

La Evaluación de Desempeño en el contexto de la Administración Pública (Una revisión sobre la doctrina) *

César Madureira

I. Introducción

Las últimas décadas fueron proliferas en investigaciones y publicaciones científicas en el área de la psicología organizacional y de la gestión de los recursos humanos abordando la temática de la evaluación de desempeño. Gestores y científicos debaten permanentemente en torno a la subjetividad de las evaluaciones, insistiendo en el desarrollo de técnicas e instrumentos que, correctamente utilizados, la puedan minimizar, neutralizándola en lo posible y evitando inadecuadas interpretaciones del desempeño y, consecuentemente, de los resultados organizacionales.

Para el estado del arte de la “evaluación de desempeño”, contribuyeron los estudios llevados a cabo por la Escuela de la Medida, Escuela de las Entrevistas de Evaluación, Escuela de los Procesos Cognitivos y Escuela de la Gestión del Desempeño, esenciales en la confrontación de opiniones y en la riqueza del debate que se ha construido en torno de esta cuestión.

En un cuadro de múltiples especificidades organizacionales y normativas, la Administración Pública presenta dificultades crecientes en lo que concierne a la implementación y funcionamiento de un sistema de evaluación de desempeño. No obstante, es importante no descartar la relevancia de este componente de la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas.

II. Las tradicionales críticas a la evaluación de desempeño

Las principales críticas a la evaluación de desempeño apuntan hacia una excesiva importancia atribuida a los instrumentos de notación, hacia la indiferenciación frente a la diversidad de marcos organizacionales en los cuales se puede efectuar la evaluación, y hacia la no consideración de factores como las motivaciones individuales, las capacidades y el tipo de relación (a través de la organización formal e informal) existente entre evaluador y evaluado (Murphy y Cleveland, 1991). De esta forma, las opiniones sobre la validez y la importancia de un sistema coherente e integrado de evaluación de desempeño, así como sobre su peso en los resultados y en la productividad, se ha dividido tanto a nivel académico como a nivel empresarial. A través de un estudio empírico de la realidad empresarial norteamericana, Napier y Latham (1986) constataron que, según la opinión de la mayoría de los cuadros dirigentes, la evaluación de desempeño, aun conducida de una forma profunda y sistemática, no contribuía en nada a mejorar la productividad. En esta perspectiva, la indulgencia en la evaluación y la ausencia de mediciones objetivas para evaluar los resultados por departamento o de toda la organización, eran algunas de las razones ventiladas para explicar la aparente falta de utilidad práctica de los instrumentos de evaluación.

Los vacíos en la concepción de los instrumentos de evaluación y en las prácticas de funcionamiento de los sistemas de evaluación de desempeño son otras cuestiones referidas como problemáticas. De los estudios efectuados, prevalece la idea recurrente de que los evaluadores no están seriamente comprometidos en los procesos de evaluación, no han sido formados para el uso de instrumentos de diagnóstico (gráficos de notación, entrevistas y otros) y no se hacen responsables ni por la conducción del proceso ni por los resultados obtenidos de la evaluación (Bretz, Miklovich y Read, 1992).

Revisando un considerable número de abordajes y estudios científicos sobre cuestiones relacionadas con la evaluación de desempeño, un informe publicado por la OCDE (1993) sugiere la posibilidad de que la manifiesta falta de operatividad de los sistemas de evaluación de desempeño se

(*) Traducido del portugués por Zuleimía del Carmen Hidalgo. Título original: “A Avaliação de Desempenho no contexto da Administração Pública”.

puede deber al hecho de estudiar el problema con base en falsas cuestiones de partida (algunas sustentadas en paradigmas científicos pero de pocas posibilidades de aplicación a los problemas percibidos por los gestores en el marco del funcionamiento real de las organizaciones).

Se podría partir de la simple constatación, tal vez carente de sentido científico pero de gran actualidad práctica, de que uno de los principales problemas de la evaluación de desempeño reside en el hecho frecuente de medir y evaluar desempeños sin preocuparse por identificar qué los motiva y determina. Se estudian consecuencias sin una efectiva preocupación en la determinación de sus causas. Se analizan resultados pero no se recurre al estudio de su génesis.

