LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA MEDICIÓN DE LAS DIMENSIONES INTANGIBLES

CELIA ZÁRRAGA-OBERTY

Universidad Carlos III de Madrid

La evaluación del rendimiento es una de las tareas de la Gestión de Recursos Humanos en la empresa que más dificultades acarrea (Bonache & Cabrera, 2006; Lawler, 1994). A su vez, si se logra hacer bien, es una de las actividades que mayor valor añadido puede aportar a la empresa. En base a una buena evaluación del rendimiento, se pueden tomar decisiones tales como las promociones de los empleados, que van a tener una repercusión

directa en los resultados empresariales si se hacen con acierto (Murphy & Cleveland, 1995). Pero también, si se aplica mal las consecuencias pueden ser desastrosas para la empresa, en la medida que se convierte en una fuente de desmotivación de los empleados que, provocando su insatisfacción laboral y haciendo disminuir su compromiso con la organización, desembocará en una reducción de su nivel de rendimiento.

Según diversos autores (e.g. Catano, Darr & Campbell, 2007; Latham & Mann, 2006; Fletcher, 2001) la actividad de evaluación del rendimiento está influida por factores que nada tienen que ver con el propio rendimiento, como es el contexto cultural. El contexto puede hacer que sea difícil lograr datos de rendimiento válidos; o que el feedback que reciben los individuos les sea verdaderamente útil; o que los instrumentos de evaluación del rendimiento midan lo que deben medir y no otras cosas.

El nivel de rendimiento de un individuo es una variable con componentes tanto tangibles como intangibles.

En la medida en que un puesto de trabajo consista en el desarrollo de una actividad cuyos resultados sean susceptibles de ser medidos de forma cuantitativa y objetiva (por ejemplo, el número de ventas realizadas en un mes), la evaluación del rendimiento puede ser relativamente sencilla. Ahora bien, cuando el desarrollo del puesto de trabajo conlleve la realización de tareas, deberes o responsabilidades cuyos resultados no sean fácilmente objetivables ni cuantificables (por ejemplo, ejercer el liderazgo), la medición se vuelve más complicada y la herramienta de evaluación del rendimiento, en algunos casos, llega incluso a descartarse –para no enfrentar los problemas derivados de la medición del rendimiento–.

Este ha sido el caso en algunas administraciones públicas, como por ejemplo la Policía Montada de Canadá, que en el año 1992 eliminó el uso de la evaluación del rendimiento como parte del sistema de promoción de los oficiales del Cuerpo por no verse capaz de hacer frente a las dificultades que conlleva realizar dicha tarea (Catano, Darr & Campbell, 2007). Al igual que en

este caso, encontramos evidencias en la literatura que remarcan las dificultades que el contexto de la administración pública impone al desarrollo de la práctica de evaluación del rendimiento (e.g. Van Helden, 2005; Cavaluzzo & Ittner, 2004).

En este trabajo se realizará una revisión teórica sobre los sistemas de evaluación del rendimiento en los organismos de la administración pública, haciendo especial hincapié en las herramientas utilizadas para la medición del desempeño. Con ello, se tratará de dar respuesta a la pregunta de si es posible aplicar con éxito prácticas de evaluación del rendimiento en los organismos de la administración pública.

El trabajo se estructura en tres partes. En primer lugar, se analiza la herramienta de evaluación del rendimiento y las medidas del rendimiento más utilizadas. A continuación, se analiza la influencia de un contexto de administración pública sobre el uso de este tipo de herramientas, mostrándose las principales dificultades a qué se enfrentan. Finalmente, se establecen unas premisas teóricas para el logro de un sistema de evaluación del rendimiento eficaz y eficiente en dicho entorno.

LA EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO: MEDIDAS DEL DESEMPEÑO

De todos es sabido que las personas son el recurso más valioso de las organizaciones. En un mundo cada vez más globalizado donde, gracias a Internet y a todos los avances en torno a las tecnologías de la información y la comunicación, cualquier innovación en producto, proceso o servicio que se lleve a cabo es casi inmediatamente copiado por la competencia, solo las personas que conforman la organización pueden marcar la diferencia. Así pues, de cómo estén éstas seleccionadas, gestionadas y motivadas dependerá que la organización cumpla o no con su misión y alcance o no los objetivos que justifican su existencia (Aguinis, 2019).

Dentro del conjunto de herramientas de gestión de personas, la evaluación del rendimiento es sin duda una de las que ofrece mayor potencial para mejorar el funcionamiento de la organización, pero es también una de las que mayores dificultades de implantación presenta. Ya en 1994, Lawler dijo que se trataba de la práctica más ensalzada, criticada y debatida de todas las prácticas de gestión durante décadas. De ahí que haya recibido mucha atención por parte de la investigación académica especializada, existiendo en la actualidad una abundante evidencia empírica en torno a la misma. La confluencia de datos y opiniones es aquí total: no hay duda de que un buen sistema de evaluación del desempeño es capaz de transformar el talento y la motivación de las personas en una fortaleza organizativa (Lepak & Godman, 2010).

