

De Sísifo a Hércules: la construcción de sistemas de evaluación de desempeño en las organizaciones públicas modernas

Ana Laura Rodríguez Gustá*

EXPONE UN NUEVO ENFOQUE DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ORIENTADO AL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL Y AL CRECIMIENTO PERSONAL, DESARROLLANDO LOS ELEMENTOS Y REQUISITOS NECESARIOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN E ILUSTRÁNDOLO CON EXPERIENCIAS DE CHILE, URUGUAY Y ARGENTINA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA EVALUACION DEL DESEMPEÑO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE APPRAISAL

La evaluación de personal: desafíos para una gestión moderna

La evaluación de la gestión y la labor de las personas en las organizaciones públicas modernas es un desafío político y técnico. Del buen trabajo del cuerpo laboral dependen,

entre otras cuestiones, la eficacia de una organización en proveer bienes y servicios públicos, el fortalecimiento de las actividades de la organización, el empleo eficiente de los recursos públicos, etc. En otras palabras, se espera que las micro prácticas laborales cotidianas, en el agregado, afecten la eficacia del Estado. Entre estas micro prácticas se destaca el desempeño de los individuos.

* Doctora en Sociología por la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET, y docente de la Universidad Nacional de San Martín (Escuela de Política y Gobierno, UNSAM, Argentina). Ha sido consultora del CLAD en materia de evaluación de desempeño y su tesis doctoral examinó desigualdades de género como fruto de sistemas de calificación de personal en el Estado uruguayo.

Recibido: 13 de junio del 2012-
Aceptado: 17 de agosto del 2012.

Por ello se han introducido los denominados sistemas de evaluación de personal o de desempeño en el Estado. Incluso, en ausencia de procedimientos formales de evaluación de las personas, siempre existen prácticas informales valorativas que afectan cómo es percibido y retribuido el trabajo de funcionarios y funcionarias (DeNisi, 1996). En todo caso, siempre es preferible

Ana Laura Rodríguez Gustá (2012). De Sísifo a Hércules: la construcción de sistemas de evaluación de desempeño en las organizaciones públicas modernas.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (62-63): 151-170, 2012

151

contar con un sistema formal que además de apuntar a la objetividad y la estandarización, es conocido y sus resultados pueden apelarse mediante sistemas de garantías.

Dada la relevancia de los sistemas de la evaluación del desempeño, este artículo argumenta por un sistema eficaz, lo que supone que arroje resultados fiables y asegure el cumplimiento de criterios mínimos de justicia organizacional. Esta reflexión está inspirada en tres casos específicos de sistemas de evaluación, cuatro de los cuales son relativamente eficaces y un tercero aún está en estadio de diseño (véase el anexo metodológico). Éstos son: el Sistema de Gestión de Desempeño del Banco Central de la República Argentina, BCRA, el Sistema de Evaluación del Desempeño del Servicio Civil de Chile y el Sistema de Gestión de Desempeño del Instituto Federal Electoral, IFE, de México. El modelo propositivo es el sistema de gestión de desempeño de la Oficina Nacional del Servicio Civil del Uruguay, ONSC, del que fui partícipe directa en el marco de una misión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, a fines de 2011.¹ Además, este artículo se nutre del trabajo de tesis doctoral sobre sistemas de calificación de personal y desigualdades de género realizado en cuatro organizaciones del Estado uruguayo.

1. Las opiniones aquí vertidas son de mi responsabilidad y no comprometen a ninguno de estos actores.

Históricamente, los sistemas o procedimientos de evaluación de personal, con frecuencia denominados procedimientos de calificación de las personas, han sido establecidos con objetivos ambiciosos para nutrir una amplia gama de decisiones organizacionales. Entre ellas, se puede mencionar el premiar a quienes tienen buen desempeño con mejores perspectivas de carrera funcional (promociones, rotación, etc.), con retribuciones económicas específicas, con reconocimientos simbólicos. En suma, quienes se destaquen por su desempeño laboral (compromiso con la organización, buena calidad de trabajo, relaciones interpersonales respetuosas, entre otras dimensiones) deberían ser visualizados y compensados por sus superiores jerárquicos.

A pesar de las innumerables bondades asociadas, teóricamente, con los sistemas de evaluación de personal, la realidad de las organizaciones públicas muestra un panorama complejo respecto de su implementación. De hecho, las experiencias de evaluación en la región son *ceremoniales*, hay *reversión de sentido*, *desplazamiento* o bien resultan sumamente conflictivas y traumáticas para los grupos de trabajo.

Las bondades que surgirían con la aplicación de los sistemas de evaluación del personal hacen que las jerarquías del Estado persistan en la tarea, semejante a la de *Sísifo*, de construir e implementar sistemas de evaluación de personal a pesar

de las llamativas dificultades regularmente encontradas. El diagnóstico coordinado por Mercedes Iacoviello (Echeverría, 2006) mostró que el desempeño individual de los servicios civiles en América Latina está en un estadio primario de desarrollo e incluso hay resistencia a la adopción de evaluaciones por parte de diferentes actores, especialmente las jefaturas y las direcciones.² Solamente Chile y Brasil aparecerían con instrumentos medianamente fiables pero, aún así, recostados en la formalidad de su aplicación más que en un desarrollo sustantivo de los desempeños de las personas. Cualquier esfuerzo, por lo general, partirá de un descreimiento en las evaluaciones por lo que una primera tarea será dotar de legitimidad a la propia idea de la evaluación (Beltrán, 1988).

