel que fa a l'aproximació a la línia de gestió dels recursos humans. En tots els casos analitzats es realitza l'avaluació a nivell d'unitat de línia i és el cap directe qui fa el paper d'avaluador, amb la col·laboració d'un supervisor i amb la participació, més o menys directa, del propi avaluat. Si bé per mitjà d'aquest procés es posen en mans d'aquest directiu de línia una sèrie d'instruments de gestió —recompenses retributives, cursos de formació, indicacions per afavorir la promoció— per tal que pugui dirigir els seus recursos humans amb un major grau d'autonomia, l'abast limitat d'aquestes aplicacions desincentiva l'assumpció plena d'aquest rol directiu.

En tot cas, s'ha de tenir present que l'avaluació representa una eina de gestió més, i no l'única, per al desenvolupament i la planificació de les actuacions dutes a terme en els àmbits esmentats.

Amb aquest context de referència, els sistemes d'avaluació dels recursos humans desenvolupats a la UPC, la UAB, la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona presenten, com a trets més destacats de la seva orientació:

— Una perspectiva de canvi cultural. *Tant pels objectius subjacents als programes d'avaluació com pels factors valorats per mitjà dels qüestionaris emprats, les experiències analitzades presenten un clar tall comportamentalista, és a dir, s'orienten a avaluar comportaments i actituds en el treball —com també capacitats, habilitats i qualitats—, amb l'objectiu de transformar la cultura organitzativa.*

Enfront d'altres experiències de retribució segons el rendiment —Administració federal americana i Administració brità-

nica—, els sistemes d'avaluació que integren el vessant retributiu —la UPC, la UAB i la Diputació— la compatibilitzen amb un enfocament de canvi global, sense cercar només la millora directa de la productivitat sinó fixant-se en el canvi d'actituds, de comportaments i, en definitiva, dels patrons de conducta culturals propis de l'organització.

Més propers a aquest model es troben els casos de l'avaluació de l'acompliment —com el model danès o el britànic— orientats al desenvolupament de l'empleat, de forma separada, tot i que en concordança amb la retribució segons el rendiment. Destaca, en aquest sentit, el plantejament de la Generalitat de Catalunya.

— L'impuls al desenvolupament de rols directius. Si bé existeixen moltes experiències d'avaluació centrades exclusivament en els àmbits directius —com el cas britànic—, els casos objecte d'estudi han optat per un mecanisme indirecte per aconseguir implicar aquest estrat clau de l'organització. En aquestes experiències, l'avaluació s'estén a tot el personal, inclosos els directius —amb el model d'avaluació en cascada—, però, d'una banda, es tracten de forma diferenciada —qüestionaris específics per comandaments a la UPC, a la Generalitat i a la Diputació— i de l'altra, s'atorga als caps el paper d'avaluadors. Mitjançant uns models d'avaluació basats en l'entrevista, es fomenta un diàleg entre el directiu i els seus col·laboradors centrat en el rendiment passat d'aquests i en la fixació d'objectius per al proper període, al mateix temps que es comenta l'orientació del seu desenvolupament professional —en termes de formació i retribució. Es a dir, *s'orienta els comandaments a exercir la funció directiva, caracteritzada fonamentalment per la definició d'objectius i el control de la seva consecució.*

— L'avaluació centrada en l'individu. Enfront d'experiències com la de l'Administració autonòmica de Galícia o, amb una altra orientació, l'enfocament del *Total Quality Management*, *les experiències analitzades han focalitzat el procés avaluatiu en els empleats considerats individualment, en la línia del procés d'individualització de la gestió de personal.* Aspectes com el desenvolupament professional de cada treballador al llarg de la carrera

professional o de la planificació de la seva formació es corresponen directament amb aquest model d'avaluació.

