



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

Evaluación de desempeño para una gestión pública efectiva: parámetros, desafíos y recomendaciones

Investigación realizada por la Universidad Externado de Colombia
Investigadores: Bucheli, J.F., Balanzó, A., Méndez, P., Moyano, Suaza, F., Marriner, K., Montilla, P., J., Ortiz, D., Rojas, H., & Sastoque, E.,
Bogotá, agosto de 2021

Artículos Nos. 1, 2 y 3

La investigación fue realizada en el marco del **Convenio Especial de Cooperación N° 288/779-2016**, celebrado entre el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación COLCIENCIAS, hoy Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Fiduciaria la Previsora S.A., como vocera del Fondo Francisco José de Caldas.

Esta investigación tuvo como propósito plantear recomendaciones en materia de evaluación del desempeño en el sector público, por lo que los productos académicos que se dieron en el marco de dicha investigación son documentos de consulta, los cuales no generan obligación alguna para las entidades y/o servidores públicos respecto de su aplicación. Así mismo, es importante precisar que los contenidos de estos productos son responsabilidad de la Universidad Externado de Colombia y que este Departamento Administrativo, si bien participó en espacios para la retroalimentación de los productos, estos productos no reflejan la posición institucional de Función Pública.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La evaluación del desempeño desde una perspectiva comparada: modelos y variables

Resumen

La evaluación del desempeño de funcionarios del sector público se ha instaurado en el día a día de la administración pública en los últimos años. No obstante, la literatura sobre el tema no define de manera clara un esquema que permita clasificar los modelos de evaluación teniendo en cuenta las variables que afectan su implementación y facilite la investigación comparativa como insumo para la difusión de buenas prácticas. Este artículo presenta una visión panorámica de la Evaluación del desempeño de funcionarios en distintos países, detallando sus configuraciones particulares, con la fundamentación de un marco analítico de orden tipológico que permite analizar y comparar los sistemas en Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Francia, México, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Dominicana, Singapur y Uruguay. Los resultados muestran que i) los distintos países configuran sus sistemas a partir de una combinación más bien caprichosa de referentes de política, regulación de prácticas evaluativas en las entidades públicas e instrumentos, y ii) los sistemas de evaluación a escala país están sujetos a la incidencia de múltiples variables extrínsecas que amenazan su efectiva operación que amerita una agenda investigativa específica.

Palabras clave: sistemas país de evaluación, desempeño de funcionarios públicos, modelos de evaluación, tipología, estudios comparados, implementación simbólica.

Abstract

Performance systems for civil servants have proliferated globally in recent years. We offer a detailed comparative view of how diverse countries have operationalized such systems. We perform a theory-oriented literature survey in order to ground a typological analytical framework, aiming at analyzing and comparing evaluation systems from Brazil, Canada, Chile, Colombia, France, Mexico, New Zealand, United Kingdom, Dominican Republic, Singapur and Uruguay. Findings show: i) there are no common shared patterns amongst countries, each developing its own configuration at policy level, organizational-level regulations and ground tools. ii) performance systems are influenced by multiple external phenomena threatening its function, a phenomenon deserving further scholar attention.

Keywords: performance assessment, performance appraisal, public servants, comparative approach, typologies

Introducción

Desde el año 2000 ha existido una expansión en la implementación de los sistemas de evaluación de servidores públicos en distintas instituciones gubernamentales. Países como Canadá, Reino Unido, Holanda, Dinamarca (Hondegheem & Van Dorpe, 2013), Italia (Mussari & Ruggiero, 2010) España (Dubin, 2008; Padilla, 2015; Almeida, 2019); Turquía (Övgün, Sayan, & Zengin, 2018; Şahin, & Çalışkan, 2018) y de manera más tardía, los países africanos (Olowu, 2010; Ohemen, Mutereko & Ruffin, 2016; Amoako-Asiedu & Obuobisa-Darko; 2018; Odongo, 2020) han originado reformas en el servicio civil que buscan una gestión estratégica del desempeño. En Latinoamérica la suscripción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), impulsó la priorización de una serie de reformas que tenían como objetivo lograr gobiernos más eficientes, efectivos y abiertos. Éstas oscilaron entre modificaciones a prácticas administrativas y cambios institucionales de gran calado (Pliscoff-Varas, 2016) Una de las transformaciones que tuvo lugar dentro de las estructuras institucionales fue la gestión de los recursos humanos (GRH) en el sector público, promoviendo la planificación de procedimientos para el reclutamiento, selección y evaluación eficiente como motores para la profesionalización de los funcionarios.

