

Una nueva generación de sistemas de evaluación de desempeño en América Central. Panoramas de un recorrido reciente*

Ana Laura Rodríguez Gustá**

EXAMINA LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA NUEVA GENERACIÓN DE SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO EN COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA Y REPÚBLICA DOMINICANA. SE PROCURA IDENTIFICAR SI LOS MISMOS HAN TOMADO ELEMENTOS DE UN ENFOQUE CENTRADO EN EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS (MÁS QUE EN UN ENFOQUE DE "COMANDO Y CONTROL"). EL RECORRIDO REALIZADO ES IMPORTANTE PERO HAY PENDIENTES Y DESAFÍOS CON EL PROPÓSITO DE LOGRAR UN SISTEMA EFECTIVAMENTE CENTRADO EN EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL, EL CRECIMIENTO DEL PERSONAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE LOS GRUPOS LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO.

PALABRAS CLAVES: EVALUACION DEL DESEMPEÑO; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: PERFORMANCE APPRAISAL; CENTRAL AMERICA

¿Qué es la evaluación del desempeño?

En el Estado, del buen trabajo del cuerpo funcional dependen, entre otras cuestiones, la eficacia de la

provisión de bienes y servicios, el uso eficiente de los recursos públicos, la transparencia de la gestión, el trato adecuado a la ciudadanía, etc. Aún admitiendo que la calidad institucional obedece a múltiples dinámicas, las micro prácticas laborales

* Conferencia técnica ofrecida en el XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana que se realizó en Panamá, Panamá, los días 9, 10 y 11 de julio del 2012, que se nutrió de material previamente enviado por los países, de intercambios *on-line* así como de los comentarios realizados en el evento.

** 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 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 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: 6 de agosto del 2012.

Aceptado: 13 de agosto del 2012

cotidianas influyen claramente en ella. Entre estas micro prácticas se destaca el desempeño de los individuos. Por ello la evaluación de la labor de las personas en las organizaciones públicas modernas es un desafío político y técnico.

A efectos de conseguir un cuerpo funcional eficaz, eficiente y comprometido con sus tareas, se han introducido, entre otros procedimientos de gestión humana, sistemas de evaluación de desempeño. Estos sistemas, mediante la administración de calificaciones, procuran nutrir una amplia gama de decisiones organizacionales. Entre ellas, se puede mencionar la adjudicación de oportunidades de carrera funcional, la distribución de retribuciones económicas extraordinarias y el reconocimiento simbólico a quienes muestren un desempeño destacado. El resultado esperado de los sistemas de evaluación es identificar las variaciones en el comportamiento laboral de las personas y los grupos, por lo que se apunta a una *diferenciación cooperativa* y no conflictiva (como es generalmente el caso). Particularmente, las personas que resulten evaluadas en forma sobresaliente deberían ser visualizadas y compensadas por la organización.

En este artículo se presentan dos enfoques predominantes en la literatura y en las prácticas de evaluación, el enfoque de comando y control o de juicio (*judgemental*) y el

de desarrollo (*developmental*), con énfasis en este último. Posteriormente se examinan las características de la nueva generación de sistemas de evaluación de desempeño de América Central con la finalidad de identificar cuáles de sus elementos parecerían corresponderse con un enfoque orientado al desarrollo de las personas.

En aras de comprender el alcance y las transformaciones de los procedimientos de evaluación de desempeño, se debe señalar que éstos suponen el ejercicio de *discreción regulada* (Rodríguez Gustá, 2009) por parte de quienes evalúan. Los sistemas de evaluación recurren a las percepciones y al juicio de las personas. Son, por tanto, procedimientos formales que para su puesta en marcha requieren de componentes subjetivos, que son las interpretaciones respecto de cómo trabajan los otros (por reflexiones acerca de este tipo de procedimientos.¹ Por ende, estos son sistemas *híbridos*, al combinar, en forma simultánea, elementos discrecionales con elementos burocráticos y, así, reúnen una doble condición que los hace desafiantes para cualquier organización.