La evaluación del rendimiento se realiza en las organizaciones con diversidad de objetivos (Murphy & Cleveland, 1995), los cuales se pueden englobar en dos grandes grupos (Lepak & Gowan, 2010). En primer lugar, tiene un propósito de control, sirviendo para poder

tomar decisiones de RRHH de manera fundamentada (e.g. retribución variable, promociones, retención o no de empleados en periodo de prueba, despidos, etc). En segundo lugar, tiene un propósito de desarrollo, en la medida que es una vía para mejorar el rendimiento de los empleados (i.e. permite descubrir los puntos fuertes y débiles de los empleados y actuar en consecuencia, por ejemplo, a través de la formación).

En todas las organizaciones se hacen juicios de valor en torno al rendimiento de los empleados, pero ¿es esto un sistema de evaluación del desempeño? La respuesta es que no. La evaluación del rendimiento debe ser un proceso continuo de identificación, medición y desarrollo del desempeño de los individuos y equipos, alineándolo con las metas estratégicas de la organización (Aguinis, 2019). Así planteado será una herramienta crucial para la toma de decisiones administrativas y de desarrollo del personal. Es quizá la vía esencial a través de la cual podemos identificar las fortalezas y debilidades de cada individuo, permitiendo llevar a cabo acciones de formación y desarrollo enlazadas que le ayuden a mejorar (Bonache & Cabrera, 2006).

El elemento clave de un sistema de evaluación del rendimiento es la concepción del rendimiento y su medición. Por una parte, el rendimiento (o *performance*, en la literatura anglosajona) incluye dos elementos: (1) comportamientos y acciones —es decir, lo que el empleado hace— y (2) resultados y productos (lo que el empleado consigue) (Cascio y Aguinis, 2019). Ambos elementos están interrelacionados y se retroalimentan; esto es, el comportamiento del individuo es el que le conduce a la obtención de unos resultados. Tanto los comportamientos como los resultados deben reunir dos características esenciales para ser considerados parte del rendimiento. Primero, deben ser evaluables pudiéndose someter a un rango que vaya desde negativo a positivo pasando por neutro. Y segundo, son multidimensionales (Borman, Brantley y Hanson, 2014), lo cual significa que habrá variedad de comportamientos y de resultados que conduzcan a facilitar o a dificultar el avance hacia el logro de las metas organizativas.

Por otra parte, ante la necesidad de medir el desempeño existen dos grandes tendencias extremas y por supuesto, la opción intermedia que combina las dos anteriores. Esta última siempre será la mejor, en caso de ser posible. La primera, consistente en centrarse en medir resultados, será recomendable cuando: los trabajadores posean las habilidades necesarias para llevar a cabo el comportamiento adecuado; el comportamiento y los resultados tengan una relación directa; los resultados mejoren de manera consistente con el tiempo; o cuando existan muchas formas de hacer correctamente el trabajo, con lo cual resulte más fácil fijarse únicamente en los output obtenidos. La elección por esta forma conduce a la puesta en práctica de la conocida Dirección Por Objetivos (Drucker, 1954). La segunda opción, consistente en medir los comportamientos, es recomendable cuando: no existe una relación muy clara u obvia entre comportamientos y

resultados; los resultados son observables solo a largo plazo; o los malos resultados se pueden deber a causas que están más allá del control del evaluado. En este caso el sistema de evaluación del rendimiento que se estará utilizando se denomina «evaluación por competencias» (Lawler & Ledford, 1992).

Para completar el concepto de rendimiento o desempeño, debemos preguntarnos también ¿qué determina el desempeño o rendimiento de un individuo? Siguiendo a Campbell y Wiernik (2015), hay tres elementos clave: las aptitudes y otros rasgos de la personalidad; los conocimientos y habilidades; y el contexto. El primero es innato a la persona; el segundo se adquiere con la formación y la experiencia; y el tercero incluye aspectos externos al individuo pero que afectan a su actividad (por ejemplo, políticas de recursos humanos, cultura nacional y organizativa, liderazgo ejercido por jefes y compañeros, recursos y oportunidades disponibles, etc.). La combinación de estos tres elementos dará lugar al resultado o rendimiento del individuo, no siendo necesario que la presencia de los tres sea equilibrada (Van Ickinge, Aguinis, Mackey y DeOrtentiis, 2017).

La diferencia fundamental entre los dos primeros elementos y el tercero, el contexto, es que éste le viene impuesto al individuo, debiendo adaptarse a él y no pudiendo modificarlo. Sin embargo, los dos primeros dependen fundamentalmente de su trayectoria y su esfuerzo pasado, presente y futuro. Es por ello, que el contexto requiere una atención especial que vamos a desarrollar en el siguiente epígrafe.

LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO ↓

Casi medio siglo de investigación ha identificado factores que contribuyen a la eficiencia de un sistema de evaluación del rendimiento. Por ejemplo, el enfoque dado a las medidas del desempeño (Smither, 1998; Bernardin y Beatty, 1984; Swank y Conser, 1983; Latham, 1986; Murphy y Cleveland, 1991; Jewell, 1998; Malos, 1998), la oportunidad de participación en el proceso para el evaluado (Gilliland y Langdon, 1998; Korsgaard y Roberson, 1995; Cascio, 1998), la frecuencia de la evaluación y el feedback dado por el supervisor (Henderson, 1984; Meyer, 1991; Smith, 1987; Villanova, Bernardin, Dahmus, & Sims, 1993), el grado de oportunidad para clarificar las metas organizativas e individuales (Katzell, 1994; Latham y Wexley, 1981; Cordner, Greene, & Bynum, 1982), la formación recibida por los evaluadores (Cascio, 1998; Hauenstein, 1998), etc. Pero a pesar de ello, la falta de satisfacción con el sistema de evaluación del rendimiento utilizado es la norma. Coutts y Schneider (2004) reconocen en su estudio en torno a la realidad de la Policía de Canadá, que la falta de satisfacción se debía fundamentalmente a que el sistema no incorporaba los componentes clave del trabajo policial. Esto es, el sistema no se adapta a su contexto. Identificar, medir y definir el contexto organizativo en el cual la evaluación toma lugar es primordial para entender y desarrollar