- La comunicació com a element clau del procés. Les diferents experiències desenvolupades presenten, com a objectiu associat a l'avaluació dels recursos humans, *la potenciació de la comunicació interna*, principalment *a nivell vertical* (diàlegs entre supervisor-avaluador-avaluat), però també *de tipus horitzontal* pel que suposa de reflexió entre els directius i entre els col·lectius avaluats. L'entrevista d'avaluació com a mecanisme utilitzat en els quatre processos objecte d'estudi —cal recordar que en el cas de la Generalitat, l'entrevista es considera l'apartat principal i és l'únic que es defineix com a obligatori en tot el procés— representa una eina per relaxar la relació jeràrquica en favor de la comunicació interna.

Si bé la possibilitat de la comunicació fa atractiu el programa d'avaluació dels recursos humans, la seva sobrevaloració pot conduir a infravalorar els objectius inicials de l'avaluació i a convertir la comunicació en una finalitat en ella mateixa.

4. La metaavaluació

L'avaluació dels recursos humans, com a eina per a la gestió integral dels recursos humans i com a suport d'altres polítiques més globals, constitueix un mecanisme per afavorir l'autoaprenentatge organitzatiu.

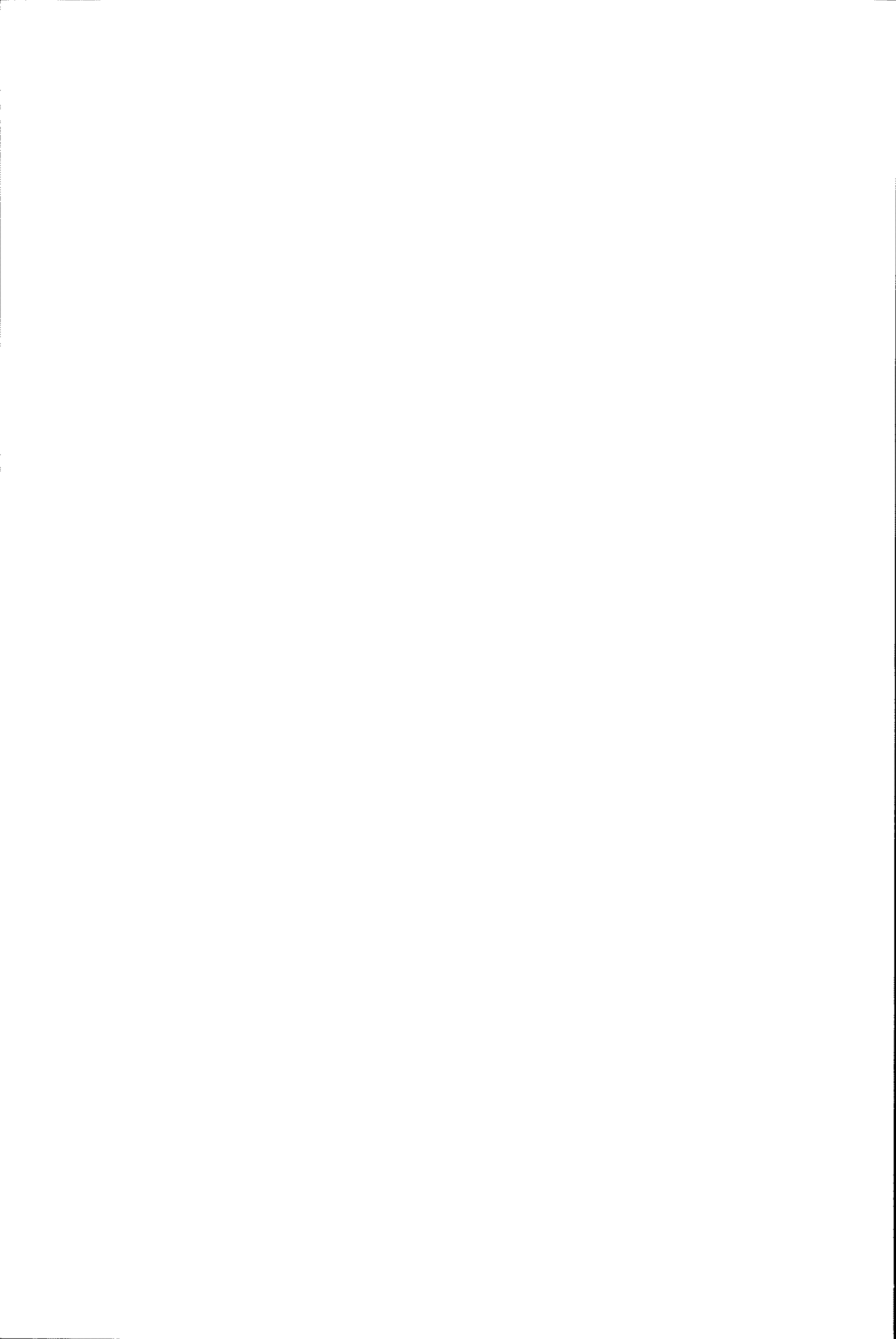
Els objectius i els models d'implementació utilitzats en les experiències analitzades plantegen la transformació de la cultura i el sistema de funcionament de l'organització a llarg termini. Així, l'avaluació dels resultats del desenvolupament de sistemes d'avaluació —metaavaluació— cal considerar-los en aquest interval de temps.