Por un lado, las personas evaluadoras suelen apegarse 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 quedan sujetos a las definiciones y prio-

1. Véase Manning 2008, Morand 1995, Spilerman 1986, Zhou 1993).

ridades de las jefaturas, sino que responderían a categorías reglamentariamente estipuladas. Por otro lado, las definiciones generales del desempeño sirven para emitir un juicio respecto de la calidad del trabajo de sujetos concretos, al momento de asignar calificaciones, introduciendo un condimento subjetivo en el proceso (López Novo, 1994). En definitiva, sin la manifestación de un juicio propio y personal por parte de las jefaturas, no habría evaluación de desempeño. En otras palabras, estos sistemas son un punto intermedio entre lo formal y lo informal, entre las reglas rígidamente establecidas y las negociaciones cotidianas en torno a las tareas, entre lo estandarizado y lo idiosincrático.

**Cambiando enfoques:
el desarrollo del cuerpo
funcional al centro del sistema
de evaluación**

Históricamente, los sistemas de evaluación de desempeño han adoptado un enfoque centrado en el juicio evaluativo taxativo sobre el cuerpo funcional más que en su desarrollo. En el marco de visiones de modelos de “comando y control”, estos 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 las estructuras de recompensa existen-

tes, muchas veces con una lógica muy disímil a la de la evaluación. Este ha sido el enfoque que aquí denominamos *punitivo*.

No sorprende, entonces, que al implementarse hayan surgido resistencias por parte de los actores. De hecho, varias de las experiencias de evaluación que descansan en el modelo de “comando y control” arroja resultados ceremoniales, con reversión de sentido, desplazamiento o bien conflictivos y traumáticos para los grupos de trabajo. 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 reflejan información del desempeño de las personas. La reversión del sentido se produce cuando el sistema se aplica pero con otros fines, por ejemplo, se califica con el propósito de compensar económicamente a las ocupaciones con los salarios más deprimidos. Así, los resultados de desempeño como tal son tergiversados.

El desplazamiento es una desviación de la evaluación de los mandos medios a los cuerpos institucionales como tribunales y/o comités por la resistencia de las jefaturas 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. En vistas de esta evidencia, el modelo de “comando y control”, de alguna manera, parecería agotado. De hecho,

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, espe-

cialmente las jefaturas y las direcciones. 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.

TABLA No. 1

CONTRAPUNTO ENTRE DOS ENFOQUES ALTERNATIVOS

Enfoque punitivo	Enfoque centrado en el desarrollo
Disciplina: lógica de premios y castigos	Derechos: lógica evolutiva y de desarrollo del personal
Corrección de errores y prevención de desvíos	Aprendizaje
Homogeneidad	Desigualdades
Empleados/as son receptores de las sugerencias de las jefaturas	Colaboradores/as son activos partícipes en la definición de su trabajo
Calificación como evento puntual y discreto y un fin en sí mismo Pocos instrumentos	Calificación es un estadio intermedio en un proceso más amplio de mejora y un proceso continuo Canasta de instrumentos
Premios y castigos tangibles	Reconocimientos intangibles
Sistema auto-contenido	Subsistema vinculado con el resto de la gestión humana e institucional
Papel formal de las áreas de gestión humana	Papel sustantivo para las áreas de gestión humana e institucionalidad evaluativa ampliada
Centrada exclusivamente en la labor de individuos	Centrada en la labor de las instituciones, los grupos y los sujetos

Fuente: elaboración propia.

Las modernas concepciones de evaluación del desempeño recuperan la relevancia de la mejora continua del trabajo desarrollado por las organizaciones del Estado (CLAD, 2010). Incluso se habla de gestión del desempeño (*performance management*) más que de evaluación de desempeño (*performance appraisal*) (Smither y London, 2009). En la región, este enfoque ha venido acompañado por una creciente orientación hacia la “responsabilización” de los gestores públicos (CLAD, 2010). Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 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”.