un sistema de evaluación del rendimiento efectivo (Levy y Williams, 2004). Así pues, la evaluación del rendimiento tiene lugar en un contexto social y ese contexto juega un papel principal en la efectividad del proceso de evaluación y cómo los participantes reaccionan ante dicho proceso.

Buscar la adaptación del sistema al contexto de aplicación incluye tanto la congruencia con la cultura organizativa donde el sistema va a ser aplicado; como el contexto cultural en sentido más amplio donde se va a implantar. Pero al mismo tiempo será necesario lograr que el sistema sea eficiente en términos de costes, evalúe aspectos importantes y relevantes del puesto de trabajo que estén bajo el control del empleado, sea válido, fiable, justo, inclusivo, abierto, correcto y ético (Ewenstein, Hancock & Komm, 2016).

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CONTEXTO PARA LAS PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO ↓

Tradicionalmente, en los organismos de la administración pública se ejercía el control sobre los trabajadores a través del uso de reglas y procedimientos. Sin embargo, desde principios del siglo XXI se empezó a producir un cambio, introduciéndose las prácticas de evaluación del rendimiento que venían siendo propias del sector privado. Así pues, la mayoría de los países occidentales han promovido iniciativas para estimular el uso de prácticas de gestión del rendimiento en organismos de la administración pública, incluyéndose gobiernos centrales y gobiernos locales; así como en organizaciones del sector público como hospitales, instituciones educativas, fuerzas policiales, etc. (ver como ejemplos: Van Helden, 2005; Cavalluzzo & Ittner, 2004; Van Thiel and Leeuw, 2002; Catano, Darr and Campbell, 2007).

Al principio las técnicas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas se parecían más a una «auditoría de resultados» cuyo objetivo era sacar a relucir desviaciones en controles operativos, asignar responsabilidades funcionales e identificar áreas de reducción de costes y de mejoras operativas (Hollings, 1996). Su diseño iba creciendo en sofisticación poco a poco (Heinrich, 2002), pero esto no les llevaba a aproximarse a la esencia completa de la evaluación del rendimiento que, como ya se ha comentado anteriormente, va más allá del control, incluyendo también el desarrollo del individuo.

A continuación, ya en la década de 1990, los sistemas de evaluación del rendimiento en las administraciones públicas empezaron a ser sistemas basados en la evaluación de resultados. Coincidiendo con el auge de la aplicación en la empresa de la Dirección por Objetivos (Drucker, 1954), los organismos de la administración pública de los países occidentales se sumaron a ello. Por ejemplo, en 1993 el Gobierno de los Estados Unidos hizo obligatorios para los programas federales las evaluaciones formales de desempeño basadas en resultados (Heinrich, 2002).

Ahora bien, con estos sistemas de evaluación basados en resultados, no se lograba la satisfacción esperada. La pregunta que rondaba era: ¿dónde está la diferencia entre las aproximaciones burocráticas tradicionales (esto es, contabilidad de inputs y outputs) y los sistemas de evaluación del desempeño que sólo miden resultados? Algunos autores (Ehrenberg y Stupak, 1994; Peng, Pike, & Roos, 2007) indican que, debido a la naturaleza multifacética del sector público, se asume que es más difícil desarrollar buenas medidas de resultado. Por ejemplo, Jones (1980) resalta algunas de las dificultades en el establecimiento de indicadores dentro de un cuerpo policial. Históricamente, los indicadores se habían referido al número de informes de proceso emitidos o al número de arrestos (i.e. estadísticas impuestas), mientras que el trabajo de prevención que da lugar a menor número de informes o de arrestos es minusvalorado. Sin embargo incluso recopilando estadísticas de crímenes y detenciones surgían problemas, ya que no todos los crímenes son iguales y no todos son igualmente fáciles de aclarar.

En algunos casos, los problemas en la definición de las medidas de resultado han sido tan importantes que se ha preferido la eliminación de cualquier tipo de sistema de evaluación del rendimiento. Tal fue el caso de la Policía Montada de Canadá en el año 1992, si bien posteriormente en el año 1998 recuperó el sistema de evaluación del rendimiento pero diseñando un modelo de competencias y no de resultados (Catano, Darr y Campbell, 2007). Otro ejemplo lo encontramos en los sistemas educativos. Por ejemplo, los profesores son valorados en base a los resultados de sus alumnos sin tener en cuenta el punto de partida de los alumnos o el hecho de que hay muchas otras personas involucradas en el proceso educativo (Brown, 2005).