Efectivamente, existen innumerables variables responsables por el desempeño individual en las organizaciones. También el tipo y la naturaleza de las circunstancias o la diversidad de actitudes y comportamientos de diferentes agentes pueden influenciar directa o indirectamente a un individuo. No obstante, esta panoplia de variables que influyen en el desempeño, así como su diferente ponderación en el mismo, contienen un considerable grado de subjetividad.

III. Importancia de los determinantes de la evaluación de desempeño: el caso de la Administración Pública

La identificación de determinantes del desempeño propuesta por Mitchell (1985) alerta sobre la creciente heterogeneidad de la población activa e informa que “el *performance* individual es función de las características personales y de la motivación; la organización sólo puede ayudar a determinar las aptitudes y características individuales a través de la selección, *feed-back* del desempeño y formación profesional. El factor motivacional puede, por su parte, ser influenciado por la evaluación, por la descripción y análisis de la función del funcionario (que le debe poder informar acerca de lo que se espera de él), y por los incentivos concedidos por jerarquías o administración. De esta forma, la evaluación de desempeño puede tener un doble propósito: como mecanismo de evaluación que sirve de base a esquemas de incentivos, y como instrumento de información, de *feed-back*, para el desarrollo de los recursos humanos”.

La selección, la formación, los sistemas de remuneración, el contexto organizacional, los modelos de organización/gestión, así como la definición de sistemas de descripción y análisis de cargos y de objetivos organizacionales/individuales son, pues, fundamentales en la determinación de los desempeños. La forma en que cada uno de estos factores puede influenciar el desempeño deberá ser considerada como complementaria y no como algo nefasto y/o de sesgo para la evaluación de desempeño. Tales factores serán siempre el telón de fondo de los sistemas de evaluación de desempeño, sobre todo en un contexto de *gestión del desempeño*¹. Considerando el ámbito organizacional global, aspectos como los presupuestos (asociados a las prioridades y objetivos organizacionales) también tendrán un papel en la determinación de los criterios y de las formas de aplicación y de interpretación de la evaluación de desempeño.

En este contexto, el caso de la Administración Pública de Portugal (donde el proceso de la evaluación de desempeño es todavía designado como “calificación de servicio”, y reglamentado por el DL No. 44-B/83 de 01 de junio y por el Decreto No. 642-A/83 del 01 de junio) aparece como único y paradigmático al situarlo en un marco de restricciones normativas y organizacionales distintas de las existentes en las demás organizaciones. Tales diferencias no bastan para justificar la aparente apatía que se vive en esta materia. En un escenario dirigido a la reforma y modernización, en el que se preconiza la descentralización, la rendición de cuentas, las autonomías controladas y la flexibilidad creciente en el ámbito de la gestión de los recursos humanos², la evaluación de desempeño podrá asumir un papel preponderante.

Existen por ahora pocas investigaciones empíricas que precisen la eficacia de este o de aquel sistema en los diferentes contextos organizacionales. En el marco del proceso de reforma y modernización de la Administración Pública portuguesa, la retroalimentación de información ofrecida

por sistemas de evaluación de desempeño coherentes y sistemáticos (encuadrados en una filosofía de *gestión del desempeño*) se muestra como determinante en la concretización de las estrategias organizacionales. Insertos y dependientes de una política global de gestión de los recursos humanos, pero potencialmente influyentes en la formulación de la misma, los sistemas de evaluación de desempeño se deben no sólo adecuar a diferentes contextos, sino también a los modelos y estilos de gestión/organización, así como a la cultura organizacional. En una organización de dimensiones inmensas, con una diversidad de servicios y de organismos (con distintos contextos organizacionales y legales) y la consecuente existencia de sub-culturas organizacionales, como es la Administración Pública portuguesa, existe la necesidad de desarrollar diferentes sistemas de evaluación de desempeño para realidades específicas dentro de una misma realidad.