A fin de implantar un modelo centrado en el desarrollo, la literatura y la práctica apuntan a la necesidad de contar con un compromiso manifiesto por parte de las máximas autoridades de la organización pública para sostener un sistema de evalua-

ción eficaz y creíble (véase la tabla No. 1). 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. La gestión de las personas pasa a ser una condición inseparable del ejercicio de la función de liderazgo.

Con estas precisiones en mente, los modernos sistemas de evaluación de desempeño están orientados hacia el aprendizaje organizacional y el crecimiento personal y no están centrados, exclusivamente, en el enjuiciamiento del cuerpo funcional en un período determinado. Al colocar el desarrollo del cuerpo funcional en el centro del sistema de evaluación de desempeño, varios autores afirman que será más factible contribuir al bienestar organizacional e individual (Daley, 2005). De hecho, no solo se trataría de calificar el desempeño sino, primordialmente, de gestionar cómo mejorar el trabajo de las personas. El sistema de evaluación será exitoso en la medida en que garantice la 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 son el curso del trabajo y no con el cierre de la evaluación.

Otro aspecto del enfoque del desarrollo es el reconocimiento de

que el 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. Además, el sistema 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.

El desempeño del cuerpo funcional es un proceso continuo y permanente y, en consecuencia, un sistema de evaluación de desempeño no es un evento puntual o discreto en una organización. Por lo tanto, la evaluación no queda restringida a la aplicación de un 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 retroalimentación). Un sistema orientado al desarrollo debería contener múltiples instancias e instrumentos evaluativos (Meyer, 1991).

La retroalimentación continua adquiere un lugar central bajo el enfoque centrado en el desarrollo. Las jefaturas deben justificar su juicio evaluativo ante las personas de su grupo de trabajo y esta práctica conlleva 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. 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. Adecuadamente diseñadas, la retroalimentación da cuenta de la efectividad de los sistemas de evaluación.

Un elemento distintivo del enfoque orientado al desarrollo es la visualización de la evaluación laboral como derecho y responsabilidad: es un derecho de las personas ser reconocidas por sus contribuciones y talentos y potenciar sus capacidades y superar debilidades. Viswesvaran (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. Superando el enfoque de "comando y control", las evaluaciones servirán para identificar aquellas personas rezagadas respecto de los estándares estable-

cidos para iniciar medidas motivacionales usualmente positivas.

La óptica de los derechos ha inspirado una preocupación creciente hacia el trato justo y equitativo de funcionarios y funcionarias. En el Estado existen grupos con desventajas sociales, como mujeres, indígenas y afrodescendientes, discapacitados y personas con sexualidades diferentes. Dado 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 estos grupos.

Al concebir el sistema de evaluación como un derecho, es más factible introducir formas de gestión novedosas como los acuerdos de desempeño. Las personas son responsables por su labor y son sujetos activos en su evaluación. Por cierto, 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 (Smither y London, 2009). En un enfoque de comando y control, las metas son usualmente ritualistas, con énfasis en un cumplimiento for-

mal sin vinculación con el impacto institucional.

También de la mano con el enfoque de derechos está la práctica de auto evaluación. Esta es la evaluación del desempeño efectuada por la persona quien tiene "voz" en el proceso. La auto evaluación 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 si fuera un asunto exclusivo de las jefaturas. Con esta práctica algunos casos muestran 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. Además, pone en marcha medios de documentación y verificación para sustentar el juicio. Algunas investigaciones empíricas han mostrado que esta participación 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).

Es propio de un enfoque de desarrollo la evaluación del desempeño grupal. Esto supone no solamente contar con metas colectivas sino que, además, la evaluación del

comportamiento del grupo en tanto colectivo. Esta forma de evaluación está en sintonía con la interdependencia de las tareas del sector público. En efecto, el énfasis en el desempeño grupal 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.

En el enfoque centrado en el desarrollo, el papel de las áreas de gestión humana es sustantivo porque la evaluación de personal, a diferencia de otros mecanismos de la gestión de recursos humanos, es un proceso “vivo” al basarse en el juicio de las personas. 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. Este tipo de enfoque invita a una institucionalización ampliada, al incursionar en formas novedosas de difundir la evaluación de lo hecho, por ejemplo, mediante la incorporación de grupos de ciudadanos/as.