Mitzberg (1996) identifica algunos impedimentos para la evaluación del desempeño basada en resultados en los organismos de la administración pública. En concreto, la ausencia de un liderazgo fuerte que apoye la orientación a resultados, las medidas que restringen la flexibilidad y no están bien enlazadas con los objetivos, la desconfianza mutua entre los distintos agentes que intervienen en la gestión pública y las preocupaciones de los empleados en cuanto a que su responsabilidad no va emparejada a su nivel de autoridad. Algunos otros autores siguen la misma senda de pensamiento, considerando que el principal problema en la administración pública tiene que ver con el liderazgo y la cultura (Franco y Bourne, 2003; Andrews, Boyne, & Enticott, 2006; De Waal, 2007). De hecho, muchos gestores del sector público usan sistemas de evaluación del desempeño que les vienen impuestos desde la jerarquía de sus propias organizaciones, sin evaluar su adaptación al contexto (Zigan, Macfarlane, & Desombre, 2008).

Parece entonces claro, que la medida exclusiva de los resultados no es lo adecuado para la aplicación de un sistema de evaluación del rendimiento en un entorno tan difuso como el que se configura en las administraciones públicas. Según DeNisi (2000), si se

quiere influir mínimamente en el nivel de desempeño, se debe hacer influyendo sobre el comportamiento de los individuos.

Por otra parte, Van de Walle (2008), aunque reconoce que hay problemas debidos a la calidad de los datos recogidos, discute los dilemas de la definición de indicadores en el sector público y concluye que los problemas no son técnicos, sino conceptuales (¿cuál es el papel del sector público y qué es un buen resultado?). La investigación en torno a la evaluación del desempeño sugiere que, un buen sistema de evaluación del rendimiento para la administración pública debe usar medidas que: (1) estén alineadas con las metas; (2) estén lo más próximas posible al desempeño real; (3) sean relativamente sencillas de aplicar y de bajo coste; y (4) sean difícilmente manipulables (Hart, 1988; Holmstrom & Milgrom, 1991). Sin embargo, la experiencia demuestra que es difícil desarrollar e implementar sistemas de evaluación del desempeño con dichas cualidades. Cuando metas múltiples y algunas de ellas en conflicto, son las que motivan a los empleados; cuando los objetivos organizativos y las medidas de rendimiento son divergentes; o cuando no se observa verdadero esfuerzo burocrático en los diferentes niveles del gobierno, los problemas con los sistemas de evaluación del desempeño se agrandan (Kravchuk y Schak, 1996).

En la misma línea, Murphy y Cleveland (1995) indican que urge que, además de especificar buenas medidas del desempeño, los gestores presten más atención a los factores contextuales que influyen o interfieren con las medidas de desempeño. Los factores contextuales que ellos identificaban en un estudio sobre organizaciones del sector privado incluyen la complejidad y coordinación organizativa; el clima organizativo o la cultura y valores; la competencia entre unidades funcionales o dentro del propio sector; y las condiciones políticas y económicas generales. La importancia de estos factores puede verse aumentada en las organizaciones públicas por las prioridades administrativas y políticas frecuentemente cambiantes; los conflictos profesionales y partidistas dentro de las burocracias, y por las, muchas veces precarias, uniones entre niveles de gobierno y entre autoridades formales e informales en la implementación de programas.

En general, una característica distintiva de la administración pública, es su dependencia de estructuras de poder, de procesos de negociación, su necesidad de responder a valores en conflicto e incluso a intereses particulares (Verebeeten, 2008). Todo esto no es más que la consecuencia de estar inmerso en un sistema político, que trata de ejercer control sobre ellos y se dibuja como un problema en la medida que favorece el establecimiento de objetivos más ambiguos de lo que un buen sistema de evaluación del rendimiento requiere. Los objetivos poco claros proporcionan a los políticos la oportunidad de reaccionar mejor ante los cambios (Hofstede, 1981). Las metas ambiguas pueden ser una protección ante recortes de presupuestos, ya que si la organización no invierte en eficiencia y

transparencia no estará claro para los demás políticos si el dinero se podría ahorrar o no (De Bruijn, 2002). Además, las metas ambiguas disminuyen las posibilidades de que los políticos puedan ser considerados responsables de los problemas y desastres que tengan lugar. Si hay gran variedad de objetivos, esto dará la oportunidad de compensar los malos resultados en un área (por ejemplo, excederse en los presupuestos de costes) con otros resultados por encima de lo esperado (por ejemplo, la reducción del número de pacientes en lista de espera para someterse a una operación).

Chun y Rainey (2005) valoraron los efectos, en el gobierno federal de los Estados Unidos, de la ambigüedad de metas a nivel organizativo sobre diversas variables de resultados como la efectividad directiva, la orientación de servicio al cliente, la productividad y la calidad del trabajo de los empleados. Las cuatro medidas mostraron relación negativa y significativa con la ambigüedad de metas. Los autores interpretaron los resultados como una evidencia de la necesidad de incrementar el nivel de especificidad de las metas que se establecían. Por su parte Wright (2004) examinó hasta qué punto el establecimiento de metas ambiguas, objetivos en conflicto y restricciones de procedimiento, tenían un efecto negativo sobre el desempeño de los empleados públicos. Si bien demostraron efectivamente que el efecto era negativo, sus datos también sugieren que la ambigüedad en los objetivos organizativos se puede contrarrestar mejorando la cantidad y calidad del feedback que se da a los empleados. Esto es debido a que a través del feedback se puede incrementar el compromiso del empleado (Tziner y Kopelman, 2002).