Tot i això, l'impacte directe es dona des del mateix moment en què es dissenya, s'anuncia i es presenta el programa d'avaluació, i a partir d'aquesta impressió inicial es va configurant una orientació del sistema que, per mitjà de la seva valoració, permet reorientar-lo cap als objectius plantejats.

En aquest sentit, destaca el cas de la UPC, que ha dissenyat i aplicat un model de metaavaluació per als resultats de l'aplicació del model en les primeres fases. En els casos de la UAB i de la Diputació també es realitza un seguiment directe del desenvolupament del programa, tant a nivell quantitatiu pel que fa als resultats, com a nivell qualitatiu pel que fa a les opinions que genera, tot i que no de forma tan detallada com en el cas de la UPC. La Generalitat també avalua l'impacte del projecte mitjançant entrevistes, enquestes i reunions de grups, tant entre avaluadors com entre avaluats, especialment per raó de l'opció a favor de la descentralització del programa en l'àmbit de cada departament.

El mateix enfocament avaluador del programa determina aquestes aproximacions a la metaavaluació del seu impacte a curt termini i reforça la idea que l'avaluació representa, més que una tècnica, una manera d'entendre el funcionament de l'organització i dels seus recursos humans.

Aquest és un dels aspectes que s'han volgut destacar en aquesta investigació, que ha pretès descriure i comprendre un fenomen complex dins un context complex com és l'avaluació dels recursos humans a l'Administració pública.



IX. Bibliografia

Bevan, S.; Thompson, M., «La gestión del rendimiento, en la encrucijada». A: *Capital Humano*, núm. 47, juliol de 1992.

Bouzada Romero, J., «El papel de la Inspección General de Servicios en la reforma administrativa de la Xunta de Galicia: especial consideración de la evaluación del rendimiento». A: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2, gener-abril de 1995.

Bouwman, J.S., «At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management». A: *Public Administration Review*, març-abril de 1994, vol. 54, núm. 2.

Bruns, J.W.; McKinno, S.M., «Performance Evaluation and Managers Description of Tasks and Activities». A: Bruns, J.W., ed. (1992) *Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Boston: Harvard Business School Press.

Cummings, L.L.; Schwab, D.P. (1985), *Recursos humanos, desempeño y evaluación*. México: Trillas.

Crozier, M. (1969), *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.

Crozier, M.; Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. París: Éditions du Seuil.

De Cenzo, D.A.; Robbins, S.P. (1988), *Personnel/Human Resource Management*. Nova Jersey: Prentice Hall.