Una mirada a los sistemas de evaluación de desempeño de América Central

En esta sección indagamos los sistemas de evaluación de desempeño de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y República Dominicana. Interesa analizar en qué medida la nueva generación de sistemas de evaluación ha adoptado un enfoque centrado en el desarrollo del cuerpo funcional, en qué aspectos y cuáles serían sus pendientes.

Lógica evolutiva

La fundamentación de los nuevos sistemas de evaluación descansa en la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2003), fuente normativa de inspiración explícitamente señalada. Entre otros argumentos, se destaca que los sistemas de evaluación abren la posibilidad de aprendizajes organizacionales, la mejora del trabajo de las personas, el cambio de culturas hacia resultados y la oportunidad de brindar mejores servicios a la ciudadanía. Asimismo, casi unánimemente, todos los casos nacionales argumentan que estos sistemas puedan ser una “palanca” para apuntalar otros cambios. De esta forma, más que centrarse únicamente en aspectos individuales del desempeño, existe una

reflexión en torno a las repercusiones más amplias del sistema de evaluación.

“El Sistema de Evaluación se considera uno de los sistemas de gestión del capital humano con mayor potencial para construir una verdadera palanca de cambio y mejora continua en la administración pública. Su correcta aplicación para la mejora continua y comunicación introducen modificaciones positivas y duraderas en las instituciones al actuar directamente sobre el comportamiento de las personas” (El Salvador, 2012).

Para las instituciones del Poder Ejecutivo, la evaluación “les permite conocer el potencial humano a corto, mediano y largo plazo y definir la contribución de cada servidor público. Además, por medio de la evaluación del desempeño, pueden identificar las necesidades de cambio y/o perfeccionamiento en determinados procesos administrativos de recursos humanos. Asimismo, las instituciones pueden dar mayor dinámica a su política de recursos humanos, ofreciendo oportunidades para los servidores públicos de poder ser capacitados y de esta manera, estimular la productividad y mejorar las relaciones humanas en el trabajo” (Guatemala, 2012).

“Lo que se pretende es desarrollar la gestión del desempeño que no es un simple proceso analítico, sino un

proceso de aprendizaje creativo basado en una visión estratégica, en nuevos valores y nuevas normas. Incluye, además, la mejora organizacional a partir de la mejora de los procesos y la mejora de las personas a través de la profesionalización” (República Dominicana, 2012).

De hecho, los objetivos que procuran los sistemas de evaluación de desempeño son de diferente orden y abarcan, tanto lo organizacional y lo individual. En todos los países, el abanico de propósitos de estos sistemas es amplio y diverso pero las expectativas colocadas en las consecuencias organizativas son altas. A diferencia de un enfoque de “comando y control”, no se trataría únicamente de mirar hacia los sujetos individualmente considerados. Hay objetivos que vinculan el desempeño con aspectos institucionales más globales, como la eficiencia y eficacia de una organización, su productividad, la mejora de los servicios, etc. En tal dirección, los documentos de los países destacan el potencial de los sistemas para mejorar el clima de trabajo, introducir la retroalimentación y la comunicación laboral. Entre las finalidades más inmediatas para las personas, se menciona el hecho de que las evaluaciones puedan servir para influir en las decisiones de carrera (promociones, traslados), en los premios económicos, en la identificación de necesidades de capacitación, desvinculación, etc.

“Son objetivos del Sistema: propiciar estilos de Dirección que contribuyan a mejorar los servicios que presta la Administración del Estado; facilitar el desarrollo de los servidores públicos y proporcionar información objetiva para la gestión del personal, que sirva de insumo para su desarrollo sobre la base del mérito”. El sistema podrá tener incidencia en: i) desarrollo de la carrera, ii) compensación salarial y capacitación, iii) toma de decisiones respecto de funcionarios con evaluaciones insatisfactorias en dos evaluaciones anuales (Nicaragua, 2012).