En conclusión, vemos que en los organismos de la administración pública, el establecimiento de sistemas de evaluación del rendimiento enfrenta dos problemas. Por un lado, la propia medida del resultado es difícil de acordar, por tratarse de un contexto complejo que principalmente implica que las acciones concretas de individuos o grupos no siempre tengan una relación directa con el resultado global de la organización; y por otro lado, la combinación de política y gestión en el seno de las administraciones públicas provoca el establecimiento de metas ambiguas.

Un sistema de evaluación del rendimiento válido para una administración pública será aquel que haga frente a los dos grandes problemas planteados. En el siguiente epígrafe se establecen las premisas que para ello los sistemas a implantar deben cumplir.

PREMISAS PARA EL LOGRO DE UN BUEN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO EN LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ↓

Fruto de la revisión de la literatura realizada se concluye que hay dos aspectos centrales para el logro de un sistema de evaluación del rendimiento aplicable a la administración pública. En primer lugar, es necesario hacer un esfuerzo por establecer objetivos claros y motivadores. Y en segundo lugar, la evaluación deberá

basarse en comportamientos (o competencias) más que puramente en resultados. Pero, como se explicará a continuación, ambas premisas están entrelazadas.

La teoría del establecimiento de metas (Locke and Latham, 1990; Latham and Locke, 2007) establece que un objetivo difícil pero específico conduce a mejores resultados que uno fácil, generalista o simplemente, no definido. Además, con buenas aptitudes y compromiso, cuanto más difíciles sean las metas planteadas, mayor será el rendimiento de la persona. En paralelo, variables tales como la participación en la toma de decisiones, el feedback (incluyendo las felicitaciones), la competencia y los incentivos monetarios solo afectan el comportamiento de una persona en la medida que conduzcan al compromiso con un objetivo específico y que suponga un reto para la persona. Está demostrado que solo con dinero no se logra el compromiso con un objetivo (Latham, Borgogni y Pettitta, 2008).

Hay que tener en cuenta que la investigación ha demostrado que el establecimiento de objetivos específicos y difíciles favorece el desempeño, pero siempre y cuando el empleado sepa qué tiene que hacer o dicho de otro modo, tenga los conocimientos y habilidades necesarias para saber lo que tiene que hacer (Mace, 1935; Selden y Brewer, 2000). Tal y como demostraron Kanfer y Ackerman (1989) en un trabajo de simulación, cuando el enfoque de atención de la persona debe ser la adquisición de conocimiento, animarle a hacer lo que mejor sepa hacer da lugar a mejores resultados que enfocarle sobre el logro de una meta de desempeño difícil (como indica la teoría del establecimiento de metas). La explicación a esto la encuentran los autores en la teoría de la asignación de recursos cognitivos, que indica que asignar esfuerzo al logro de un objetivo hace restar esfuerzo al proceso de adquisición del conocimiento necesario para lograr desempeñar la tarea que es requerida para ello. Ahora bien, si se establecen metas u objetivos de aprendizaje, más que de resultados, el esfuerzo de la persona estará precisamente enfocado al aprendizaje y se logrará con mucha mayor probabilidad el resultado final adecuado (Winters y Latham, 1996).

Se han hecho más de mil estudios para contrastar los efectos del establecimiento de metas (Mitchell y Daniels, 2003) y más del 90% de ellos han mostrado sus efectos positivos sobre el desempeño del empleado o del equipo (Locke and Latham, 1990). Así pues, los organismos de la administración pública que quieran lograr un sistema de evaluación del desempeño eficiente, debería hacer un esfuerzo por establecer objetivos claros y huir de la tendencia a la vaguedad o difusión en la definición de sus metas.

Sin embargo, ¿qué ocurre si, dado el funcionamiento real de la administración pública, no se puede evitar que las metas u objetivos que se plantean sean vagos o difusos? Teniendo en cuenta que los sistemas de evaluación del rendimiento se plantean para el control y desarrollo del individuo (i.e. el empleado y no la organización globalmente), lo que sí se puede hacer

en la administración pública es un esfuerzo por definir metas específicas y retadoras para la persona, a nivel de puesto de trabajo (Latham y Mann, 2006).

Siguiendo la experiencia del sector privado (e.g. Latham, Mitchell, y Dossett, 1978; Latham y Wexley, 1994), todo lo que se requiere es un análisis de puestos de trabajo que permita definir conceptos «vagos» como efectividad directiva, orientación de servicio al cliente, productividad o calidad del trabajo. Un análisis de puestos de trabajo realizado haciendo uso de la técnica del incidente crítico (Flanagan 1954) ayudará a identificar los comportamientos en el puesto de trabajo indicadores de los distintos niveles de rendimiento. En base a ello se pueden desarrollar escalas de observación de comportamientos (*Behavior Observation Scales*, BOS), que estarán aisladas de la influencia de factores irrelevantes que no están bajo el control de los empleados. Las BOS indican a los empleados cuáles de sus comportamientos justifican un reconocimiento, un traslado, una medida disciplinaria, una promoción, una degradación o un despido. Los empleados son puntuados en una escala de cinco puntos en relación con la frecuencia en que se observe cada comportamiento crítico en su puesto de trabajo. La investigación ha demostrado que el uso de las BOS para proporcionar feedback es propicio para lograr el compromiso con metas específicas y retadoras (Tziner y Kopelman, 2002).