No obstante, la puesta en marcha de las prácticas e instrumentos de evaluación de los funcionarios públicos no ha tenido un desarrollo homogéneo. En el caso latinoamericano, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que al interior de los países es posible encontrar prácticas de evaluación muy diversas y con resultados entre ellas (Longo & Echebarría, 2014; Lacoviello & Strazza, 2014). La literatura reconoce varios factores, intrínsecos y extrínsecos, que pueden menoscabar el aporte esperado de un sistema de evaluación. Entre ellos: i) factores y efectos de la institucionalidad pública en el desarrollo y adopción de sistemas de evaluación del desempeño; ii) retos estructurales del sistema de evaluación o su funcionamiento, y iii) variables individuales como la percepción y actitudes de los funcionarios sobre el sistema de evaluación.

Aunque los estudios sobre evaluación del desempeño son relativamente recientes, existe un considerable número de trabajos sobre el tema (Repucci, 2014). Se echan de menos trabajos que desarrollen ejercicios comparativos a escala país, que den cuenta de los repertorios institucionales de apropiación y desarrollo del mecanismo. Este trabajo revisa literatura académica y gris a fin de identificar los modelos predominantes y las principales variables que afectan la implementación de sistemas de evaluación del desempeño de funcionarios públicos.

Para el efecto se desarrolla un marco analítico de orden tipológico. Su construcción sigue una lógica de indagación abductiva (Reichertz, 2007), que extrae y traduce de la literatura, fuentes grises y casos referenciados, aquellos componentes que sean relevantes a efectos de conocer un sistema país, tanto como posibles atributos específicos de tales componentes. Como tal, el ejercicio tiene base en una revisión de literatura orientada a la teoría (Pare, Trudel, Jaana & Kitsiou, 2015).

Para aportar un primer insumo a la literatura y a modo de meta-análisis, el artículo revisa el diseño normativo y principales trazas institucionales entre países disímiles, a efectos de visibilizar y comparar las racionalidades y enfoques de diseño dominantes. El trabajo referencia los casos de Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Francia, México, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Dominicana, Singapur y Uruguay.

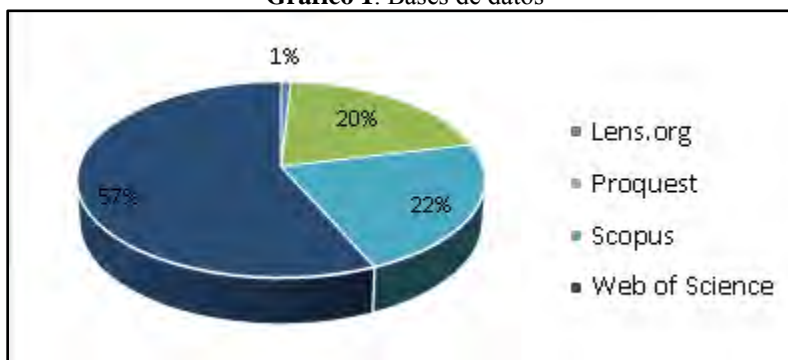
El documento es el resultado del trabajo de varias reuniones y deliberaciones internas del equipo investigador y con expertos *practitioners* de diferentes entidades públicas que incorporaron una mirada crítica y enriquecieron el ejercicio. Así mismo, se discutió con colegas en espacios académicos destinados a probar hipótesis y compartir metodologías y enfoques teóricos; por lo anterior, el artículo hace un aporte significativo al ofrecer una tipología comparativa y de análisis que enriquece el debate de la evaluación del desempeño comparada desde los países mencionados.

En la primera sección de este trabajo se discuten aspectos metodológicos de la pesquisa, clarificando los métodos de búsqueda y clasificación de datos. La segunda sección discute la construcción de una tipología analítica. La tercera sección caracteriza los casos país a la luz de las categorías. El cierre reflexiona en torno a la aplicación del marco analítico y los casos, en lo que supone un inventario de los modelos de adopción en países disímiles y la disposición de avenidas de interés investigativo.

