

La rutina del procedimiento complicará evaluar a los funcionarios

25.05.2012 **Marga Castillo.**

Los expertos creen que para implantar con éxito un sistema de retribución variable, tal como planea el Gobierno, se debería poder evaluar al funcionario en función de objetivos, lo que es incompatible con la rutina de completar el procedimiento que impera en las administraciones públicas españolas.

Según adelantaba a comienzos de mayo Expansión.com, el Gobierno aplicará por decreto [la retribución variable](#) por objetivos y desempeño a los funcionarios, laborales y eventuales del Estado, autonómicos y locales.

La medida ya prevista en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), desarrollará el Reglamento de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, que sacó adelante el exministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, en 2007, pero cuya aplicación está paralizada desde entonces.

El vicepresidente tercero del Gobierno de Zapatero, Manuel Chaves, también intentó retomar la puesta en marcha del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y anunció a finales de 2010 que el Ejecutivo estaba estudiando aplicar una "fórmula" para ligar parte de la nómina de los funcionarios a su productividad, tal como había demandado la patronal CEOE.

Hasta ahora, la Ley de Presupuestos marcaba bolsas de productividad para los funcionarios, pero es un parámetro más estructural que real. Sólo en algunos departamentos de la Administración, como la Tesorería General de la Seguridad Social o la Agencia Tributaria o el cuerpo de Abogados del Estado, incluyen criterios de productividad en los salarios de sus empleados públicos. El sistema de retribución por objetivos en las plantillas públicas no está demasiado extendido en nuestro país.

"Hay algunas experiencias en el ámbito de la inspección de Hacienda o de la abogacía del Estado. También en determinadas autonomías se incentiva a los médicos por objetivos de reducción del gasto o incapacidad temporal", pero "son experiencias aisladas y un tanto dispersas", explica Óscar Cortes, vicepresidente del Club Dirección Pública de la escuela de negocios Esade. El motivo es que la metodología del procedimiento en las Administraciones españolas dificulta la puesta en marcha de estas iniciativas.

Francisco Ivorra, director de la Consultoría de Recursos Humanos de PwC y colaborador del Centro de Innovación del Sector Público de PwC e IE, añade que en "en algunas comunidades autónomas hemos identificado algunas buenas prácticas en este ámbito, pero está menos generalizado y en administración local y central están llegando con un poco más de retraso, con iniciativas más enfocadas a servicios que con carácter global".

Los expertos en gestión pública creen que para que este modelo retributivo tenga éxito, es necesario implantar la cultura del incentivo en las plantillas públicas en vez de basarse en la rutina de cumplir el procedimiento. "Por lo general, los casos de éxito vienen ligados a sistemas públicos fuertemente orientados a resultados como los nórdicos o los anglosajones", señala Cortés. "La premisa para evaluar es que exista esa cultura de gestión por resultados; a partir de ahí se puede construir un sistema que evalúe la contribución de los empleados públicos a diferentes niveles".

La premisa, la gestión por resultados

Este experto cree que primero habría que extender en los ámbitos del sector público que corresponda, no necesariamente en todos, una cultura de orientación a resultados, abandonando la vieja cultura de gestión por procedimientos instalada en las Administraciones.

"Una vez que cada organización pública tenga perfectamente definidos sus objetivos impactos en el marco de una política pública, se podrán ir desgranando esos objetivos en los diferentes niveles de responsabilidad. El cumplimiento de los objetivos generales, unido a los orgánicos y personales que se tengan atribuidos sumados a la valoración por

competencias de cada empleado, es lo que debería ser el conjunto de la evaluación. Además de los datos neutros que dan las cifras, es preciso eliminar la subjetividad haciendo intervenir a diversos responsables (no sólo el directo), colaboradores externos e internos y colegas de similar nivel".

Ivorra subraya que "la adopción de la filosofía de la dirección por objetivos no es una opción para las administraciones públicas, sino un imperativo legal derivado de la Ley General de Presupuestaria, que declara que su actividad económica-financiera tiene como fines el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados. En este sentido, resulta por tanto preciso que los objetivos se expresen en términos de resultados, y no como metas genéricas".

Ahora bien, es fundamental "establecer mecanismos que hagan posible que el discurso político se convierta en acción: necesidad de planificar de la administración, gestión proactiva para anticipar soluciones y establecer la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos y metas planificados".

Cortés cree que extender la política de retribución variable a las plantillas públicas no sería, a priori, lo más acertado. "Lo más importante no es la universalización, sino priorizar en términos de coste-beneficio. Primero dependerá de cada organización pública y de su naturaleza, las hay que producen un valor público difícilmente medible en términos de resultados objetivables. Otras prestan un servicio que se puede y se debe valorar".

Posteriormente "habrá que ver dentro de cada una cuáles son las funciones que inciden de forma más clara y directa en la obtención del resultado. A partir de ahí se puede valorar si se extiende a más colectivos. Lo público es demasiado complejo para dar recetas que sirvan en todas las circunstancias; hay que ver caso a caso".

Ivorra cree que sí que habría que extender el pago por objetivos a todos los funcionarios y empleados públicos. "Resulta difícil imaginar que el trabajo de determinados empleados o colectivos públicos está exento de medición. Eso no quita que es importante definir el nivel de despliegue adecuado -de organización, departamento/servicio, individuales-, los objetivos cuantitativos y cualitativos y el nivel de afectación y alineamiento de otras políticas".