En tanto un derecho de las personas, los sistemas propuestos por los países suponen la evaluación del desempeño de la totalidad de los grupos ocupacionales. Esto incluye los directivos, en cuyo caso el sistema adquiere características más específicas con el propósito de ponderar las responsabilidades de gestión de este grupo. En Nicaragua, por ejemplo, este grupo tiene un factor específico denominado “Liderazgo”, que apunta a captar el desempeño gerencial. En El Salvador, el factor es “Calidad Directiva”, a efectos de medir el estilo de dirección por parte de quienes tienen personal a cargo. Costa Rica establece que el rasgo distintivo del nuevo sistema es la evaluación del cuerpo supervisor.

Adicionalmente, Costa Rica incorpora a las propias personas

evaluadas como partícipes con responsabilidad en este proceso de un modo mucho más explícito que el resto de los casos nacionales. Esto es un punto importante: las responsabilidades de funcionarios y funcionarias están dadas por su obligación de tener una evaluación de sus tareas pero también por el “derecho” a ser evaluados. Este énfasis en los derechos es un aspecto que destacamos como necesario de ser incorporado en el lenguaje que fundamenta los sistemas de evaluación. Así, la evaluación es un “derecho y un deber” (Costa Rica, 2012).

Aprendizajes

Queremos destacar que a diferencia de sistemas de evaluación previos que fueron introducidos como procedimientos terminados, esta nueva generación de instrumentos parecería transitar cierta experimentación antes de su plena instalación, dando lugar a aprendizajes y correcciones. Nicaragua comenzó con un piloto en tres organizaciones en el 2009 que ya finalizaron su experiencia, por lo que a partir de 2012 se implantará en forma sistemática en ellas. Para el 2012 se prevé la ejecución de pilotos en diez organizaciones más (habiéndose completado en seis de ellas). A efectos de desarrollar el piloto, hubo que prepararse. Se realizaron capacitaciones dirigidas a autoridades superiores, instancias de recursos humanos, personal directivo y organizaciones sindicales. Se fortalecieron las capacidades técnicas de las organizacio-

nes. El beneficio del piloto en Nicaragua fue que las personas pudieran apropiarse de la metodología. En esto colaboró la participación comprometida del personal directivo.

República Dominicana también ha desarrollado experiencias piloto significativas en siete organizaciones y, además, ha realizado un sinnúmero de talleres con jefaturas y funcionarios en general. Esto ha permitido tener una idea más clara de qué supone un sistema de evaluación del desempeño con base en competencias. La metodología es más compleja, por lo que es necesario un fortalecimiento previo de las instituciones y de las personas. Además, hay que desmontar una cultura previa por otra orientada a los Acuerdos de Desempeño. En particular, el sistema de evaluación implica contar con estructuras de cargos y manuales de cargos actualizados y se ha optado por simplificarlo.

En Guatemala, si bien no se han instrumentado pilotos, se ha dado un significativo ajuste a partir de procesos de interlocución con las jefaturas.

Vinculación con los otros sistemas de gestión humana

El material recabado muestra que en todos los países el sistema de evaluación de desempeño sería un subsistema dentro de la gestión más general de recursos humanos.

Se sabe que tendrá incidencia en el desarrollo de la carrera, la compensación, la capacitación, la desvinculación e incluso la planificación. A título ilustrativo, por ejemplo, el informe de Nicaragua califica que el Sistema de Gestión de Desempeño es el “más delicado” a la hora de su gestión y por ello es uno de los últimos en implantarse, con el desarrollo de pilotos. En esta vinculación con el resto de la gestión humana, los países concuerdan en señalar que la buena implantación de los sistemas de evaluación del desempeño depende de la colaboración del conjunto de los actores, del compromiso de los cuerpos directivos y de la conciencia de su relevancia. En particular, las direcciones y jefaturas tienen una responsabilidad central en el buen desarrollo del proceso de evaluación del desempeño de las personas.