1. Métodos

La selección de textos parte de una exploración inicial con palabras clave en Scopus, Proquest, Lens y Web of Science con el objetivo de identificar términos, volumen y efectividad de la búsqueda. Esta fase sirve como base de la etapa de perfeccionamiento que restringe la búsqueda a título, resumen y palabras clave en el área de ciencias sociales: *performance evaluation, performance assessment, performance management, performance appraisal, public administration* y *civil service*.

Gráfico 1. Bases de datos

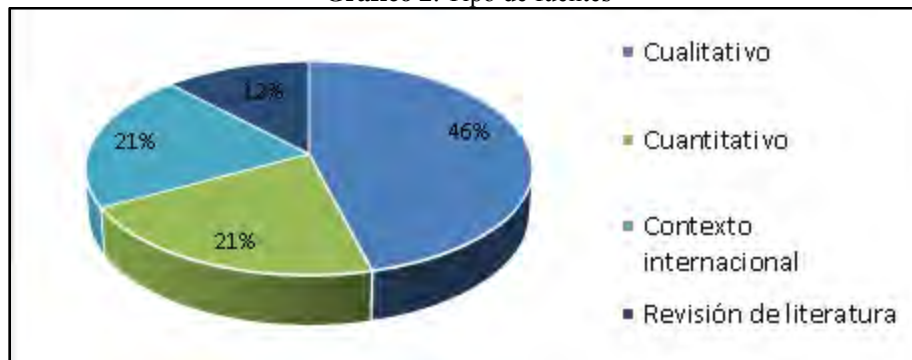


Fuente: elaboración propia.

La búsqueda se sistematiza en un formulario de registro y tras una primera revisión de contenido se descartan 268 resultados que no se ajustan a los objetivos de la indagación. Con

los restantes se realiza una clasificación preliminar de 159 artículos científicos, entre los cuales 30 tienen restricción de acceso y 9 se duplican.

Gráfico 2. Tipo de fuentes



Fuente: elaboración propia.

En total se seleccionaron 120 artículos académicos, categorizados según: i) Sistema de evaluación: países estudiados, límites territoriales del estudio (nacional, subregional u otro), justificación de la medición de desempeño, elementos medidos en la evaluación, instrumento utilizado, metodología de la evaluación del desempeño, actores que utilizan información de la evaluación, justificación del uso de la información, instituciones estudiadas, tipo de servidor público y principales obstáculos en la investigación; y ii) Características del documento: objetivo, temporalidad del estudio, factores que inciden en la evaluación del desempeño, límites de la evaluación del desempeño y paradigmas de evaluación.

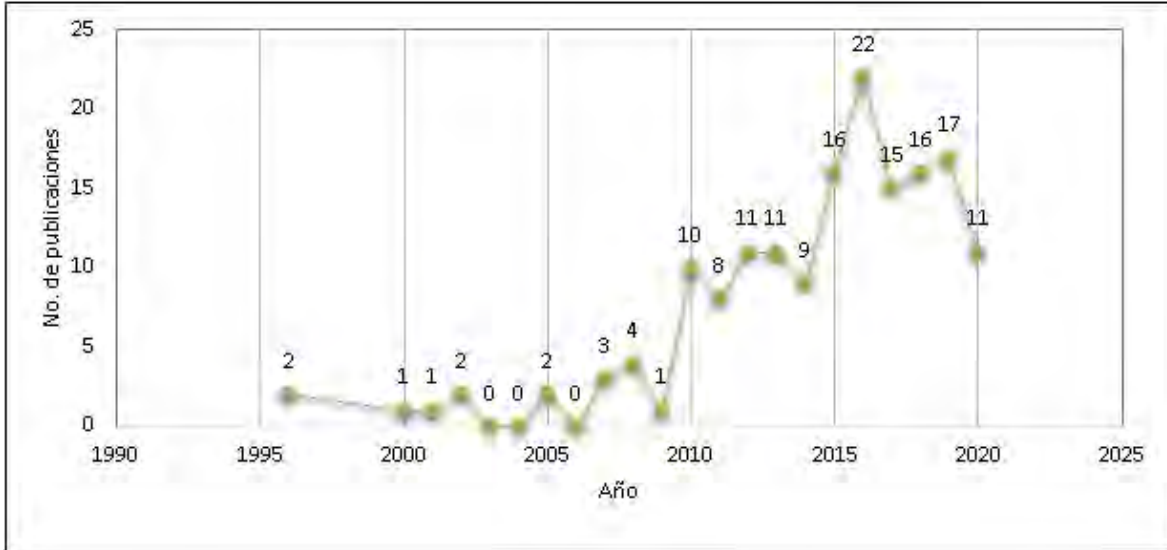
Mapa 1. Lugar de procedencia del estudio.