Añade que la responsabilidad para que el modelo funcione no sólo recae en los gestores o en los directivos públicos, sino en todos los empleados de las Administraciones Públicas, "porque la gestión por objetivos debe ser entendida, asumida e impulsada por todos. Adicionalmente, todos estos procesos requieren de una supervisión desde recursos humanos al objeto de ajustar y asegurar la ejecución homogénea. Esto ocurre tanto para organizaciones que se enfrentan por primera vez como aquellas ya maduras en estas prácticas de gestión".

Ventajas, pero también inconvenientes

Estos especialistas ven ventajas, pero también inconvenientes, al modelo retributivo variable. "Si el sistema de evaluación está bien planteado las ventajas son indudables: mejora en el rendimiento de las organizaciones, activación de la energía institucional, puesta en valor de las inquietudes de los empleados o la optimización en la asignación de recursos", detalla Cortés.

"Pero los inconvenientes también existen y suelen ignorarse: son sistemas complejos, con una importante carga burocrática, que consumen esfuerzos y emociones por todos los que participan. Los objetivos no siempre son fácilmente cuantificables; hay riesgo de subjetividad y que el incentivo o la sanción no esté alineado con las inquietudes de las personas".

Asimismo, se pueden dar disfunciones en determinados servicios públicos, según sugieren algunos sindicatos de Función Pública. Por ejemplo, en los servicios de atención al público la evaluación puede ser más sencilla, como el número de personas atendidas, encuestas de grado de satisfacción, etcétera, pero ¿qué criterio se seguiría para medir el desempeño en profesiones tales como los médicos, los policías o los profesores, por poner sólo algunos ejemplos?

Mejor ningún modelo a uno malo

Según Cortés, estas disfunciones se pueden producir. "Un buen sistema de evaluación es altamente complejo y no es fácil de diseñar, por eso en la práctica se adoptan medidas simplistas que establecen resultados fáciles de medir, pero que no explican o contribuyen a solucionar el problema público en cuestión. Por ejemplo: es muy fácil a un policía

medir por número de multas emitidas pero, ¿eso contribuye a reducir el número de accidentes, si éste es el objetivo?", se pregunta.

Por eso, "los indicadores deben ser más complejos", explica. "Por otra parte, los resultados se vinculan a incentivos o sanciones que no tienen por qué ser aquellos que motiven al profesional: se piensa en los económicos pero hay otras muchas cuestiones que subyacen en el desempeño de una persona. Antes que diseñar un mal sistema de evaluación es mejor no tener ninguno; los costes de un mal sistema son demasiado elevados".

Ivorra añade que el pago por objetivos, sin duda, "contribuye a la recuperación de los valores y sentido propio de la Administración al Servicio del Ciudadano, es un modelo de gestión que a través de objetivos e indicadores permite comunicar la estrategia y los valores del organismo y medir si se llevan a cabo. Además, es una herramienta de gestión que ofrece una mayor agilidad y operatividad en sus procesos de toma de decisiones, lo que da soporte a los retos futuros de la Administración".

Asimismo, "facilita a los responsables de la organización 'operativizar la estrategia', es decir, transformarla en objetivos operativos relacionados entre sí y dotarlas de indicadores que permitan medirlos, potencia la asunción de responsabilidad del directivo público como gestor de recursos públicos y permite captar talento profesional procedentes de otras disciplinas".

No obstante, Ivorra coincide con Cortés en que la fórmula no está exenta de dificultades. "El establecimiento de un sistema de indicadores no es una cuestión exenta de dificultades: En primer lugar, será preciso vencer cierta resistencia de los centros gestores basadas en la percepción de que redundarán en una mayor vigilancia".

Es más, "la dirección política también puede mostrar ciertos recelos, ya que puede ser considerado un potente instrumento de control. Asimismo, existen dificultades para medir los resultados (outputs) de la gestión pública, derivados de la complejidad para calcular ciertos costes. Por último, este sistema enfrenta la dificultad de definir comportamientos alineados con los valores de la organización, y establecer indicadores que permitan su medición".

"No obstante, sin un sistema de indicadores de gestión que proporcione información sobre el nivel de consecución de los objetivos propuestos, será imposible saber si los estamos cumpliendo o si debemos adoptar medidas para corregir desviaciones", remacha.

Pensar en términos de inversión, no de gasto

Cortés explica el retraso de la aplicación del pago por objetivos, prevista en el EBEP desde hace cinco años. "El desarrollo del EBEP -no sólo en este ámbito, sino en todos- depende de muchos factores, entre los cuales podríamos citar una creencia que se incrementaría el coste de personal, la oposición de ciertos colectivos de empleados públicos reacios a la puesta en marcha de cambios que modifiquen sustancialmente sus condiciones, o simplemente que hay otras prioridades en la agenda política como es la lucha contra el déficit".

Pero, ¿es cierto que es modelo puede salir caro para las Administraciones Públicas? Cortés cree que es un error pensar en estos términos. "Si se piensa en alicientes de tipo económico y se plantea un buen sistema de evaluación por desempeño, quizá a corto plazo sí supondría un incremento del gasto que nadie quiere afrontar en este momento".

En ese caso, "depende cómo se plantee, pero los hipotéticos mayores costes de hoy se amortizarían con creces con el ahorro y el beneficio de mañana. Pero la contrapartida no siempre debe ser económica: hay otras como el desarrollo profesional o el refuerzo de confianza que muchos empleados públicos que darían por bueno en compensación al cumplimiento de objetivos".