Departament d'Avaluació de la UPC (1992), *Anàlisi dels resultats del programa d'avaluació del PAS funcionari de la UPC de l'any 1991*. Barcelona. Document de la UPC.

- Echevarria, K. (1992), *La Administración pública en la era del management*. Tesis doctoral. [Pendent de publicació].
- Etxebarria Ariznabarreta, L.E., «El cambio y la gestión del cambio en la Administración pública (cambio planificado *versus* inercia administrativa)». A: *Administración y Autonomía*, núm. 5 Oñati: IVAP.1989.
- Fernández Caveda, A. (1993), *La gestión integrada de recursos humanos*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- Ferrer, E. *et al.* (1994), «La evaluación del rendimiento en las corporaciones locales». A: *Boletín de Gestión Pública Local DEMOS*, núm. 17, febrer de 1994.
- Forgous, J.M.; Lambert, H.P. (1992), *Evaluar a las personas: inteligencia y personalidad, eficacia, clima social y motivación*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- Fudge, C. (1992), «Alguns aspectes sobre la flexibilitat». A: OCDE (1992) *Flexibilitat i gestió de personal a l'Administració pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Gill, D., «Sistemas de valoración del rendimiento: uso con fines retributivos». A: *Capital Humano*, núm. 51, desembre de 1992.
- Hartle, F. (1992), *Las competencias clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- Hergueta Garnica, S., «Sistema de gestión y evaluación del rendimiento: una herramienta para la motivación». A: *Capital Humano*, núm. 62, desembre de 1993.
- Ilundain, J.M. (1994), «La valoración del rendimiento o mérito». A: *Lecturas sobre Recursos Humanos -RH02.009* (correspondents a les classes impartides en el Mestratge en Gestió Pública, 1994-95). Barcelona: Departament de Ciència Política i Dret Públic. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Keraudren, Ph., «L'introduction de la 'remuneration au rendement' (Performance Related Pay) dans la fonction publi-

que britannique (1985-1988): une perspective culturelle». A: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 60-1, març de 1994.

Latham, G.P.; Wexley, K. (1981), *Increasing Productivity through Performance Appraisal*. Massachusetts: Addison-Wesley.

Lattmann, Ch.; García Echevarría, S. (1992), *Management de los recursos humanos en la empresa*. Madrid: Díaz de Santos.

Laud, R.L., «Performance Appraisal Practices in the Fortune 1300». A: Fombrun, Ch. *et al.* (1984), *Strategic Human Resource Management*. Nova York: John Wiley & Sons.

Losada, C.; Xirau, J. (1995), «Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya». A: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2, gener-abril de 1995.

MAP (1990), *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Madrid: INAP.

March, J.P.; Simón, H.A. (1977), *Teoría de la organización*. Barcelona: Ariel.

Meek, V.L. (1988), «Organizational Culture: Origins and Weaknesses». A: *Organizational Studies*, vol. 9-4, 1988.

Mercer Fraser, W.M., «La evaluación individual y la remuneración por rendimiento». A: *Capital Humano*, núm. 62, diciembre de 1993.

Milkovich, G.T.; Boudreau, J.W. (1992), *Dirección y administración de recursos humanos*. Madrid: Addison-Wesley Iberoamericana.

Mintzberg, H. (1991), *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Ariel.

Mintzberg, H. (1992), *El poder en las organizaciones*. Madrid: Ariel.

Mitchell, T.R. O'Reilly, Ch. A., «Managing Poor Performance and Productivity in Organizations». A: *Research in Personnel and Human Resources Management*. vol. I. Middle Essex (Anglaterra): JAI Press Ltd., 1983.

Nieto, A. (1988), *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.

Nieto, A., «Reforma administrativa y modernización de la Administración pública: ¿un problema pendiente?». A: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58. Oñati: 1989. IVAP. 1989.

OCDE (1991), *La Administración al servicio del público*. Madrid: MAP.