Labor conjunta de las instituciones, los grupos y las personas

Un aspecto novedoso de estos sistemas y estrechamente vinculado con el enfoque del desarrollo es la capacidad de relacionar la evaluación con la planificación organizacional. De esta forma se lograría una consistencia institucional significativa a partir de la visualización de las tareas de las personas en el marco de las tareas organizacionales y del Estado en general.

“Conceptualmente el Sistema de Gestión del Desempeño es

un proceso sistemático de planificación y seguimiento del desempeño de las personas al servicio de la administración del Estado, a las que se les asignan objetivos de rendimiento, derivados de los objetivos organizacionales, que se les comunican claramente y cuyo cumplimiento se evalúa con mecanismos eficientes y equitativos. Por tanto, la evaluación constituye la fase final del proceso de gestión” (Nicaragua, 2012).

“El proceso de aplicación para la evaluación del desempeño inicia con el establecimiento de políticas y objetivos institucionales por parte del máximo jerarca y que a su vez son la base para la definición de objetivos por Direcciones y/o Departamentos, hasta ser identificadas a nivel individual o grupal, previendo prioridades, recursos y necesidades institucionales” (Costa Rica, 2012).

Los sistemas de evaluación de los países analizados se inician con una fase que es la planeación del trabajo de las personas y con ello se cerraría el ciclo de gestión por objetivos. Una de las mayores innovaciones planteadas es la inclusión de expectativas de desempeño para las personas y metas concretas y es el paso fundamental de la nueva generación de sistemas. Esto es un enorme avance frente a prácticas previas de evaluación, donde la

identificación de metas *ex ante* era un escaso ejercicio y, normativamente, raramente prevista. De esta manera, las personas saben qué se espera de ellas en términos de cómo hacer la tarea y hacia qué debería derivar su esfuerzo.

Los planes nacionales e institucionales son la base para comenzar el ejercicio. Por ejemplo, El Salvador prevé que las metas de las organizaciones se deriven del Plan Quinquenal del Gobierno, a partir del cual se edifican los Planes Anuales Estratégicos y los Planes Anuales Operativos. A partir de estos planes, podrán identificarse las metas individuales. En Costa Rica, se partiría del Plan Nacional de Desarrollo, PND, del Plan Estratégico Institucional y del Plan Anual Operativo con la finalidad de introducir una “evaluación participativa por objetivos (EPO)”. En forma semejante, el Acuerdo de Desempeño en República Dominicana supone que las organizaciones cuenten con un Plan Estratégico.

Interesa entonces destacar que los países proponen un verdadero esquema concatenado según el cual las metas institucionales son las de mayor alcance, seguidas por las organizacionales más específicas derivadas de las anteriores, posteriormente vinculadas con objetivos de las unidades desde las que finalmente se derivarían las metas individuales, las que quedarían establecidas en Acuerdos de Desempeño, Compromisos de Desempeño, Acuerdos de Compromisos Laborales (según el país) entre jefaturas y

direcciones y las personas. Así las cosas, las metas de trabajo son fruto de una “negociación” entre las jefaturas y las personas colaboradoras. Junto con las metas, se establece la necesidad de acordar qué tipo de evidencia será necesaria para verificar su cumplimiento.

El sistema de evaluación *“informa a los trabajadores de las expectativas que tiene la organización con respecto a su rendimiento. A veces, los trabajadores dedican tiempo y esfuerzo a tareas que han dejado de ser prioritarias porque nadie les ha informado de la modificación de los objetivos o prioridades”* (Honduras, 2012).

A los servidores públicos el sistema *“les permite conocer su potencial laboral y las áreas que deben ser reforzadas a través de capacitaciones y otros sistemas de entrenamiento laboral, cuáles son las expectativas de su jefatura acerca de su desempeño; no obstante la evaluación del desempeño promueve el desarrollo humano y profesional de los servidores públicos en la institución”* (Guatemala, 2012).