Por otro lado, los sistemas de evaluación deben ayudarnos no sólo a determinar los niveles de calidad del desempeño de los individuos, sino, sobre todo, a identificar la incidencia ponderada de cada una de las principales causas (organizacionales u otras) que contribuyen a su determinación. Sólo de esta forma podemos tener una plataforma de trabajo para la corrección de las desviaciones.

IV. Evolución conceptual de la evaluación de desempeño

El concepto de desempeño/*performance* es hoy considerado como elemento clave en las estrategias de reforma y modernización de las organizaciones. Bouckaert (1998) admite que en el sector público, la medición de desempeño (técnicas) es un proceso evolutivo realizado en diferentes niveles, siendo el primero el macronivel (país o región-nivel de la sociedad), el segundo, el mesonivel (políticas elaboradas por una organización como un todo), y el tercero, el micronivel (medición característica de una agencia o de un departamento en particular). El conjunto de estos tres niveles de los sistemas de evaluación de desempeño es preponderante en la determinación del grado de convergencia y de consistencia de las evaluaciones, influenciando, por un lado, su validez y confiabilidad, y posibilitando, por otro, reajustes derivados de las anomalías o puntos débiles identificados. Un estudio reciente efectuado por Glunk y Wilderom (1999), muestra la originalidad referida a los tradicionales trabajos realizados en el ámbito de la evaluación de las organizaciones, al dar cuenta de que las evaluaciones de las prácticas organizacionales usan frecuentemente la noción de “eficacia organizacional” o de “desempeño/*performance*”, no pocas veces para evaluar una misma realidad. A pesar de la vasta literatura existente en la que se distingue el concepto de “eficacia organizacional” del de “desempeño organizacional”, los elementos y escalas utilizados para la medición de ambos parecen medir una misma variable dependiente. Según los autores, la distinción entre estos dos abordajes de la realidad organizacional se basa más en diferencias de semántica (confusiones terminológicas) que en el objeto de estudio propiamente dicho de cada una de ellos. No obstante, estos dos conceptos están enraizados en dos tradiciones de investigación distintas. La “eficacia organizacional” encuentra su base en la literatura sobre Teoría Organizacional, mientras que el “desempeño” es esencialmente tratado por los investigadores de la estrategia organizacional. Los autores llaman la atención para una integración de los diferentes cursos teóricos con el fin de emprender estudios más eclécticos de las organizaciones, donde no sólo destaque la vertiente economicista de la evaluación, sino también la social.

Aunque el diagnóstico general de las evaluaciones de desempeño al nivel organizacional sea esencial, es irrefutable el hecho de que depende, entre otras variables, del desempeño profesional individual, principal objeto de nuestro estudio. En esta perspectiva, y a semejanza de lo que sucede en el sector privado, también en el sector público se observa una inoperancia en lo que concierne al tratamiento y resolución de los problemas, que determina una aparente ineficacia de los sistemas existentes de evaluación de los desempeños individuales. Interesa entonces, y antes que nada, definir aquello que realmente se debe entender por “evaluación de desempeño”.

El concepto de desempeño raramente es referido de modo aislado, disociado de la expresión “evaluación de desempeño”. Se trata de una redundancia, puesto que el propio término suscita ya la obligatoriedad de un juicio, y como tal, de una evaluación. Schneier y Beatty (1985) simplifican esta cuestión definiendo el desempeño como un comportamiento que fue evaluado.

Las expresiones notación, apreciación o juicio están también asociadas a los sistemas de evaluación de desempeño, aunque no existe mucha precisión terminológica sobre el significado de cada uno de estos términos. Citado por Aníbal, Vatier considera la apreciación como “la operación que consiste en evaluar el nivel de competencia de una persona en relación con el nivel exigido por el puesto de trabajo que ella tiene” (Aníbal y Costa, 1988). La evaluación de este nivel de competencias deberá contener patrones que busquen como sea posible la objetividad.