La práctica ceremonial refiere a la adopción de un sistema de evaluación que se cumple formalmente pero en la organización se sabe que sus resultados no está reflejando información del desempeño de las personas; la reversión del sentido es cuando el sistema se aplica pero con otros fines (por ejemplo, compensar económicamente a los grupos con salarios más bajos), por lo que los resultados de desempeño como tal son tergiversados; el desplazamiento

2. A fin de obtener un panorama empírico general de la región en este aspecto, véase las publicaciones del diagnóstico de los servicios civiles de América Latina y el Caribe coordinado por Mercedes Iacoviello. Entre otras, Iacoviello y Zuvanich (2006) y Echeverría (2006).

es una desviación de la evaluación de los mandos medios a los cuerpos institucionales como tribunales y/o comités por resistencia a utilizar el sistema (Rodríguez Gustá, 2004 y 2009).

Esto muestra que, al momento de implementarse, los procedimientos no se instauran en forma eficaz y precisa. Más aún, aquellos casos en que los procedimientos de evaluación son aplicados regularmente y guardan cierto grado de credibilidad y legitimidad respecto de sus resultados, usualmente están circunscriptos a organizaciones públicas específicas (bancos centrales, empresas públicas, entes desconcentrados o descentralizados, etc.) Son poco comunes los procedimientos de evaluación de personal estandarizados que sean aplicables al servicio civil en su totalidad y que cumplan sus objetivos esperados. Por cierto, incluso en aquellos contextos donde los sistemas son exitosos, persisten innumerables problemas y una constancia para realizar ajustes es clave por parte de las oficinas de recursos humanos.

No hay recetas únicas para los sistemas de evaluación de personal sino que son altamente dependientes de sus contextos organizacionales y grupales. Esto es así porque estos sistemas, para funcionar, suponen el ejercicio de *discreción regulada* (Rodríguez Gustá, 2009) por parte de evaluadoras y evaluadores. Al identificar y evaluar el desempeño del cuerpo funcional, los sistemas de evaluación deben

recurrir a las percepciones y al juicio de las personas. Son, por tanto, procedimientos formales que intrínsecamente implican componentes subjetivos e informales para su propio uso.³ Por ende, éstos son sistemas *híbridos*, al combinar, en forma simultánea, elementos discrecionales con elementos burocráticos y, por tanto, reúnen una doble condición que los hace desafiantes para una organización.

Respecto de los aspectos formales y estrictamente burocráticos, las personas que evalúan deben apearse a pautas previamente establecidas en procedimientos estandarizados mediante instructivos y manuales de evaluación (competencias y/o factores de evaluación, escalas, etc.) De esta manera, los criterios para ponderar el desempeño del personal no estarían sujetos a las definiciones y prioridades de supervisores y supervisoras individuales sino que responderían a categorías genéricas reglamentariamente estipuladas. Con todo, estas definiciones generales del desempeño suponen un juicio por parte de las personas supervisoras respecto de la calidad del trabajo de sujetos concretos, al momento de asignar calificaciones, introduciendo un condimento subjetivo en un proceso mentadamente objetivo (López Novo, 1994). En definitiva, sin la manifestación de un juicio propio y personal de un supervisor o supervisoras,

no habría evaluación de desempeño. Es decir, son un punto intermedio entre lo formal y lo informal, entre las reglas y las negociaciones cotidianas, entre las personas para llevar a cabo sus tareas, entre lo estandarizado y lo idiosincrático.

Habida cuenta de estas consideraciones, en este artículo se enfatizará en los procesos organizacionales que estos sistemas ponen en marcha y sus consecuencias simbólico-políticas para la gestión humana en un Estado moderno, más que abordar la arquitectura de los mismos (factores o competencias, escalas y puntajes, capacitación para la evaluación, etc.) El resultado de los sistemas de evaluación es diferenciar a las personas y a los grupos según su desempeño, pero deberá lograrse una *diferenciación cooperativa* y no conflictiva, como es generalmente el caso.

Muchas veces las falencias experimentadas encontrarían su razón de ser en las fallas en el diseño del sistema de evaluación y, en todo caso, el problema se adjudicaría a supervisores poco comprometidos y a los "ruidos" que los actores introducirían al momento de evaluar. Con todo, en nuestra perspectiva, un sistema bien diseñado es aquel que toma en cuenta las restricciones del contexto y permite su adecuada implementación. Todas las organizaciones públicas son complejas, por lo que se parte de la premisa de que existen condiciones organizacionales, institucionales y políticas que afectan la implementa-

3. Por reflexiones acerca de este tipo de procedimientos, véase Manning 2008, Morand 1995, Spilerman 1986, Zhou 1993).

ción del procedimiento. Por ende, el mejor sistema es aquel que puede ponerse en marcha en forma efectiva, aún bajo condiciones que puedan ser adversas, más allá de que no sea un sistema ideal. En términos simples, un buen sistema de evaluación es un sistema factible dadas las condiciones organizacionales existentes.