Fuente, elaboración propia.

Luego de una primera lectura se rechazan 54 documentos que no corresponden con los propósitos de la indagación, bien porque abordan la evaluación del desempeño desde otros campos de las ciencias sociales o no se ajustan al objetivo de la investigación.

Gráfico 3. Fecha de publicación



Fuente. Elaboración propia.

La revisión de literatura gris sigue una estrategia de búsqueda directa y bola de nieve en los portales oficiales de las organizaciones públicas encargadas de la función pública en los países objeto de estudio y en organizaciones internacionales (i.e. OCDE, BID, ONU, Banco Mundial). Se registran documentos de trabajo, guías metodológicas, investigaciones, consultorías, informes, leyes, conceptos, ponencias e instructivos. Como resultado, se identifican 50 documentos, sistematizados por país, organización encargada de la función pública, normatividad vigente, modelo de evaluación, instrumentos de la evaluación, periodicidad, tipo de servidor público evaluado, percepción de los servidores públicos evaluados, persona que realiza la evaluación y consecuencias o incentivos de una evaluación favorable o desfavorable.

La perspectiva de análisis aporta también a diferentes problemas contemporáneos de la sociedad al reconocer la importancia de un ejercicio juicioso del desempeño entre los funcionarios públicos, tal como, la posibilidad de hacerle seguimiento al modo en que se realizan sus evaluaciones en los países objeto de este estudio. Si bien no hubo un diálogo directo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, los resultados del análisis comparado avanzaron hacia los objetivos de un trabajo decente y crecimiento económico (8), tal como, una paz, justicia e instituciones más sólidas (16).

2. Marco conceptual: paneo de la literatura y desarrollo de una tipología de sistemas de evaluación del desempeño de funcionarios en el sector público.

Esta sección presenta un marco analítico que intenta detallar comprensivamente los posibles rasgos y componentes de sistemas de evaluación del desempeño de funcionarios del sector público.

2.1. La evaluación del desempeño en el sector público: marcando el campo.

El reto de la legitimidad del Estado ha alentado durante las dos últimas décadas la incorporación de paradigmas transformadores de la administración pública, tales como el neo-weberiano, la Nueva Gestión Pública (NGP) y las reformas de la gobernanza pública (Hammerschmid & Löffler, 2015). La evaluación del desempeño surge del paquete ofrecido por la NGP, cuyo norte aspiracional llama a una administración eficiente y eficaz, dispuesta a satisfacer necesidades de los ciudadanos al menor costo posible y con calidad (García, 2007; Dubin, 2008; Nemeč et al. 2008; Sole, 2010; Profiroiu, et al., 2013; Yiu, 2015; Mutereko, Ruffin, 2016; Cepiku et al., 2017; Ohemeng, 2018; Hong, 2018, OCDE & BID, 2020). Este marco, implementado en el contexto de tensión institucional que tiene lugar entre la formalidad y las prácticas (North, 1993, en Eslava, 2008), da contexto a roles esperados de los funcionarios públicos y (los posibles) referentes que justifican y operacionalizan la evaluación de su desempeño.

La literatura define la evaluación del desempeño como una medición cualitativa y/o cuantitativa de las actividades realizadas por un empleado para alcanzar un determinado propósito, en donde se seleccionan y evalúan los recursos de la organización para cumplir sus objetivos (Baş & Artar, 1991: 13, en Övgün et al. 2018; Şahin & Çalişkan, 2018; Demirel 2018), sumando a la formulación de políticas y la rendición de cuentas (Sole & Schiuma, 2010; Profiroiu, Tapardel & Miñescu, 2013; Demeriel, 2018). En términos operacionales, la evaluación del desempeño es un componente más en la gestión del recurso humano del aparato público, al lado de procesos de selección, motivación y formación. Se entiende como un proceso que valora y califica la alineación entre el desempeño de los trabajadores y los objetivos preestablecidos para su cargo y, por ende, conceptúa también sobre la organización (Suleimenova et al., 2018; Sapién-Aguilar *et al.*, 2016; Sole & Schiuma, 2010; Ayers, 2013; Kroll, 2015; Sanabria, 2015; Greener, 2019) y ayuda a su planeación (Padilla, 2015; Gregory, 2015; Macnamara, 2015, en Carrera, Acevedo y Velázquez, 2020). Lo expuesto supone que la evaluación no constituye un fin en sí, sino que se entiende como una técnica de dirección. En esta lógica, cada organización debería seleccionar el método a utilizar en razón a su estructura, características, propósito y entorno (Uyargil, 2013: 57 en Dogan, 2019). Por lo que la evaluación tendría dos funciones críticas: i) obtener información sobre el desempeño laboral de los empleados y ii) proporcionar retroalimentación para el mejoramiento, al empleado tanto como a la organización (CLAD, 2003).