OCDE (1992), *Flexibilitat i gestió de personal a l'Administració pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Parsons, T.; Shils, E. (1968), *Hacia una teoría general de la organización*. Buenos Aires: Kepelusz.

Pearce, L.; Perry, J.L. (1983), «Federal Merit Pay: a Longitudinal Analysis». A: *Public Administration Review*, vol 43. maig-juny de 1983.

Peña Batzan, M. (1990), *Dirección de personal: organización y técnicas*. Madrid: Hispano-Europea.

Perrow, Ch. (1991), *Sociología de las organizaciones*. Madrid: Mc Graw-Hill.

Perry, J.L.; Petrakis, B.A.; Miller, T.K., «Federal Merit Pay, Round II: an Analysis of the Performance Management and Recognition System». A: *Public Administration Review*, vol. 49-1, gener-febrer de 1989.

Peters, L.; Waterman, J. (1982), *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies*. Nova York: Harper and Row.

Pfeffer, J., «Understanding the Role of Power in Decision Making» A: Shafritz, J.M.; Ott, J.S. (1987), *Classics of Organization*

Theory. Chicago: The Dorsey Press. N' existeix una versió en castellà a: Ramió, C.; Ballart, X. (1994), *Lecturas sobre teoría de la organización*, vol. II, Barcelona: Ariel.

Podskoff, P.M.; McKenzie, S.B.; Hui, Ch., «Organizational Citizenship Behaviors and Managerial Evaluations of Employee Performance: a Review and Suggestions for Future Research». A: *Research in Personnel and Human Resources Management*. vol. 11. Middle Essex (Anglaterra): 1993.

Pollit, Ch. (1993), *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Prats Català, J., «Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas». A: *Documentación Administrativa*, núm. 210-211, maig-setembre de 1987. Madrid: INAP.

Puchol, L. (1993), *Dirección y gestión de recursos humanos*. Madrid: ESIC.

Quijano de Arana, S. (1992), *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños*. Barcelona: PPU.

Sánchez, J., «La auditoría laboral». A: *Capital Humano*, núm. 37, agost de 1991.

Shafritz, J.M.; Hyde, A.C.; Rosenbloom, D.H. (1986), *Personnel Management in Government. Politics and Process*. Nova York: Marcel Dekker.

Simón, H.A., «La investigación política: el marco de la teoría de la toma de decisiones». A: Easton, D., comp. (1982), *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.

Subirats, J. (1992), *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (CEC).

Trouvé, Ph., «El management de los recursos humanos entre la gestión *hard* y la gestión *soft*». A: TROUVÉ, Ph. *et al.* (1990),

Nuevas tendencias de gestión de recursos humanos. Bilbao: Ediciones Deusto.

Ziller, J. (1993), *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze.* París: Montcrestien.

Específicament per a la realització dels estudis de cas, s'ha consultat la documentació següent :

Universitat Politècnica de Catalunya:

- Manual d'apreciació de l'actuació del personal d'administració i serveis.
- Qüestionari d'avaluació del PAS funcionari. Comandaments.
- Qüestionari d'avaluació del PAS funcionari. Tècnics.
- Qüestionari d'avaluació del PAS laboral. Comandaments.
- Qüestionari d'avaluació del PAS laboral. No comandaments i tècnics.

Universitat Autònoma de Barcelona:

- Manual d'avaluació del personal d'administració i serveis.
- Qüestionari d'avaluació del personal d'administració i serveis.

Generalitat de Catalunya:

- Manual d'avaluació dels recursos humans.
- Qüestionari d'avaluació dels recursos humans.

Diputació de Barcelona:

- Pla per a la valoració del desenvolupament del lloc de treball.
- Qüestionari d'avaluació del desenvolupament del lloc de treball.