Una definición posible es la propuesta por Latham y Wexley, y utilizada por Caetano (1990), según la cual “la evaluación de desempeño profesional, en cuanto sistema formal y sistemático de apreciación del trabajo desarrollado por los colaboradores de una organización, surgió como componente de la gestión de recursos humanos prácticamente desde que la gestión de las organizaciones comenzó a ser teóricamente elaborada y sistematizada”. El autor explica que aun teniendo por principal objeto de estudio el componente humano de la realidad organizacional, la evaluación de desempeño interfiere doblemente en la productividad del trabajo. Antes que nada, como proceso de medición y de control del desempeño, pero sobre todo en las relaciones sostenidas indirectamente con otras vertientes de la gestión de recursos humanos, como son los procesos de reclutamiento y selección, descripción y análisis de funciones, formación, desarrollo profesional y sistemas de retribución.

Desde el inicio de la industrialización, la medición de la eficacia organizacional y del desempeño individual constituyó un elemento de importancia crucial en el estudio del funcionamiento de las organizaciones. Como recuerda Chiavenato, ya en 1911 Taylor consideraba el desempeño operario como el motor de la producción, por lo que el cuidado con los incentivos, principalmente los de carácter pecuniario, constituyó desde temprano uno de los puntos fuertes de la Organización Científica del Trabajo. “La idea básica era la de que la remuneración basada en el tiempo no estimulaba a ninguno a trabajar más y debería ser sustituida por una remuneración basada en la producción de cada operario” (Chiavenato, 1987). En esta época, las preocupaciones se resumían a los aspectos cuantitativos del desempeño y no a los cualitativos.

En el contexto actual, la evaluación de desempeño es planteada por la gestión como uno de los más importantes indicadores en los convencionales *tableau de bord* de resultados organizacionales. La formalización de los sistemas de evaluación de desempeño se asocia con el hecho de que los juicios sobre el desempeño, formales o informales, existieron siempre, considerando que la definición formal de criterios tiende a disminuir los errores (Kahalas, 1985). También académicamente asistimos a una proliferación de estudios, tanto teóricos como empíricos, que abordan esta cuestión.

En un estudio de la OCDE publicado en 1993, Wood y Marshall sistematizaron los trabajos llevados a cabo hasta entonces en lo que concierne a la evaluación del desempeño, dividiéndolos en cuatro grandes escuelas: la Escuela de la Medida, la Escuela de la Entrevista de Evaluación, la Escuela de los Procesos Cognitivos y la Escuela de la Gestión del Desempeño.

Escuela de la Medida

Aunque no haya sido el primero, un trabajo de Thorndike (1949) sobre criterios de medidas de desempeño, llevado a cabo en 1949, es considerado como paradigmático para esta Escuela que privilegia elementos como la medición, la precisión y la exactitud del desempeño, en detrimento de otros factores como la motivación y las competencias del evaluador, o las características individuales y el contexto organizacional del evaluado, que, según la Escuela de la Medida, pueden ser controlados a través de la “afinación” de los instrumentos de notación.

Entre las diversas fórmulas de notación basadas en conjuntos de criterios, las más frecuentemente estudiadas fueron los gráficos de notación tipo parrilla, los gráficos de notación basados en comportamientos tipo (BARS, *Behaviourally Anchored Rating Scales*), los gráficos de normas mixtas (MSS, *Mixed Standards Scales*) y los gráficos de observación del comportamiento (BOS, *Behavioural Observation Scales*).

Entre otros, Lawler y Rhode (1976) advirtieron sobre el peligro de una metodología de evaluación excesivamente centrada en la exactitud, recordando que la evaluación puede servir, entre otras cosas, para fundamentar y mantener ciertas posiciones de privilegio. Este hecho ha sido destacado como un potencial pero probable efecto perverso para los sistemas de evaluación de desempeño.

Escuela de la Entrevista de Evaluación

En los estudios de evaluación basados en la entrevista, Maier (1958) identificó tres abordajes de comunicación diferentes: *decir y escuchar*, *decir y persuadir*, y *resolver los problemas*. La comunicación entre evaluador y evaluado, orientada a intentar una resolución conjunta de problemas, presentó buenos resultados, tanto al nivel de la participación del evaluado como al nivel de consecución de los objetivos propuestos por el proceso evaluativo.