En esa lógica, los sistemas de evaluación deberían contar con unos mínimos de funcionamiento, de tal manera que permitan el cumplimiento de dichos propósitos

vertebrales. Esas características son, a saber: su existencia formal en términos normativos y legales, el respaldo de una institución con autoridad en la rama ejecutiva, una periodicidad regular de implementación, una intención de cobertura global y un destino de uso de la información que el ejercicio de evaluación arroje (CLAD, 2020)

2.2. Variables que afectan la operación y utilidad de sistemas de evaluación del desempeño en el sector público

La literatura existente evidencia que la implementación de los modelos de evaluación del desempeño resulta problemática en el sector público. Sea por factores intrínsecos (relativos a su operación), tanto como extrínsecos (relativos a su contexto) (OCDE-BID, 2020). Rasgos comprensibles dada la naturaleza organizacional cambiante y la diversidad propia de las organizaciones que integran el aparato público. No obstante las dificultades, la evidencia también da cuenta del rol de los ejercicios de evaluación para retroalimentar procesos y, potencialmente, mejorar la gestión y el desempeño institucionales (Morales-González, 2010)

Esta sección desarrolla un paneo de las discusiones más recurrentes: i) factores y efectos de la institucionalidad pública en el desarrollo y adopción de sistemas de evaluación del desempeño; ii) retos estructurales del sistema de evaluación, y iii) percepción y actitudes de los funcionarios sobre el sistema de evaluación.

En la práctica, sin embargo, se reconoce que la vigencia y cobertura de las herramientas no implica su apropiación o utilidad (Longo, 2002; CLAD, 2003; OCDE & BID, 2020): Aun cuando la evaluación puede tener impacto en la desvinculación de personal por desempeño, esto ocurre rara vez en el 86% de América Latina (OCDE & BID, 2020). La constatación de que la evaluación constituye una práctica simbólica (Casiano & De Boer, 2015) ha llevado al paroxismo de recomendar cuotas para lograr resultados verídicos (OCDE & BID, 2020).

El entorno político incide significativamente en las dinámicas de la evaluación (e.g. las condiciones de contratación de personal y la definición de objetivos)(Sole & Schiuma, 2010; Greener, 2019). Y naturalmente afecta su posibilidad de mejoramiento y cambio (Mazur, Mozden y Oramus; 2018): motivaciones políticas, contextos políticos y disputas de poder generan fragmentación y laxitud organizacional (Ghana, Zakari y Adusah-Karikari (2015). También inciden el grado de burocratización del aparato (Suleimenova, Kapoguzov, Kabizhan & Kadyrova, 2018; Declaración de Montevideo, 2019), los recursos asignados para la implementación (Sole & Schiuma, 2010; Longo, 2002), tanto como la cultura y la madurez para la medición (Kroll, 2015).

Un segundo grupo de trabajos discute los retos estructurales del sistema de evaluación, su funcionamiento como instrumento de control (Ferreiras-Da-Silva, et al., 2015). Comenzando por que haya condiciones de contractibilidad (Speklé y Verbeeten, 2014).

Aquellos funcionarios con ‘valores públicos’ tienen un efecto positivo en la organización y por ello exponen mayor compromiso y satisfacción y esperan menos reconocimiento (Riba

& Ballart, 2016). Así mismo los valores de la organización también podrían fortalecer la evaluación y mejorar los resultados (Destler, 2017; Luna-Arocas & Lara, 2020), bien con gratitud (Luna-Arocas & Lara, 2020) o confianza (Destler, 2017).