X. Entrevistes realitzades

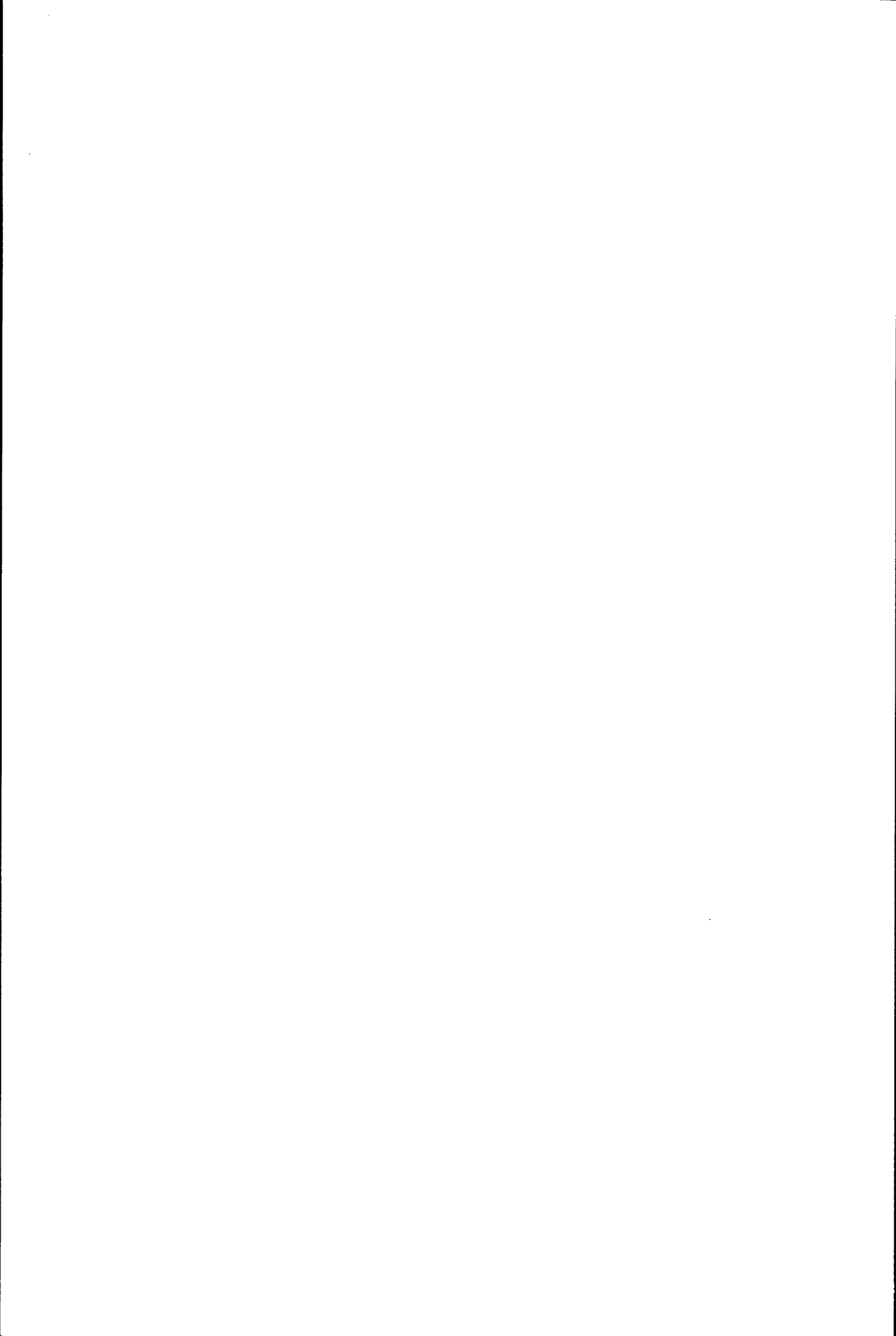
Per a la realització d'aquesta investigació s'han realitzat entrevistes a les persones següents:

- Sr. Pedro Serrano. Responsable d'avaluació de la Universitat Politècnica de Catalunya;
- Sra. Isabel Durban. Cap de Selecció de la Universitat Autònoma de Barcelona;
- Sr. Antoni Saura. Cap del Servei de Planificació de Personal. Diputació de Barcelona;
- Sra. M. Jesús Martínez Morente. Cap de la Secció de Desenvolupament del Personal. Diputació de Barcelona;
- Sr. Luís Hornero. Cap de la Unitat d'Avaluació i Promoció. Diputació de Barcelona;

i especialment al:

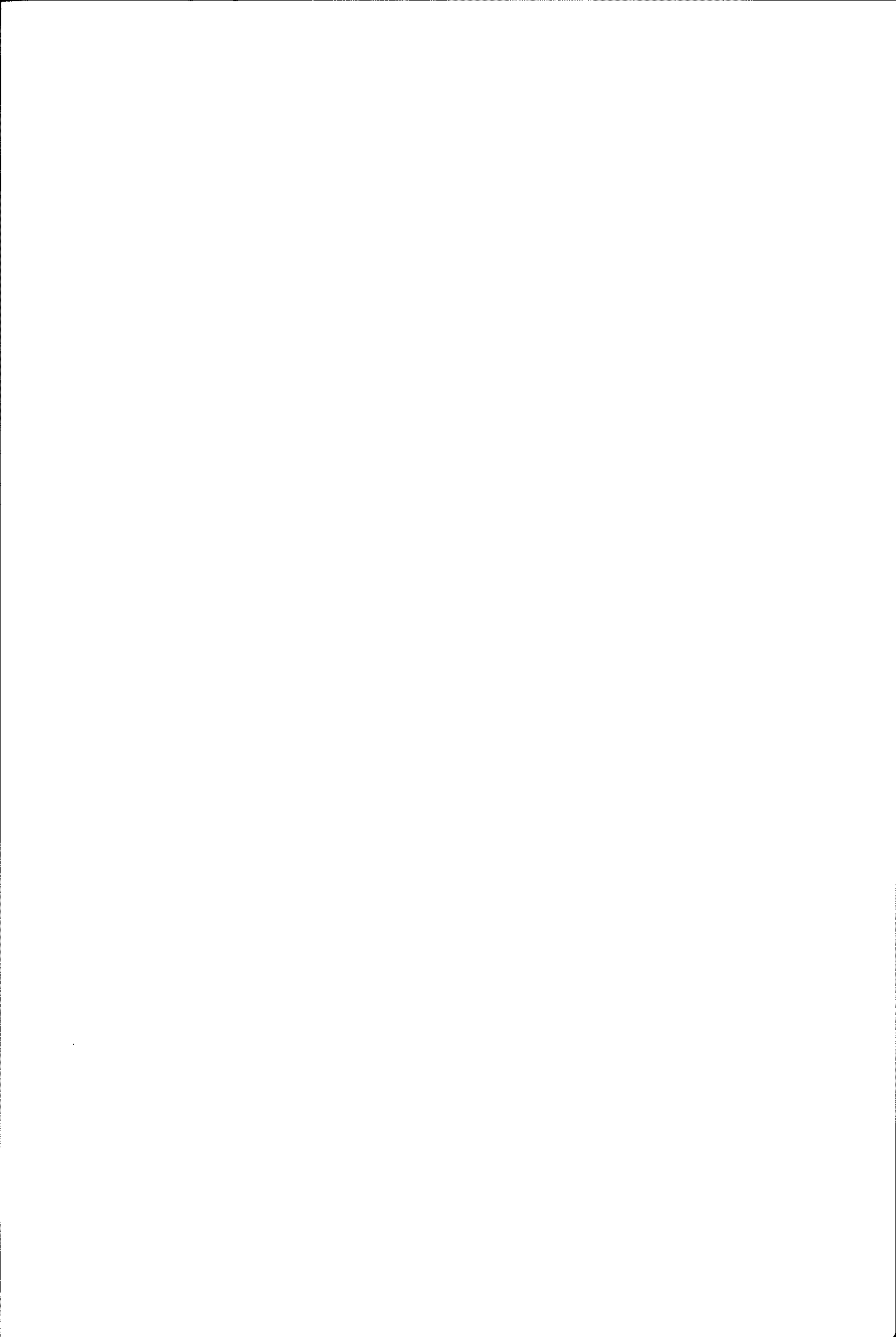
- Sr. Joan Xirau i Serra. Subdirector general de Gestió de Personal. Generalitat de Catalunya.