Curiosamente llegamos a la conclusión de que la concreción de los objetivos conduce a la evaluación del rendimiento del empleado en base a comportamientos (y no a resultados). Esto coincide con la otra premisa que ha sido planteada fruto de la revisión realizada. Un contexto como el de la administración pública, donde no se ve una relación directa entre el esfuerzo individual y el resultado global, y donde además tales resultados son observables solo en el largo plazo, se plantea como el escenario adecuado para la realización de una evaluación de comportamientos y no de resultados.

CONCLUSIONES Y FUTURA INVESTIGACIÓN ↓

Un buen sistema de evaluación del rendimiento tiene ventajas tanto para evaluados (empleados, trabajadores) como para evaluadores (directivos, jefes, mandos). Desde el punto de vista de los primeros, un buen sistema les ayudará a conocerse mejor a sí mismos, a incrementar su autoestima y motivación, a mejorar su rendimiento y a tener más claras las tareas y deberes de su puesto de trabajo. Desde la perspectiva de los segundos, un buen sistema les permitirá tomar decisiones más justas y apropiadas en torno a aspectos administrativos, comunicar las metas de la organización con mayor claridad, identificar y reconocer a los trabajadores de mejor rendimiento, orientar cambios organizativos, motivar comportamientos participativos y mejorar la involucración de los empleados.

Estas ventajas no solo pueden ser aprovechadas por las empresas del sector privado, sino que también las

del sector público y los propios organismos de la administración pública pueden beneficiarse de ellos. Sin embargo, la revisión realizada en este trabajo ha puesto de manifiesto que tal adaptación al sector público no es sencilla. Existen dos retos importantes a superar para lograr éxito. De una parte, siguiendo la teoría del establecimiento de metas, los objetivos o metas deben ser específicos y difíciles, en el sentido de suponer un reto para los individuos. Y de otra parte, dado el contexto que plantea la administración pública, la evaluación será más eficiente si se basa en comportamientos o competencias, que no en resultados.

Se ha demostrado que ambas premisas confluyen en la utilización de la metodología que conduce a las escalas de observación de comportamientos (BOS). Así pues, el problema de establecer intencionadamente objetivos de resultados vagos o poco definidos se puede contrarrestar con el establecimiento de metas de comportamiento específicas y que supongan un reto para el individuo. Tales metas serán de aprendizaje, en vez de comportamiento, en aquellas situaciones donde los empleados carezcan del conocimiento sobre cómo lograr un resultado dado.

Este trabajo supone una aportación teórica para la aplicación de la evaluación del rendimiento a la administración pública, pero deja pendiente el contraste empírico de lo que en él se plantea. Existe mucha literatura empírica que ha puesto de manifiesto el funcionamiento de estos sistemas en las administraciones públicas de diversidad de países (eg. Australia –Wood, Bandura y Bailey, 1990-, Canadá –Brown y Latham, 2000-, el Caribe –Punnett, 1986-, England –Mace, 1935-, Alemania –Kleinbeck, 1986-, Israel –Erez y Zidon, 1984-, Japón –Matsui, Kakuyama y Onglatco, 1987-), pero queda aún por analizarse la realidad en España. Un reto futuro e interesante será contrastar el uso de estos sistemas en los organismos de la administración pública española, profundizando en las peculiaridades que ello pueda plantear.

REFERENCIAS ↓

- Aguinis, H. (2019): *Performance Management*. 4th Edition. Chicago University Press.
- Andrews, R., Boyne, G. & Enticott, G. (2006): «Performance failure in the public sector». *Public Management Review*, 8 (2): 273-296.
- Bernardin, H.J. & Beatty, R.W. (1984): *Performance appraisal: Assessing Human Behavior at Work*. Kent, Boston. MA.
- Bonache, J. & Cabrera, A. (2006): *Dirección de Personas: Evidencias y perspectivas para el siglo XXI*. Madrid. Pearson Educación, S.A.
- Borman, W.C., Brantley, L.B. & Hanson, M.A. (2014): «Progress toward understanding the structure and determinants of job performance: A focus on task and citizenship performance». *International Journal of Selection & Assessment*, 22: 422-431.
- Brown, A. (2005): «Implementing performance management in England's primary schools». *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(5/6): 468-481.
- Brown, T.C. & Latham, G.P. (2000): «The effects of goal set-

ting and self-instruction training on the performance of unionized employees». *Industrial Relations*, 55: 80-94.

Campbell, J.P. & Wiernick, B.M. (2015): «The modeling and assessment of work performance». *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2: 47-74.

Cascio, W.F. (1998). *Applied Psychology in Human Resource Management*. Upper Saddle River, NJ. Prentice Hall.

Cascio, W.F. & Aguinis, H. (2019). *Applied psychology in talent management* (8th Edition). Thousands Oaks, CA: Sage Publications.

Catano, V.M., Darr, W. & Campbell, C.A. (2007): «Performance appraisal of behavior-based competencies: A reliable and valid procedure». *Personnel Psychology*, 60: 201-230.