Las modernas concepciones de evaluación del desempeño apuntan a recuperar que lo fundamental de este proceso es la mejora continua del trabajo desarrollado por las organizaciones del Estado (CLAD, 2010). El valor central del sistema es lograr el mayor desarrollo del cuerpo funcional. *Al colocar el desarrollo del cuerpo funcional en el centro*, varios autores afirman que será más factible contribuir al bienestar organizacional e individual (Daley, 2005).

Los sistemas de evaluación de personal, en caso de ser instaurados en forma eficaz, constituirían un punto de inflexión para las “formas de ver y de hacer del Estado” respecto de sus funcionarios y funcionarias. Estarían asociados, entre otras cuestiones, a un mayor grado de *justicia organizacional* y de reconocimiento personal. Las personas tendrían la posibilidad de ser reconocidas por sus aportes, de contar con jefaturas comprometidas con su desempeño, contribuir al trabajo grupal, de recibir insumos para su-

perar debilidades y apuntalar fortalezas. Dada las críticas que recibe la cultura de la burocracia pública, el aporte de un sistema de evaluación tendería a desterrar prácticas distorsivas sedimentadas y remover inercias. En vistas de estas consideraciones, hoy se habla de gestión del desempeño (*performance management*) más que de evaluación de desempeño (*performance appraisal*) (Smither y London, 2009). No solo se trataría de calificar el desempeño sino de gestionar cómo mejorar el trabajo de las personas. Esto no se restringe a la aplicación de un único instrumento de personal en un momento dado del tiempo, sino que supone varios procesos de gestión (como la fijación de metas, la auto evaluación, el seguimiento y la re-*realimentación*).

Esta postura difiere de la tradición instalada en varias organizaciones del sector público, acostumbradas a adoptar un enfoque centrado en el juicio evaluativo sobre el cuerpo funcional más que en el desarrollo.⁴ En el marco de visiones de modelos de “comando y control”, los primeros sistemas han jerarquizado los premios y castigos materiales y externos al desempeño (bonos, promociones, etc.). En los hechos, los resultados de estos sistemas han quedado sujetos a la calidad de la estructura de recompensa existentes, muchas veces con una lógica muy disímil a la de la evaluación.

La posición de este trabajo es dar prioridad al enfoque de desarrollo: un sistema de evaluación de

4. En la literatura esta distinción se conoce como enfoque del juicio (*judgemental*) y enfoque de desarrollo (*developmental*).

personal debería orientarse hacia el aprendizaje organizacional y el crecimiento personal y no basarse en una mirada centrada, exclusivamente, en el enjuiciamiento del cuerpo funcional en un período determinado.

Una evaluación laboral debe visualizarse como un derecho y como una responsabilidad en tanto se crea una conciencia de la necesidad de valorar el desempeño con el propósito de identificar sus resultados y conocer los logros alcanzados. De esta manera, el sistema debería apuntalar una mejora de la calidad del trabajo de las personas, al poder corregir errores, fortalecer destrezas, desarrollar habilidades. Es un derecho de las personas el ser reconocido por las contribuciones y los talentos y poder potenciar capacidad y superar debilidades. En todo caso, se debería pensar, superando el enfoque punitivo, que las evaluaciones sirvan para identificar aquellos funcionarios y funcionarias rezagados respecto de los estándares establecidos y como punto de apoyo para implementar medidas correctivas y motivacionales adicionales.

Las piezas de este modelo son las siguientes.

- *Visión integral.* Un sistema de evaluación debe pensarse en forma integrada con otras medidas de gestión humana y no en forma aislada, como si se tratara de un instrumento auto-contenido. Un sistema de evaluación de desempeño no
- puede atender todos los aspectos concernientes a la carrera funcional y dinámica organizacional (promoción, compensación, retroalimentación, vinculación con la capacitación, etc.) Por ello es preciso vincularlo con los otros procedimientos de gestión humana y no desbordar el sistema de evaluación.
- *Responsabilización de los gestores públicos.* Como parte de la profesionalización de la gestión pública, la responsabilización de las burocracias también se logra mediante el seguimiento al desempeño (CLAD, 2010). Según el CLAD (2010): “El proceso de evaluación contiene, en verdad, una doble forma de responder a la sociedad. De un lado, muestra a la población que el gobierno se preocupa de evaluar lo que hace y de divulgarlo públicamente. Por otro lado, crea mecanismos para aprender y perfeccionar la gestión pública a partir de resultados medibles. En la medida que transite por esta vía, la administración pública iberoamericana responderá mejor a los dictámenes de la democratización como a la cualificación de la función pública”.
- *Un sistema de evaluación de desempeño es un conjunto de procesos con una canasta de instrumentos centrales y auxiliares.* El desempeño del

cuerpo funcional es un proceso continuo y permanente. En consecuencia, un sistema de evaluación de desempeño deberá concebirse e implementarse como un *proceso* permanente y no como un evento puntual o discreto en una organización (con fecha de inicio y culminación que se repite anualmente). El sistema de evaluación será exitoso en la medida en que garantice un ciclo de dedicación al diálogo entre los grupos de trabajo y el cuerpo supervisor. De esta manera, los ajustes y los cambios de comportamiento en las personas se sugieren en la marcha y no al final, es decir, al cierre de la evaluación. Un sistema de gestión del desempeño debería contener múltiples instancias evaluativas (Meyer, 1991).