Para dar un ejemplo, República Dominicana prevé que los Acuerdos de Desempeño Individual incluyan objetivos de diferente orden. En primer lugar están los Objetivos de Desarrollo Institucional que impacta en desarrollo de la institución completa o bien del conjunto de una unidad organizacional. En segundo término están los Objetivos de Innovación y Mejora Continua que procu-

ran cambiar “las formas de hacer las cosas” del servicio y mejorar sus resultados. En tercer lugar encontramos los Objetivos de Desarrollo de Capital Humano orientados a fortalecer capacidades en este sentido, tanto entre jefaturas como colaboradores. En cuarto lugar están los Objetivos de Solución de Problemas que procuran solucionar problemas específicos. Finalmente, están los Objetivos Rutinarios referidos a los aspectos establecidos de la unidad organizacional.

Retroalimentación y proceso de mejora continua

Asimismo, y siguiendo el enfoque de desarrollo, hay un renovado énfasis y centralidad de los procesos de retroalimentación y mejora continua, con base en las entrevistas entre las personas colaboradoras y sus jefaturas. Los sistemas de los países coinciden en culminar el proceso de evaluación con una devolución de la persona evaluadora a su colaborador o colaboradora. Se espera que ésta sea una instancia de comunicación y de aprendizaje, así como un intercambio acerca del desempeño logrado en virtud de las metas previamente establecidas.

“La entrevista de evaluación consiste en una conversación planificada entre el empleado y el evaluador, con el propósito de analizar el desempeño laboral del empleado en un período determinado” (República Dominicana, 2012).

“La retroalimentación efectiva del desempeño es una herramienta motivacional y, a la vez, una fuente eficaz para el desarrollo del individuo y la organización, que han de fundamentar sus planes de mejora en este ámbito que soluciones brechas del rendimiento demostrado” (Costa Rica, 2012).

Además de las entrevistas de cierre, los países promueven diversas instancias de intercambio y prácticas de registro de lo actuado. El Salvador establece la realización de entrevistas de seguimiento. Éstas son de dos tipos, colectivas e individuales. Las colectivas deberían realizarse cada dos o tres meses y las individuales en forma regular. Las recomendaciones de mejora no deberían esperar hasta la fecha de la evaluación. Ambas entrevistas de seguimiento son fundamentales:

“Esta fase es esencial para que pueda cumplirse la finalidad del sistema y tomar el pulso periódicamente al cumplimiento de los objetivos planteados y al desarrollo de las competencias y estilos de dirección propuestos a desarrollar” (El Salvador, 2012).

República Dominicana promueve la metodología de “incidentes críticos”. Ésta consiste en el registro que las jefaturas deben tener de los hechos vinculados con el cumplimiento de los objetivos establecidos, lo que se formaliza en un formulario

específico. Esta metodología debe ser un importante insumo para la evaluación. En este país, además, las jefaturas reciben retroalimentación de cómo ha sido la evaluación por parte de analistas del Ministerio de Administración Pública, MAP, y, con base en ello, las organizaciones deben formular planes de mejora para la implementación de los sistemas.

El sistema de Costa Rica prevé un “expediente de evaluación de desempeño”, el que incluye documentación relevante como el Acuerdo de Compromisos Laborales, los ajustes y modificaciones correspondientes, notificaciones, cartas de encomio por el trabajo eficiente, llamadas de atención y otro incidente significativo. Toda inclusión en el expediente deberá tener la notificación previa a la persona evaluada.

Desafíos y pendientes

Indudablemente, la nueva generación de sistemas de evaluación de desempeño ha traído elementos innovadores que descansan en un enfoque de desarrollo. El recorrido, sin embargo, aún no es completo: ¿cuáles serían algunos de estos desafíos y asuntos pendientes?