Con el pasar del tiempo, los estudios sobre la evaluación del desempeño se fueron especializando principalmente en cuestiones relacionadas con la estructura de los procesos de entrevista y/o con el contenido de la información.

Al contrario de lo que ocurría con la Escuela de la Medida, en esta Escuela se intentó que el evaluador fuera aceptado como un consejero susceptible de incrementar el rendimiento del agente evaluado, habiendo por consiguiente, una fuerte apuesta en su formación.

Asumiendo el desarrollo del personal como objetivo principal del propio proceso de evaluación de desempeño, la Escuela de la Entrevista propone la hipótesis de la calidad relacional (confianza mutua) entre los actores organizacionales (el que evalúa y el que es evaluado) para influenciar positivamente la exactitud de las notaciones del desempeño. En un contexto de este tipo, autores como Likert (1967) afirman que una entrevista bien conducida, que refleje un estilo de gestión participativa (*supportive management*), puede llevar a una aceptación pacífica de exigencias de desempeño más elevadas por parte de los subordinados.

Otra constatación digna de registro se vincula con el hecho de que existe una aceptación mucho mayor de los resultados de la evaluación de desempeño por parte de aquellos que se sienten implicados en la evaluación respecto de quienes se sienten sólo “controlados” (Silverman, 1984).

Las mayores críticas hechas a esta Escuela apuntan al hecho de que no es posible pretender la existencia de modelos de gestión totalmente racionales y apolíticos y de organizaciones exentas de las “zonas de incertidumbre” organizacional (Crozier y Friedberg, 1977), dado el imprevisible comportamiento de los individuos y de los grupos dentro de las organizaciones. En un contexto de este tipo, los procesos de evaluación, aunque intencionalmente compartidos por todos los actores organizacionales, podrán siempre sufrir importantes reveses.

Escuela de los Procesos Cognitivos

Los años 80 se caracterizan por un viraje muy significativo en los sistemas de evaluación de desempeño. Según Feldman (OCDE, 1993), a la preocupación por la precisión en la construcción de los instrumentos o por la formación exhaustiva del evaluador, le sucede un esfuerzo que implica que el evaluador es, antes que todo, un decisor responsable por la interpretación de todas las señales sociales recibidas a lo largo del proceso de evaluación/juicio. De esta forma, la Escuela se centró esencialmente en cuestiones como la obtención, organización, archivo y recuperación de información y su integración a la notación (Ilgen, Barnes-Farrell y Mckellin, 1993).

No dejando de asumir la exactitud como concepto clave, la Escuela de los Procesos Cognitivos trata con más profundidad la cuestión de las limitaciones del evaluador (en términos de memorización y tratamiento de la información), insistiendo en su motivación como aspecto esencial en todo el proceso. Los factores que influyen la motivación, tales como los objetivos de la evaluación, la responsabilidad de su papel, así como el cuadro de sanciones y recompensas inherentes al proceso, determinan, a la larga, el grado de implicación de los evaluadores y consecuentemente, la calidad de los resultados (OCDE, 1993). La motivación para evaluar depende además de lo que se sabe sobre determinado puesto de trabajo y sobre el gráfico a utilizar. Ilgen (1993) identifica que si las categorías utilizadas en la evaluación fueran consistentes con las dimensiones de desempeño del puesto de trabajo, la evaluación ganará ciertamente en términos de exactitud.

En un intento de compilación y sistematización de los aportes generados por las investigaciones centradas en los procesos sociocognitivos, el autor refiere tres contribuciones fundamentales:

1. La toma de conciencia de la importancia de la observación/atención del evaluador y los factores de influencia sobre la misma (conocimientos anteriores, actitudes relativas a tal o cual evaluado, la jerarquía del puesto ocupado o el objetivo de la evaluación). En esta materia es indispensable la investigación complementaria que busque identificar técnicas de mejoramiento de la observación de los desempeños.

2. La corrección de la idea de que las desviaciones de las notaciones sean obligatoriamente resultado de una inexactitud en las notaciones. En vez de ceñirse a identificar los errores de los evaluadores, esta Escuela pone el acento en la normalización de los procedimientos utilizados en la organización y en el suministro a los gestores de un conjunto de normas comunes de comportamiento, definiendo aquello que se entiende por desempeño eficaz en cada uno de los criterios del respectivo gráfico de notación.