Otros incentivos personales (e.g. independencia, liderazgo del superior), factores externos (e.g. ambiente laboral, salario, desarrollo de carrera)(Ciobanu y Ristea, 2015; Declaración de Montevideo, 2019), o capacidades individuales y organizacionales (Munzhedzi, 2017 y Şahin, & Çalişkan, 2018) tienen incidencia. Se recomienda que la evaluación indique las debilidades de los funcionarios (Munzhedzi, 2017; Declaración de Montevideo, 2019), caso en el cual el gerente se entiende como un promotor del desarrollo profesional de los servidores públicos (Şahin, & Çalişkan, 2018).

El conocimiento y destreza de los supervisores aparece también con frecuencia en la literatura (Bawole et al., 2013; CLAD, 2003). Las evaluaciones también dependen de la disponibilidad de tiempo y su claridad para comunicarse asertivamente y generar confianza con los empleados en torno al proceso (Ayers, 2013; Kellough, 2012; Cho & Lee, 2012; Lin & Kellough, 2012; Padilla, 2015; Klinck & Swanepoel, 2019). Hay experiencias: en España, Reino Unido, Finlandia y Dinamarca la evaluación se enfocó menos en cumplir objetivos predefinidos y más en promover el diálogo con el supervisor (Dubin, 2008).

El tercer grupo de trabajos analiza variables en relación con la percepción y actitudes de funcionarios frente a aspectos muy puntuales de la evaluación, entre ellos, los relacionados con la (Falta de) objetividad (Longo, 2002; Bawole et al., 2013; Amygdalos, Bara & Moisiadis, 2014; OCDE & BID, 2020), la ausencia de rigurosidad (Gahana *et al.*, 2015), legitimidad de la evaluación (Sanabria, 2015; Klinck & Swanepoel, 2019; Rodas-Gaiter, & Sanabria-Pulido, 2020; Carrera, Acevedo y Velázquez, 2020), incidencia de factores culturales y religiosos (Azmi et al., 2015; Riba & Ballart, 2016; Hammerschmid & Löffler, 2015; Ohemeng, Amoako-Asiedu & Obuobisa-Darko, 2018; Okakin, 2009: en Dogan, 2019; Declaración de Montevideo, 2019), incidencia de condiciones como edad o género (Amygdalos, Bara & Moisiadis, 2014) y, experiencia en el cargo y la profesión (Dyhrberg-Noerregaard, 2015; Hammerschmid & Löffler, 2015).

Estos aspectos destacan retos metodológicos de la medición. La aproximación más frecuente propone que el desempeño de un empleado sea el grado de éxito que obtiene como resultado de una actividad planificada con anterioridad (Lin & Lee, 2011; Andrews, et al., 2012; Padilla, 2015; Dessler, 2008: 336 en Dogan, 2019; Lako et al, 2016; Strazza, 2014).

El estándar de referencia es crítico, pues la falta de indicadores para medir el desempeño genera distintas interpretaciones (Stefanescu et al., 2010; Liu & Dong, 2012; Azmi et al., 2015; Loga & Chand, 2019). Algunos indican que la excesiva notación va en contra de la organización (Madureira, 2003), o que la relación entre objetividad y subjetividad determinan el alcance de la evaluación (Amygdalos, 2014; Murphy y Cleveland, 1991). Otros confían en que la comparación entre producto y expectativas reduce la brecha de motivación (Andersen y Hortskov, 2015), o que la promesa de expectativas de recompensa actúa como motivador (Suciu et al., 2013). Algunos trabajos se enfocan en las herramientas, buscando el

complemento cuantitativo/cualitativo (Salgado & Cabail, 2011; Lazzini, Anselmi, Schiavo, & Falanga, 2014; Tomazevic, Tekavcic & Peljhan, 2017; Caiden & Caiden, 2014)); estándares de competencia o funciones (CLAD, 2003).

La valoración del supervisor está mediada por la construcción cognitiva del evaluador en relación con atributos de justicia y equidad (Kavanagh, Benson & Brown, 2007), y de la representación mental del evaluado sobre la evaluación. La imparcialidad influye en las percepciones de justicia en la evaluación y la toma de decisiones en la organización (Linna & et al., 2012). No obstante, puede haber sesgo (Lin & Kellought, 2019): un evaluador puede otorgar calificación alta si observa que el evaluado realiza bien una actividad o exhibe un comportamiento similar al suyo¹. Otros sesgos posibles incluyen la raza, el sexo o el origen étnico.