- Un sistema de estas características no actúa aisladamente sobre las personas en la organización sino que está vinculado con las estructuras organizacionales, la definición de perfiles, los sistemas de compensación, las prácticas de capacitación, los beneficios funcionales, los mecanismos de promoción, etc. Fundamentalmente, es importante mantener en mente que no todo debe esperarse de estos sistemas ni estos sistemas son un fetiche organizacional que todo lo resuelve. En particular, con base en las experiencias

examinadas en el Uruguay (servicio civil) y en Argentina (Banco Central), se recomienda desligar el sistema de evaluación de las remuneraciones económicas e incentivos materiales que han viciado las experiencias previas de evaluación y se sugiere vincular un sistema de gestión del desempeño con la planificación y la descripción de cargos.

- *Respeto de los derechos de las personas.* Un sistema de esta índole es altamente sensible: devuelve a funcionarios y funcionarias imágenes de cómo son y/o deberían ser en su trabajo con una atribución valorativa al respecto. En tal sentido, estos procedimientos deben incorporar sistemas de garantía para respetar los derechos laborales de las personas, asegurar políticas de reconocimiento y además generar confianza en la justicia del procedimiento.
- *Promoción de la equidad social en el cuerpo funcional.* Una preocupación creciente es que exista un trato justo a las diferentes personas del servicio civil. En el Estado existen grupos con desventajas sociales, como mujeres, indígenas y afrodescendientes, discapacitados y personas con sexualidades diferentes. En vista de que un sistema de evaluación implica *discreción*

regulada y el juicio evaluativo puede permearse de los prejuicios socialmente existentes respecto de las destrezas y habilidades de estos grupos, es esencial estar atentos a prácticas de discriminación y desigualdad. De hecho, el escaso número de mujeres, afrodescendientes e indígenas en puestos de dirección y supervisión del Estado en la región develan procesos informales que no valorizan adecuadamente las capacidades de las personas pertenecientes a estos grupos.

Los requisitos de implementación de los sistemas de evaluación de personal

Las nociones en torno al desempeño son dispares. Tomando en cuenta que la meta última de una evaluación del desempeño es la expansión de la eficacia organizacional, los sistemas han estado contruidos a partir de criterios específicamente vinculados a las tareas del cargo. Más recientemente, y de la mano de los enfoques por competencia, se ha abierto la posibilidad de incorporar comportamientos desplegados en el trabajo e incluso atributos personales, aunque no estén vinculados estrechamente a las tareas del cargo, por visualizarse como elementos esenciales de la eficacia organizacional (Escobar Valencia, 2005).

A estos efectos, la práctica y la literatura ponen a consideración un conjunto de requisitos previos:

- *Involucramiento del área de gestión humana y sostén constante.* Debe asegurarse el compromiso de las áreas de gestión humana, no solamente para dar un apoyo formal sino para darle contenido sustantivo al proceso de evaluación. Un procedimiento de evaluación de personal, a diferencia de otros mecanismos de la gestión de recursos humanos, son procedimientos “vivos” al basarse en el juicio de las personas emitido sobre cómo se desempeñan funcionarios y funcionarias. Esto requiere un seguimiento constante y minucioso por parte de las áreas de gestión humana, así como el adecuado equipamiento y jerarquización de las mismas. Esto facilitará, además, aunar concepciones respecto de cómo interpretar los lineamientos del desempeño que establezca el sistema.

La experiencia del Servicio Civil de Chile señala que esta transición de un sistema de calificación a otro de gestión del desempeño es lenta e insume tiempo y esfuerzo por parte de los cuerpos centrales de recursos humanos. No es únicamente un cambio en las normas legales sino que hay que renovar mecanismos de interacción entre los actores.

Actores de la Dirección Nacional del Servicio Civil marcaron la necesidad de concurrir regularmente a los servicios y conversar con jefes, funcionarios, “*hacer prédica*” y “*no se le puede sacar el cuerpo a este proceso*”. En este marco, señalaron que hay que demostrar capacidad de responder a los compromisos asumidos con los actores (“*entregar lo prometido*”).

- *Compromiso político.* Los procedimientos de evaluación de las personas no tienen, usualmente, frutos inmediatos y es esperable que las prácticas de implementación devalen problemas que requerirán apoyo sostenido por parte de las jerarquías, convencimiento de supervisoras y supervisores y ajustes en la marcha. En particular, la literatura y la práctica señala la necesidad de contar con el compromiso manifiesto por parte de las máximas autoridades de la organización pública para sostener un sistema de evaluación eficaz y creíble. De acuerdo con la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* del 2003, la capacitación y sensibilización a las personas evaluadoras en el dominio de las destrezas y la implicación activa de los directivos públicos es una condición necesaria para un adecuado proceso de evaluación. Todas las experiencias en que este trabajo

se basa coincidieron en señalar que la “*gestión de las personas aún se percibe como una tarea ajena al ejercicio de la función de líder*”.