En primer término, la adecuada implantación de un sistema de evaluación bajo un enfoque de desarrollo requiere de suficientes dotaciones de recursos técnicos, humanos y materiales, así como una plataforma institucional consolidada

para que los mismos no se vean como "truncos". Entre otras cuestiones, esto supone reforzar los esfuerzos de sensibilización a las jefaturas y al personal en general, por lo que la jerarquía de los departamentos de recursos humanos debe estar acorde. Además, es preciso contar con las dotaciones de personal suficiente para estas tareas. A ello se suma la urgencia de disponer de sistemas informáticos para el registro y el procesamiento de las evaluaciones.

En segundo lugar, la implementación del trabajo en torno a metas y acuerdos de desempeño encierra varios desafíos. Uno de ellos es cómo controlar la consistencia de la cadena de metas dado que las mismas son de diferentes niveles y los actores participan por nivel. A ello se suma el número óptimo de metas a establecer, es decir, un número que pueda manejar la persona evaluadora y la evaluada.

En tercer término, algunas definiciones requieren de trabajo adicional. Por ejemplo, varios de los países mencionan la medición de "resultados" asociados con el desempeño de las personas. Ahora bien, no queda claramente establecido qué serían resultados y si estas concepciones irían de la mano con un enfoque de desarrollo. Agregamos que un énfasis exagerado en resultados puede producir malos procesos de trabajo que, a la larga, afecten negativamente la consolidación de una cultura de calidad. En el desempeño, los procesos de realización de las tareas son tan valiosos como los resultados, en particular

cuando los resultados de la eficacia organizacional son intangibles y de largo plazo.

Ninguno de los países incorpora la auto evaluación ni la evaluación grupal. Como se ha señalado anteriormente, estas son prácticas eficaces que contribuyen con la justicia organizacional al desarrollar la evaluación y recuperan los saberes colectivos.

Respecto de la institucionalidad del sistema, los casos muestran arreglos de gestión bastante clásicos y en este punto se observa un menor grado de innovación relativo. Los países señalan el liderazgo de las oficinas de recursos humanos, la relevancia de sensibilizar a las jefaturas (y al personal) mediante talleres, la conformación de cuerpos que ofrezcan garantías jurídicas, etc. Incluso, existen indicios de búsqueda de una institucionalidad más ampliada que la tradicional al proponer el trabajo conjunto de las áreas de recursos humanos, planificación y recursos financieros.

Ahora bien, no hay arreglos específicos que incorporen a la ciudadanía de modo de alcanzar algún tipo de veeduría sustantiva en estos procesos. Tampoco hay una clara institucionalidad que asegure que los sistemas colaboren con la rendición de cuentas a la ciudadanía generando información pública ciudadana. En esta línea podrían pensarse cuerpos colegiados encargados de agregar los resultados de evaluación obtenidos y darle plena difusión para que sean útiles como información

pública ciudadana. Por ejemplo, podría interesar a organizaciones de la sociedad civil cuáles son las organizaciones que en promedio cuenta con las personas de mejor calificación, o cómo son las calificaciones de los diversos grupos organizacionales, o en qué unidades organizacionales se producirían calificaciones más bajas.

Una institucionalidad expandida y fortalecida es fundamental para la puesta en marcha de mecanismos de control que aseguren una aplicación fehaciente del sistema de evaluación. Además, la institucionalidad ampliada dará legitimidad al sistema y permitirá las correcciones necesarias. Los mecanismos de control y de ajuste son esenciales para un buen curso del sistema que deja de ser estático para adaptarse a las necesidades organizacionales.

Finalmente, las desigualdades de grupos, como las de género, no están problematizadas en los sistemas y no hay provisiones específicas al respecto. Este es un punto significativo para atender puesto que la región experimenta importantes niveles de desigualdad política, económica y social.

Bibliografía

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.

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*, No. 7: 45-93.

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*. Núm. 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, Núm. 5:1134-1166.

Nota sobre fuentes de información

Los informes de país fueron recibidos en junio de 2012, correspondientes a: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esta información se complementó con una ronda de consulta adicional *on-line* y con notas tomadas en el XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Responsabilidad Social, participación ciudadana y función pública. El mismo tuvo lugar en la ciudad de Panamá, del 9 al 11 de julio de 2012. ◇