3. La percepción de que las perspectivas relativas al desempeño de un funcionario, así como el objetivo de la evaluación, influyen las notaciones, y consecuentemente, la evaluación. Un juicio predictivo nunca podrá ser totalmente independiente del juicio evaluativo a formular. En este sentido, y teniendo en cuenta la enorme variedad de influencias sufridas por el desempeño de los funcionarios, sería muy importante estudiar cuál es la mejor forma de concebir sistemas de evaluación de desempeño ajustados a los fines de la organización y a los objetivos sectoriales o departamentales en particular. Esto sería válido tanto para el sector público como para el sector privado.

A pesar de los progresos que presenta esta Escuela, Murphy y Cleveland (1991) advierten sobre su falta de aplicabilidad, fruto de un desinterés en la variable contexto organizacional, una falta de integración entre la investigación y su aplicación práctica, una excesiva concentración en el tratamiento de la información y en el juicio de la evaluación, y una “obsesión” con la exactitud como criterio de eficacia en detrimento de todos los otros criterios.

Escuela de Gestión del Desempeño

Los estudios de Schneier, Beatty y Baird (1986) propugnan que la evaluación del desempeño no debería constituir sólo un instrumento de notación del desempeño pasado, y sí contribuir para la valorización del desempeño futuro. En esta visión sistemática e integradora de la evaluación, las notaciones y la entrevista no son más que componentes de un proceso de gestión más amplio y prolongado: la gestión del desempeño. La evaluación del desempeño deberá entonces servir para modificar expectativas, motivar el personal, resolver problemas y administrar recursos desde un punto de vista global dentro de la organización. Deberá también ser incluida en el rol de preocupaciones regulares de los gestores.

La principal novedad de esta Escuela reside en el hecho de alertar sobre la necesaria integración de la evaluación del desempeño con otros sistemas de planificación y de responsabilidad. Las normas y criterios de evaluación deberán tener en cuenta aspectos como los presupuestos, así como muchos otros

documentos programáticos. Un sistema de gestión del desempeño deberá asegurar la integración estratégica recurriendo a indicadores de desempeño comunes a los planes y acuerdos de desempeño que existan para los niveles organizacional, departamental e individual. Conceptos como el rendimiento y/o la calidad pueden y deben ser incluidos en la lista de objetivos fijados para todos aquellos niveles, como forma de garantizar la coherencia en la concretización. En un contexto de este tipo, la exactitud de las notaciones deja de ser primordial a no ser que se encuentre íntimamente relacionada con los objetivos del sistema. No importaría entonces la indulgencia en una evaluación individual, si, por ejemplo, se tiene presente la integración de ese mismo individuo en un grupo donde él sea preponderante en los resultados del trabajo colectivo.

Una de las principales críticas lanzadas a la Escuela de Gestión del Desempeño se vincula con el hecho de obstaculizar un sistema de evaluación basado en una Gestión por Objetivos, o por lo menos no contribuir objetivamente a mejorar la comparación de las evaluaciones entre funcionarios, limitando de esta forma su utilidad desde un punto de vista de las decisiones administrativas, principalmente cuando se tratan cuestiones como las promociones, o las remuneraciones, normalmente dependientes de un componente de meritocracia (Murphy y Cleveland, 1991). De hecho, en esta materia, muy importante en la discusión académica del problema de la evaluación del desempeño, existe una fuerte necesidad de investigaciones más profundas.

Por otro lado, según lo verificado (OCDE, 1993), pocas investigaciones han incidido directamente sobre la eficacia de las fórmulas de evaluación del desempeño, en el marco de los sistemas de gestión del desempeño. En este dominio, las prácticas de gestión más revisadas y validadas apenas refieren que la fijación de los objetivos y el *feed-back* de la información pueden conducir a mejoras en la productividad individual (Locke y Latham, 1990).