En el caso del BCRA fue clave iniciar la implementación del Sistema de Gestión del Desempeño, SGD, con un proceso de “generación de conciencia” de la herramienta, por lo que el primer paso fue la capacitación. Se conformó un grupo de instructores internos del Banco (con aproximadamente 25 personas de diferentes áreas) que capacitó a más de 1.900 empleados que, a su vez, fueron “formadores”. Para los actores entrevistados “*la capacitación fue una experiencia importante*. Era difícil mostrar la herramienta como algo diferente a lo que anteriormente tenía el Banco”.

Actores de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile consideran que es fundamental contar con un cuerpo directivo en los servicios con visión estratégica puesto que esto es un requisito para lograr un uso con coherencia de los instrumentos de gestión. Este cuerpo directivo es “*indispensable para poder avanzar*”. A su vez, esto implica una inversión de tiempo y de recursos en la formación de jefaturas que “*tienen que tener mucha conciencia de que son gestores de personas*”.

- *Sistemas de registro e informáticos actualizados.* Las experiencias que inspiran esta reflexión señalan que cuentan con sistemas informáticos y de actualización de expedientes y legajos que permiten una adecuada implementación de un sistema de evaluación de personal. Los sistemas informáticos amplifican la capacidad de registro de actividades cotidianas, dando los fundamentos para dejar constancia objetiva de lo actuado en lugar de recurrir a los esfuerzos de la memoria. El seguimiento se ve facilitado por las tecnologías de información.

Algunos componentes fundamentales

Del análisis de las experiencias nacionales, se han identificado algunos componentes fundamentales que las mismas comparten.

Las metas o expectativas de desempeño

¿Por qué es útil establecer algún tipo de expectativa de desempeño, plan de desarrollo o incluso metas? Algunas investigaciones empíricas han identificado que un sistema de evaluación es más eficaz cuando las metas han sido previamente especificadas y no se deja liberada al azar la emisión del juicio evaluativo (Smihter y London, 2009).

Las experiencias examinadas de la región muestran que es fundamental comenzar con un proceso de diálogo entre supervisores y empleados que aclare qué se espera de ellos y cómo hay que lograrlo.

Las metas o expectativas de desempeño (según el caso nacional) deben estar aclaradas y documentadas. Esto supone proyectar expectativas y logros concretos respecto del trabajo de las personas, en forma acordada con supervisores y supervisoras.

Las metas: utilidad y cautela

- La experiencia del BCRA mostró que hay confusión entre definir qué son tareas y qué son responsabilidades y “hubo que enseñarle a la gente a escribir una responsabilidad y separarlo de las tareas”.
- La experiencia del IFE señala que es poco práctico y genera confusión fijar un alto número de metas.
- En el Servicio Civil de Chile, el establecimiento de metas individuales de desempeño aún no se ha instalado universalmente en todos los servicios. Con todo, hay varias experiencias de servicios que han iniciado un trabajo con metas vinculándolas con los perfiles de cargo, las metas colectivas de los grupos y la planificación estratégica institucional.

Para el sistema diseñado en la ONSC del Uruguay, las expectativas de desempeño son productos esperados, que pueden ser resultados tangibles o procesos. Lo importante es asegurar que las metas puedan documentarse y, por ende, sean verificables con el propósito de no ser construcciones arbitrarias o difíciles de evaluar.

Las metas y el desempeño deben ser congruentes y esto supone un importante esfuerzo organizacional en la planificación inicial de los objetivos buscados. De hecho, el establecimiento de metas para las personas implica que éstas se han establecido para los grupos y las áreas de trabajo y para la organización en su conjunto. Esto, a su vez, permite que las metas sean precisas y que faculte evaluar resultados.

La experiencia del IFE es clara al respecto. Las metas se establecen en las oficinas centrales pero luego hay un arduo trabajo de ajuste y revisión con la finalidad de que estén claramente establecidas y representen el desempeño de las personas. El número de metas fijadas debe ser razonable puesto que un alto número de ellas luego lleva a evaluaciones ficticias. Pero todo este proceso, a partir de las experiencias estudiadas, muestra que las oficinas centrales deben ser capaces de trabajar con una metodología de metas y colaboren con las jefaturas en definir las con claridad.

Además, es fundamental revisar el contenido de las metas. Las mismas no deben ser ritualistas, que

enfaticen los procedimientos sino que deben estar orientadas a la calidad en la provisión de bienes y de servicios públicos. Tienen que tener un claro sentido sustantivo y que representen impacto institucional.

Auto evaluación

La auto evaluación es la propia evaluación de desempeño efectuada por la persona y allí establece cómo considera que se viene desempeñando, emitiendo así un juicio evaluativo documentado. Esta práctica permite la participación activa de funcionarios y funcionarias en la valoración de su propio desempeño. En el marco de las modernas concepciones de gestión humana, la auto-evaluación es un derecho y una responsabilidad. Generalmente, esta práctica va de la mano de “acuerdos de desempeño”, con el potencial de que los mismos tengan un efecto de cadena.