Cavaluzzo, K.S. & Ittner, C.D. (2004): «Implementing performance management innovations: evidence from government». *Accounting, Organizations and Society*, 29: 243-267.

Chun, Y. H. & Rainey, H.G. (2005): «Goal ambiguity and organizational performance in U.S. Federal Agencies». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 529-557.

Cordner, G.W., Greene, J.R. & Bynum, T.S. (1982): «Police human resource planning», en *Managing Police Work*, J.R. Greene (ed). Beverly Hills, CA. Sage, pp. 53-74.

Coutts, L.M. & Schneider, F.W. (2004): «Police officer performance appraisal systems: How good are they?». *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 27 (1): 67-81.

De Bruijn, H. (2002): «Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement». *International Journal of Public Sector Management*, 15 (7): 578-594.

DeNisi, A. S. (2000): «Performance appraisal and performance management» en *Multilevel theory, research and methods in organizations: Foundations, extensions and new directions*, eds. K.J. Klein & S.W.J. Kozlowski. San Francisco, CA: Jossey-Bass, pp. 121-156.

De Waal, D. (2007): «Successful performance management? Apply the strategic performance management development cycle!». *Measuring Business Excellence*, 11 (2): 4-11.

Drucker, P. (1954): *The Practice of Management*. Londres. Harper & Row.

Ehrenberg, R. & Stupak, R. (1994): «Total quality management: its relationship to administrative theory and organizational behaviour in the public sector». *Public Administration Quarterly*, 18 (1): 75-98.

Erez, M. & Zidon, I. (1984): «Effect of goal acceptance on the relationship of goal difficulty to performance». *Journal of Applied Psychology*, 69: 69-78.

Ewenstein, B., Hancock, B. & Komm, A. (2016): «Ahead of the curve: The future of performance management». *Mckinsey Quarterly*, 2: 64-73.

Flanagan, J.C. (1954): «The critical incident technique». *Psychological Bulletin*, 51: 327-358.

Fletcher, C. (2001): «Performance appraisal and management: The developing research agenda». *Journal of Occupational & Organizational Psychology*, 74(4): 473-487.

Franco, M. & Bourne, M. (2003): «Factors that play a role in 'managing through measures'». *Management Decision*, 41 (8): 698-710.

Gilliland, S.W. & Langdon, J.C. (1998): «Creating performance management systems that promote perceptions of fairness» en *Performance Appraisal: State of the Art in Practice*. J.W. Smither (ed). San Francisco, CA. Jossey-Bass.

Hart, O. (1998): «Incomplete contracts and the theory of the firm». *Journal of Law, Economics, and Organization*, 4 (1): 119-139.

Hauenstein, N.M.A. (1998): «Training raters to increase the accuracy of appraisals and the usefulness of feedback» en *Performance Appraisal: State of the Art in Practice*. J.W. Smither (ed). San Francisco, CA. Jossey-Bass, pp. 404-442.

Heinrich, C.J. (2002): «Outcomes-based performance management in the public sector: Implications for government accountability and effectiveness». *Public Administration Review*, 62 (6): 712-725.

Henderson, R.I. (1984): *Performance Appraisal*, 2nd Edition. Reston, VA. Reston Publishing Co.

Hofstede, G. (1981): «Management control of public and non-for-profit activities». *Accounting, Organizations and Society*, 6: 193-211.

Hollings, R.L. (1996): *Reinventing Government: An Analysis and Annotated Bibliography*. Commack, NY: Nova Science Publishers.

Holmstrom, B. & Milgrom, P. (1991): «Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design». *Journal of Law, Economics, and Organization* 7: 24-52.

Jewell, L.N. (1998). *Contemporary Industrial/Organizational Psychology*, 3rd Edition. Pacific Grove, CA. Brooks/Coel Publishing Co.

Jones, J. (1980): *Organizational Aspects of Police Behaviour*. Gower, Aldershot.

Kanfer, R. & Ackerman, P.L. (1989): «Motivation and cognitive abilities: an integrative aptitude treatment interaction approach to skill acquisition». *Journal of Applied Psychology*, 74: 657-690.

Katzell, R.A. (1994): «Contemporary meta-trends in industrial and organizational psychology» en *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Vol. 4, 2nd ed. H.C. Triandis, M.D. Dunnette, & L.M. Hough (eds). Palo Alto, CA. Consulting Psychologists Press, pp. 1-89.

Kleinbeck, U. (1986): «Effects of goal setting on motivation and performance in dual-task situations». Paper presented at the 21st International Congress of Applied Psychology.

Korsgaard, M.A. & Roberson, L. (1995): «Procedural justice in performance evaluation: the role of instrumental and non-instrumental voice in performance appraisal discussions». *Journal of Management*, 21: 657-669.

Kravchuk, R.S. & Schak, R.W. (1996): «Designing effective performance measurement systems under the government performance and results act of 1993». *Public Administration Review*, 56(4): 348-358.

Latham, G.P. (1986): «Job performance and appraisal», en *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, C.L. Cooper & I. Robertson (eds). New York, NY. John Wiley & Sons, pp. 117-155.

Latham, G.P., Borgogni, L. & Petitta, L. (2008): «Goal setting and performance management in the public sector». *International Public Management Journal*, 11 (4): 385-403.