Sin embargo, parece ser cierto que en un contexto de incentivos a la gestión de *performances*, la evaluación se constituye como un elemento determinante en una serie de procesos interdependientes, buscando la mejoría en el desempeño individual, de los grupos, y como tal, de las organizaciones. Se pretende, de esta forma, mejorar las *performances* y desarrollar los agentes organizacionales hasta el máximo de sus capacidades con el propósito de alcanzar los objetivos organizacionales.

V. La Gestión del Desempeño en el contexto de la Administración Pública

Al tener como principal objetivo la consecución de una articulación fuerte y sistemática entre la gestión de los recursos humanos y los objetivos y estrategias globales de la empresa, los sistemas de gestión del desempeño encuentran especial dificultad de adaptación en la Administración Pública. Actualmente, el modelo más avanzado en torno a este tema parece ser el de Nueva Zelanda, donde el sistema de contratos de compra entre los ministerios y el gobierno imponen una gestión rigurosa de los resultados, y donde el trabajo de los funcionarios debe contribuir para la realización de los resultados requeridos (OCDE, 1996).

La práctica de sistemas de este tipo se torna difícil principalmente por la tardanza en conseguir la plenitud de funcionamiento, siendo de extrema dificultad la conciliación entre objetivos individuales, grupales y organizacionales en su conjunto. Canadá, Australia, Estados Unidos y el Reino Unido fueron los cuatro países donde se intentó con mayor rigor implantar sistemas de gestión de desempeño en la Administración Pública. En los otros países las experiencias se encuentran en un nivel muy embrionario.

Entre los problemas destacados en torno a los sistemas de evaluación de desempeño en la Administración Pública, se pueden citar: la subjetividad de las apreciaciones sobre el desempeño como forma de determinar las promociones (y como tal, las remuneraciones), la desconfianza de los funcionarios en los sistemas de notación y de repartición de los premios de productividad, y un control de los sistemas muy centralizado en organismos superiores de gobierno.

En todo caso, contrariando la tendencia general, según la cual los organismos públicos no son libres de utilizar los incentivos remuneratorios como forma de potenciar el desempeño, las grandes agencias ejecutivas (en el Reino Unido) son libres de elaborar sus propios sistemas de remuneración basados en el desempeño desde que les fueron conferidas las tareas de gestión del “pastel remuneratorio”.

Diversos estudios muestran algunas tentativas en esta materia. No obstante, la integración de los planes estratégicos y de los procesos de descentralización de la gestión de los recursos con los planes individuales de desempeño se mantienen en un nivel residual.

En la mayoría de los países, como en el caso de Portugal, este abordaje del problema tiende a no estar ni siquiera formalizado, y muchos países consideran que las técnicas de gestión del desempeño excesivamente desarrolladas pueden ir en contra del espíritu de la función pública (OCDE 1996).

VI. Conclusión

Independientemente del o de los propósitos que puedan presidir la construcción y consecuente aplicación de un modelo de evaluación de desempeño, es cierto que la formalización del mismo tiende a valorizarlo. A pesar de que en el debate teórico y académico se manifiestan divergencias, por lo menos es posible proceder a una identificación de las cuestiones centrales de la evaluación del desempeño. Como vimos, éstas se vinculan esencialmente con la concepción técnica del instrumento, con el soporte a las decisiones, con el cambio organizacional y con la integración estratégica.

La revisión bibliográfica llevada a cabo sobre las cuatro escuelas aquí presentadas (Escuela de la Medida, Escuela de la Entrevista de Evaluación, Escuela de los Procesos Cognitivos y Escuela de la Gestión del Desempeño) muestra cómo evolucionó el concepto de “evaluación del desempeño” en la segunda mitad del siglo XX.

En un cuadro organizacional y normativo como es aquel que enmarca la realidad de la Administración Pública, se torna particularmente difícil la gestión del desempeño y su integración con los demás fenómenos organizacionales. Sin embargo, como lo prueba el caso neozelandés no existen imposibles, por lo que los esfuerzos deben continuar. Sólo así la evaluación de desempeño podrá en el futuro tener un papel proactivo en la gestión de las organizaciones públicas.