Como parte de un proceso de evaluación del desempeño en las organizaciones públicas, la auto evaluación reúne un conjunto de virtudes. En primer término, implica un compromiso por parte de la persona evaluada, quien se transforma en un *sujeto activo en el proceso de evaluación*. De este modo, las personas son responsables por su propio desempeño, no pudiéndose desentender de la evaluación como una cuestión de las jefaturas. En segundo término, la práctica muestra que se reduce la inflación de las evaluaciones (tanto las conceptuales

como las numéricas), por lo que se logra un juicio evaluativo más consistente y realista. En tercer lugar, la auto evaluación implica medios de documentación y verificación que sustenten el juicio. Algunas investigaciones empíricas han mostrado que esta participación activa en la evaluación es beneficiosa para la efectividad del sistema, especialmente cuando la auto evaluación incorpora la práctica de identificación de *metas* y, por tanto, las propias personas pueden colaborar con la planificación institucional al ubicar sus propias expectativas de desempeño en el marco de objetivos organizacionales más amplios (Smither y London, 2009).

Ejemplos de prácticas de auto evaluación en la región

La auto evaluación del Servicio Civil de Chile

No es una práctica plenamente difundida, pero ha sido adoptada por algunos servicios y es apreciada por los diferentes actores organizacionales. Su resultado más palpable es que se ha cambiado la mirada del desempeño individual al haberse obtenido una mayor dispersión de las calificaciones entre las personas. En particular, se redujo el porcentaje de personas calificadas en la máxima categoría (“lista 1”). La auto evaluación ha sido útil con el propósito de instalar una mayor conciencia de la necesidad de contar con una valoración realista del desempeño de las personas.

La auto evaluación en el Banco Central de la República Argentina

En el BCRA, todo el proceso de gestión de desempeño “comienza con el colaborador y se cierra allí”. “El puntapié lo da el colaborador” con la auto evaluación. Esta práctica ha posibilitado que el proceso de gestión del desempeño sea visto como parte de las responsabilidades individuales y no como una cuestión a delegar en las jefaturas. El proceso de evaluación pasa a ser así parte de las tareas de las personas y no un procedimiento externo sobre el que no se ejercería control más que reactivo.

En tal dirección, la planificación de las tareas con el horizonte de metas está presente en el día laboral como “parte de lo que hay que hacer”. El resultado es que la planificación no queda aislada sino que es una responsabilidad cotidiana de la totalidad de las personas de la organización.

Procesos de retroalimentación: entrevistas y seguimiento

¿Qué es la retroalimentación? Las jefaturas deben justificar su juicio evaluativo ante las personas de su grupo de trabajo y esta práctica implica un intercambio de opiniones para mejorar el desempeño de las personas. La retroalimentación es una instancia de apoyo intermedia, que debe darse en diferentes momentos del ciclo evaluativo y como inicio del ciclo siguiente. Se

asume que la retroalimentación está inscrita en el marco del desempeño visto como un proceso susceptible de mejora continua y desde el ángulo de perfeccionamiento de las personas.

Las prácticas de retroalimentación acarrear un conjunto de beneficios. Investigaciones previas muestran que el seguimiento y las reuniones intermedias disminuyen las sorpresas y fomentan un estilo de intercambio asociado con la eficacia de las evaluaciones (Viswesvaran, 2001). El seguimiento permite recordar a las jefaturas y al cuerpo funcional acerca de las expectativas previamente acordadas y, por lo tanto, hace posible mantener presentes los estándares a cumplir.

La retroalimentación del desempeño ha sido identificada como un aspecto que da cuenta de la efectividad de los sistemas de evaluación. Ahora bien, encierra el desafío de diseñar e implementar adecuadamente estas instancias con la finalidad de asegurar sus efectos correctivos y de desarrollo sobre el cuerpo funcional.

Prácticas de retroalimentación y procesos de alerta

Las prácticas de SGD en el BCRA sugiere que sería necesario que al menos tres veces al año la persona colaboradora y su jefe/jefa se “sienten a hablar”: al inicio de la planificación, durante el seguimiento y al momento de la devolución de la

evaluación o cierre. La retroalimentación debe darse en la entrevista y hacerla constar por escrito, en el propio formulario de calificación. Deberán diseñarse herramientas auxiliares de apoyo. El hecho de que sea por escrito ha sido sumamente beneficioso para el BCRA puesto que “la gente tiene en dónde hacer pie” si hay alguna disconformidad o diferencia. En esta experiencia, la entrevista fue una forma de nutrir el canal de comunicación entre las jefaturas y el grupo colaborador, ya que el mismo, previamente, “estaba cerrado”. La entrevista está visualizada como una herramienta y como un proceso en construcción.

Según actores de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile: “El modelo o visión estratégica del Servicio Civil en materia de desempeño, entrega una gran relevancia al espacio de diálogo permanente entre jefatura y colaborador/a. En efecto, la entrevista de planificación inicial, la retroalimentación de proceso y la entrevista final para planificar, tanto los nuevos compromisos como el plan de mejora, apuntan a aprovechar el valioso momento de interacción, para que constituya un real espacio de aprendizaje que posibilite la mejora. Se trata de un proceso en marcha, sin que existan mediciones que permitan dar respuesta formal a la pregunta planteada”.