A tots, els vull expressar el meu agraïment per la seva col·laboració, sense la qual aquesta investigació no s'hauria pogut realitzar.

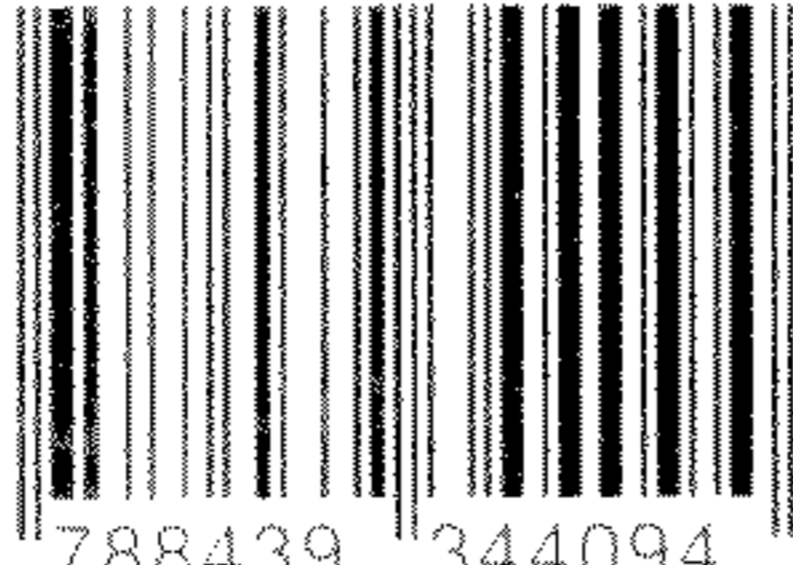


Col·lecció "Papers de Recerca"

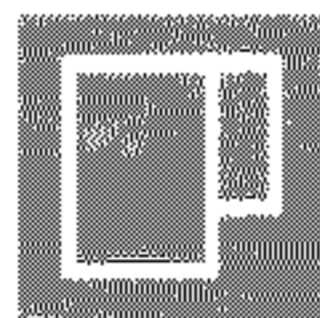
1. Isidre R. Obregon i Josep M. Vilalta, *Direcció estratègica i gestió dels recursos humans a les administracions públiques catalanes*, Barcelona 1994, 100 pàg., ISBN 84-393-3117-7, 800 ptes.
2. M^a José Feijóo Rey, *El personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (1986-1993)*. Barcelona 1995, 104 pàg., ISBN 84-393-3215-7, 850 ptes.
3. Susana Beltran, *L'Assemblea de Regions d'Europa (ARE)*, Barcelona 1996, 120 pàg., ISBN 84-393-3754-X, 1.150 ptes.
4. Hermínia Pujol i Josefina Riba, *Els directius públics. Aproximació al seu perfil i a les seves necessitats formatives*, Barcelona 1996, 144 pàg., ISBN 84-393-4157-1, 950 ptes.
5. Miquel Salvador, *Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans*, Barcelona 1997, 130 pàg., ISBN 84-393-4409-0, 1.500 ptes.



ISBN 84-393-4409-0



9 788439 344094



Col·lecció «PAPERS DE RECERCA», 5