Notas

¹ Se entiende la gestión del desempeño como un sistemático medio de articulación entre la gestión de recursos humanos y los objetivos y estrategias organizacionales de conjunto. Esta definición se encuentra en OCDE (1996).

² Informe de la Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994), Renovar a Administração, Lisboa.

Bibliografía

- ANÍBAL, Anselmo; COSTA, Vitor (1988) A gestão dos recursos humanos e os direitos dos trabalhadores. Lisboa: Editorial Caminho.
- BOUCKAERT, Geert (1998) Medição e gestão da performance no contexto de avaliação do sector público. En: A avaliação na administração pública. Oeiras: Instituto Nacional de Administração. Acta Geral do 1º Encontro INA. pp. 57-59.
- BRETZ, R. D.; MIKLOVICH, G. T.; READ, W. (1992) The Current State of Performance Appraisal Research and Practice: Concerns, Directions and Implications. En: Journal of Management. Vol. 18 No. 2. pp. 321-352.
- CAETANO, António (1990) Avaliação de desempenho - metáforas, conceitos e práticas. Lisboa: RH Editora.
- CHIAVENATO, Idalberto (1987) Teoria geral da administração. São Paulo: Mc Graw Hill, 3ª edição.

- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard (1977) L'acteur et le système. París: Editions du Seuil.
- GLUNK, Ursula; WILDEROM, Celeste (1999) Organizational Effectiveness = Corporate Performance? Why and How Two Research Approaches Need to be Merged? En: Readings in Organization Science - Organizational Change in a Changing Context. Lisboa: ISPA.
- ILGEN, D. R.; BARNES-FARRELL, J. L.; MCKELLIN, D. B. (1993) Performance Appraisal Process Research in the 1980s: What Has Contributed to Appraisals in Use? En: Organizational Behavior and Human Decision Processes. No. 54. pp. 321-368.
- KAHALAS, Harvey (1985) The Environmental Context of Performance Evaluation and its Effects on Current Practices. En: The Performance Appraisal Sourcebook. Massachusetts: Human Resources Development Press.
- LAWLER E. E.; RHODE, J. G. (1976) Information and Control in Organizations. Goodyear; Pacific Palisades.
- LIKERT, R. (1967) The Human Organization, its Management and Value. New York: McGraw-Hill.
- LOCKE, E.; LATHAM, G. P. (1990) A Theory of Goal Setting and Task Performance. New Jersey: Prentice Hall; Englewood Cliffs.
- MAIER, N. R. (1958) The Appraisal Interview: Objectives, Methods and Skills. New York: Wiley.
- MITCHELL, Terence (1985) People in Organizations. Singapore: McGraw-Hill. pp. 392-425.
- MURPHY, K. R.; CLEVELAND, J. N. (1991) Performance Appraisal: an Organizational Perspective. Boston: Allyn and Bacon.
- NAPIER, K. N.; LATHAM, G. P. (1986) Outcome Expectancies of People who Conduct Performance Appraisals. En: Personnel Psychology. Vol. 39 No. 4. pp. 827-837.
- OCDE (1996) Gestión du capital humain et réforme de la fonction publique. París: PUMA.
- OCDE; WOOD, Robert; MARSHALL, Verena (1993) L'évaluation des performances: pratique, problèmes et questions à débattre. PUMA - Gestión Publique. París: Université d'Australie Occidentale.
- SCHNEIER, C. E.; BEATTY, R. W.; BAIRD, L. S. (1986) Creating a Performance Measurement System. En: Training and Development Journal. May, pp. 74-80.
- SCHNEIER, Craig; BEATTY, Richard (1985) What is Performance Appraisal? En: The Performance Appraisal Sourcebook. Massachusetts: Human Resources Development Press. p. 4.
- SILVERMAN, S. B.; WEXLEY, K. (1984) Reactions of Employees to Performance Appraisal Interviews as a Function of their Participation in Rating Scale Development. En: Personnel Psychology. No. 37. pp. 703-710.
- THORNDIKE, R. L. (1949) Personnel Selection. New York: Wiley.