Ahora bien, el proceso de retroalimentación puede fracasar (llevando a conflictos) y para ello es fundamental una *institucionalidad evaluativa* que lo sostenga, la que no

estaría conformada, únicamente, por los comités o tribunales de evaluación sino, además, por grupos especializados de las oficinas de recursos humanos con dedicación exclusiva a la gestión de desempeño. El modelo de la Oficina Nacional del Servicio Civil prevé una institucionalidad expandida con el propósito de implementar adecuadamente el sistema.

Paralelamente, Daley (2005) en un estudio empírico en organizaciones públicas y privadas de los Estados Unidos encontró que la retroalimentación centrada en las *tareas* de la persona es más eficaz que aquella centrada en las *cualidades* personales, ya que se distrae el foco del desempeño de las labores y la organización hacia temas interpersonales de variada índole. Por su parte, Viswesravan (2001) identificó que los efectos positivos de la retroalimentación son más palpables si se ofrece un panorama balanceado del desempeño individual, consignando igualmente fortalezas y debilidades.

Las dimensiones grupales del desempeño

Una novedad es la evaluación del desempeño grupal y esta característica está presente en las cuatro experiencias examinadas. Esto supone no solamente contar con metas colectivas sino que, además, los participantes de un grupo serán evaluados de la misma forma respecto del trabajo del colectivo. De esta forma, se respeta la interdependencia que existe en el cumplimiento de

las tareas del sector público. Esto facilita el seguimiento de los directivos respecto del conjunto de las personas del área y refuerza los grupos respecto del cumplimiento de las tareas.

Un énfasis en el desempeño grupal, además, pone de relieve las nuevas formas de trabajo público, donde ya no es posible contar con cargos excesivamente delimitados sino que deben tener perfiles más flexibles que permitan una vinculación con diferentes puestos con la finalidad de realizar las tareas. Además, el desempeño grupal y la evaluación de los grupos generan mayores grados de cooperación y hace más factible asumir diferencias entre las personas, procurando la diferenciación cooperativa (en lugar de la conflictiva) inicialmente señalada.

Por cierto, personal del IFE nota que es necesario trabajar con las metas grupales y aquí es importante también la experiencia de esta organización de la evaluación de las personas subordinadas a las jefaturas. De alguna manera, la evaluación grupal supone, en última instancia, una evaluación de 360 grados o, al menos, la perspectiva de las personas “colaboradoras” de la organización.

Cierre

Al inicio este artículo señaló que entre las micro prácticas significativas para una organización está el

desempeño de los individuos que, en su agregado, hace a la eficacia y la calidad del Estado. Se señaló también que siempre es mejor contar con procedimientos formales de gestión del rendimiento y de la evaluación. Para ello hay requisitos necesarios que cumplir y que afectarán el buen uso de un sistema de gestión del desempeño. En tanto sistema altamente contextual, es muy sensible a las capacidades de las oficinas de recursos humanos, al compromiso político de direcciones y jefaturas y a las habilidades de planificación de una organización.

Un sistema de gestión del desempeño moderno debería descentrar el papel de las calificaciones, los puntajes o las notas para centrarse en los procesos de seguimiento y retroalimentación. Esto da mayor relevancia al desarrollo personal y a la calidad de las tareas y otorga un menor peso relativo a los sistemas de recompensa externos que han gobernado hasta ahora, la gran mayoría de los diseños evaluativos de la región. En este sentido, las experiencias de distribuciones forzadas observadas en algunos casos han sido sumamente conflictivas y han arrojado resultados ficticios (Rodríguez Gustá, 2004).

Un sistema de evaluación de desempeño o, mejor dicho, de gestión de desempeño, propone un *ciclo* organizacional completo y no es un episodio anual. Pero esto requiere mayores grados de madurez por parte de los actores organizacionales y el apoyo de una institucionali-

dad que acompañe los diferentes procesos puestos en marcha.

Dado el desafío en cuanto a requisitos para su implantación y la alta sensibilidad de estos sistemas respecto de su contexto de implementación, una posible ruta es su instalación en módulos de creciente complejidad (como lo prevé la ONSC de Uruguay). Por cierto, lograr calibrar cómo se introduce y mantiene un sistema de gestión del desempeño es una tarea fundamental que sin dudas implicará identificar aliados estratégicos para lograrlo. Los sistemas de evaluación de desempeño, a pesar de sus resistencias, cuentan en el seno de las organizaciones a aliados latentes, como los propios funcionarios y funcionarias que habrá que conquistar mostrando la utilidad del mismo como un garante de sus derechos y una vía de reafirmar sus responsabilidades. Habiendo dejado tras sí un enfoque punitivo, será posible argumentar en pos de un enfoque centrado en la gestión de las personas y en su compromiso como aspecto ineludible de un Estado democrático de derechos. Por ello es preciso dejar de hacer esfuerzos que siempre vuelven a empezar, como el mito de *Sísifo*, para pasar a contar con cuerpos públicos robustos para tareas análogas a las de Hércules en el mundo moderno.