Latham, G.P. & Locke, E.A. (2007): «New developments in and directions for goal setting». *European Psychologist*, 12: 290-300.

Latham, G.P. & Mann, S. (2006): «Advances in the science of performance appraisal: implications for practice», en *International Review of Organizational and Industrial Psychology*, 21, eds. G.P. Hodgkinson & J.K. Ford. San Francisco. Wiley.

Latham, G.P., Mitchell, T.R. & Dossett, D.L. (1978). «The importance of participative goal setting and anticipated rewards on

goal difficulty and job performance». *Journal of Applied Psychology* 63: 163-171.

Latham, G. P. & Wexley, K. N. (1981): *Increasing Productivity Through Performance Appraisal*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Latham, G.P. & Wexley, K.N. (1994): *Increasing productivity through performance appraisal*. Reading, MA: Addison Wesley.

Lawler, E.E. (1994): «Performance Appraisal: The Next Generation». *Compensation and Benefits Review*, mayo-junio.

Lawler, E.E. and Ledford, G.E. (1992): «A Skill-based Approach to Human Resource Management», *European Management Journal*, 10, 383-391.

Lepak, D. & Godman, M. (2010): *Human Resource Management: Managing employees for competitive advantage*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Levy, P.E. & Williams, J.R. (2004): «The social context of performance appraisal: A review an framework for the future». *Journal of Management*, 30(6): 881-905.

Locke, E.A. & Latham, G.P. (1990): *A theory of goal setting and task performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Mace, C.A. (1935): *Incentives: some experimental studies*. Industrial Health Research Board Report (Great Britain), No. 72.

Malos, S.B. (1998): «Current legal issues in performance appraisal», en *Performance Appraisal: State of the Art in Practice* J.W. Smither (ed). San Francisco, CA. Jossey-Bass, pp. 537-547.

Matsui, T., Kakuyama, T. & Onglatco, M.L.U. (1987): «Effects of goal and feedback on performance in groups». *Journal of Applied Psychology*, 72: 407-415.

Meyer, H.H. (1991): «A solution to the performance appraisal feedback enigma». *Academy of Management Executive*, 5 (1): 68-76.

Mitchell, T.R. & Daniels, D. (2003): «Motivation» en *Comprehensive Handbook of Psychology: Industrial Organizational Psychology*, Vol. 12, W.C. Borman, D.R. Ilgen, & Klimoski, R.J. (eds). New York: Wiley & Sons, pp. 225-254.

Mitzi, H. (1996): «Managing government, governing management». *Harvard Business Review*, 74 (3): 75-83.

Murphy, K. R. & Cleveland, J. N. (1995): *Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Peng, T., Pike, S. & Roos, G. (2007): «Intellectual capital and performance indicators: Taiwanese healthcare sector». *Journal of Intellectual Capital*, 8 (3): 538-556.

Punnett, B. J. (1986): «Goal setting: An extension of the research». *Journal of Applied Psychology*, 71(1), 171.

Selden, S.C. & Brewer, G.A. (2000). «Work motivation in the senior executive service: testing the high performance cycle theory». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10: 531-550.

Smith, M. (1987): «Feedback as a performance management technique». *Management Solutions*, 32: 20-29.

Smither, J.W. (1998): «Lessons learned: research implications for performance appraisal and management practice» en *Performance Appraisal: State of the Art in Practice*. J.W. Smither (ed). San Francisco, CA. Jossey-Bass, pp. 537-547.

Swank, C.J. & Conser, J.A. (1983): *The Police Personnel System*. New York, NY. John Wiley & Sons.

Tziner, A. & Kopelman, R.E. (2002): «Is there a preferred performance rating format? A non-psychometric perspective». *Applied Psychology: An International Review*, 51: 479-497.

Van de Walle, S. (2008): «Comparing the performance of national public sectors: conceptual problems». *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57 (4): 329-338.

Van Helden, G.J. (2005): «Researching public sector transformation: the role of management accounting», *Financial Accountability and Management*, 21(1): 99-133.

Van Idelkinge, C.H., Aguinis, H., Mackey, J.D., & DeOrtentiis, P.S. (2017): «A meta-analysis of the interactive, additive, and relative effects of cognitive ability and motivation on performance». *Journal of Management*, 44(1): 249-279.

Van Thiel, S. & Leeuw, F. (2002): «The performance paradox in the public sector». *Public Performance and Management Review*, 25(3): 267-281.

Verebeeten, F.H.M. (2008): «Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance». *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3): 427-454.

Villanova, P., Bernardin, H.J., Dahmus, S. & Sims, R. (1993): «Rater leniency and performance appraisal discomfort». *Educational and Psychological Measurement*, 53: 789-799.

Winters, D. & Latham, G.P. (1996): «The effect of learning versus outcome goals on a simple versus a complex task». *Group and Organization Management*, 21: 236-250.

Wood, R., Bandura, A., & Bailey, T. (1990): «Mechanisms governing organizational performance in complex decision-making environments». *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 46(2), 181-201.

Wright, B.E. (2004): «The role of work context in work motivation: A public sector application of goal and social theories». *Journal of Public Administration Theory and Research*, 14: 59-78.

Zigan, K., Macfarlane, F. & Desombre, T. (2008): «Intangible resources as performance drivers in European hospitals», *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57 (1): 7-71.