Bibliografía citada

Beltrán, Miguel (1988), "La legitimidad en las organizaciones",

- REIS Revista Española de Sociología*, Vol. 43: 125-155.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2010), *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Santo Domingo: XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD.
- _____ (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26/27 de junio de 2003.
- Daley, Dennis M. (2005), "Designing Effective Performance Appraisal Systems", en Stephen E. Condrey (editor), *Handbook of Human Resource Management in Government* (Second edition). San Francisco: Jossey-Bass.
- DeNisi, A.S. (1996), *Cognitive Approach to Performance Appraisal. A Program of Research*. New York: Routledge.
- Echeverría, Koldo (Editor) (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Escobar Valencia, Miriam (2005), "Las competencias laborales: ¿la estrategia laboral para la competitividad de las organizaciones?", *Estudios Gerenciales*, No. 96: 31-55.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006), "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos", *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Núm. 7: 45-93.
- López Novo, Joaquín (1994), "El particularismo reconsiderado. Orientación de la acción y contexto institucional", *REIS Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 67: 31 - 63.
- Manning, Peter (2008), "Goffman on Organizations", *Organization Studies*, Vol. 29, No. 5: 677-699.
- Meyer, H. H. (1991), "A Solution to the Performance Appraisal Feedback Enigma", *Academy of Management Executive* 5 (1): 68-76.
- Morand, David A. (1995), "The Role of Behavioral Formality and Informality in the Enactment of Bureaucratic versus Organic Organizations", *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 4: 831-872.

- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2009), "La comparación de casos en el análisis organizacional: cronología de un trabajo de campo", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, No. 11: 63-88.
- _____ (2004), *Evaluative Ratings and Gender: The Dynamics of Assessing Employee Performance in Three Organizations in the Uruguay's Public Sector*. A Dissertation Submitted to the Graduate School of the University of Notre Dame.
- Smither, James W. y London, Manuel (2009), "Best Practices in Performance Management", en James W. Smither y Manuel London (editors), *Performance Management. Putting Research into Action*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Spilerman, Seymour (1986), "Organizational Rules and the Features of Work Careers", *Research in Social Stratification and Mobility*, Vol. 5: 41-102.
- Viswesvaran, C. (2001), "Assessment of Individual Job Performance. A Review of the Past Century and a Look Ahead", en N. Anderson, D. Ones, H.K. Sinangil y C. Viswesvaran (editors), *Handbook of Industrial Work and Organizational Psychology*. Volume 1: Personnel Psychology. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Zhou, Xueguang (1993): "The Dynamics of Organizational Rules", *American Journal of Sociology*, Vol. 98, No. 5: 1134-1166 ◇

ANEXO

BREVE INFORMACIÓN DE LOS CASOS

El *Servicio Civil de Chile*. El Sistema de Evaluación de Desempeño, SED, se sustenta en la Ley 18.575 y la Ley 18.834 (Estatuto administrativo) y el Programa de Mejoramiento de Gestión, PMG, (Ley 19.553) que impulsó varias innovaciones. El PMG de Recursos Humanos contiene el Sistema de Capacitación, de Evaluación y de Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo. En el 2010 egresó el Sistema de este programa. Los PMG dieron la posibilidad de evaluar el desempeño de grupos de trabajo y de las propias instituciones y aunarlos con la evaluación del desempeño individual. El programa avanzado de PMG implicaba una certificación que para la Evaluación del Desempeño debía garantizar la existencia de la definición de competencias por cargos. El SED introduce tres factores comunes para todos los servicios, los que pueden agregar factores de desempeño con diferente ponderación. Actualmente se han construido perfiles de cargos por competencias en algunos servicios pero el Servicio Civil aún no tiene una definición oficial.

El *Banco Central de la República Argentina, BCRA*. En el 2006 se produce un cambio en el sistema de evaluación y en el 2008 se introduce el Sistema de Gestión de Desempeño, SGD, como un sistema continuo y permanente con proyección a futuro. Este sistema introduce la gestión por competencias y fue un “quiebre” respecto de la evaluación anterior que enfocaba casi exclusivamente en el número de resultados. El SGD está centrado en lo que se hace y cómo se hace. Todo el año transcurre en torno a la evaluación. Se procura promover cambios en los comportamientos de las personas (“colaboradores”) en la marcha y no esperar al final del período de evaluación. Por lo tanto, en el correr del año, el SGD habrá transitado las etapas de planificación, seguimiento y evaluación. El proceso comienza con una reunión entre el colaborador y el jefe para la planificación y el Plan de Desarrollo y termina con la entrevista de devolución.

El *Instituto Federal Electoral de México, IFE*. El sistema de evaluación del desempeño en el IFE está inscripto en una serie de cambios orientados a la profesionalización de servicio. En el 2008 se introduce un nuevo estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. En el 2010 tiene lugar una reforma integral del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Se va del enfoque Evaluación del Desempeño a Gestión del Desempeño. Cabe señalar que el IFE es un organismo público autónomo.

La *Oficina Nacional del Servicio Civil del Uruguay*. Es la responsable por el diseño de un sistema de gestión de desempeño para el conjunto del servicio civil nacional. Desde el 2011 viene trabajando en su formulación y se ha arribado a un diseño de implementación modular con su centro en el desarrollo del personal. Pero antes de su puesta en marcha, se ha optado por fortalecer a las áreas de gestión humana de los ministerios a efectos de que puedan acompañar los cambios que trae el nuevo sistema, especialmente el trabajo en torno a expectativas de desempeño establecidas *ex ante* entre el cuerpo supervisor y el funcional.