3. Hacia una tipología de modelos de evaluación del desempeño de funcionarios públicos

La evaluación del desempeño de funcionarios en el sector público requiere una tipología acorde a su naturaleza. Se propone para el efecto un marco analítico exploratorio, que provea una abstracción comprensiva de los modelos de evaluación del desempeño de empleados del sector público. El ejercicio consiste en fundamentar, sustanciar, con base en literaturas gris y académica, los componentes de un sistema de evaluación del desempeño de funcionarios públicos, tanto como posibles características de tales componentes. Para el efecto desarrolla un ejercicio de orden tipológico (Weber, 1949). Un tipo ideal ‘está formado por una acentuación sesgada de uno o más puntos de vista, y por la síntesis de los muchos fenómenos difusos, discretos, más o menos presentes, hacia un constructo analítico unificado’ (Weber, 1949 p. 90).

A partir de la noción de ‘sistema’ como ‘componentes en interacción permanente’ (Von Bertalanffy, 1969), entendemos que un sistema de evaluación del desempeño es aquel trabajo de la práctica del aparato público (Zietsma y Lawrence, 2010) que gira en torno a valorar la forma en la que empleados públicos realizan sus funciones y que despliega para ese propósito directivas, instrumentos de decisión y estrategia, repertorios de cambio, tanto como métodos de recolección, valoración y retroalimentación de información en organizaciones públicas. El constructo analítico se nutre a partir de la base de datos, y recoge también aspectos que no han sido aquí discutidos, tales como métodos o herramientas de evaluación del desempeño, cuya aparición y relevancia es esporádica en la literatura y no permite una discusión de interés más allá de su enumeración.

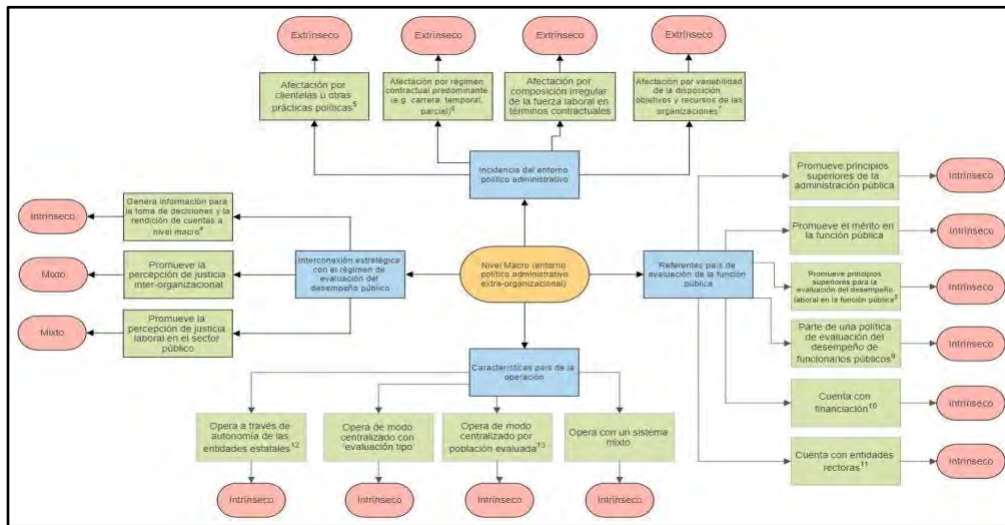
Nivel Macro

El marco se desarrolla en tres niveles analíticos. El primer nivel especifica aspectos de escala macro en relación con el sistema de evaluación del desempeño. Esto es, referentes a su entorno mediato más amplio y que constituyen características del contexto en el que se

¹ Errores posibles: “efecto halo”, “error de la primera impresión”, “efecto similar a mí”, “efectos de comparación o contraste” y “error de tendencia central”.

desarrolla el sistema, de índole política administrativa, y que inciden en su racionalidad, operación y utilidad. Este nivel analítico agrupa aspectos relacionados con: la i) interconexión estratégica con el régimen de evaluación del desempeño público; ii) la incidencia del entorno político administrativo; iii) referentes país de evaluación de la función pública; iv) y características país de la operación (Ver gráfico 4).

Gráfico 4. Tipología de modelos de evaluación del desempeño en funcionarios públicos, nivel macro



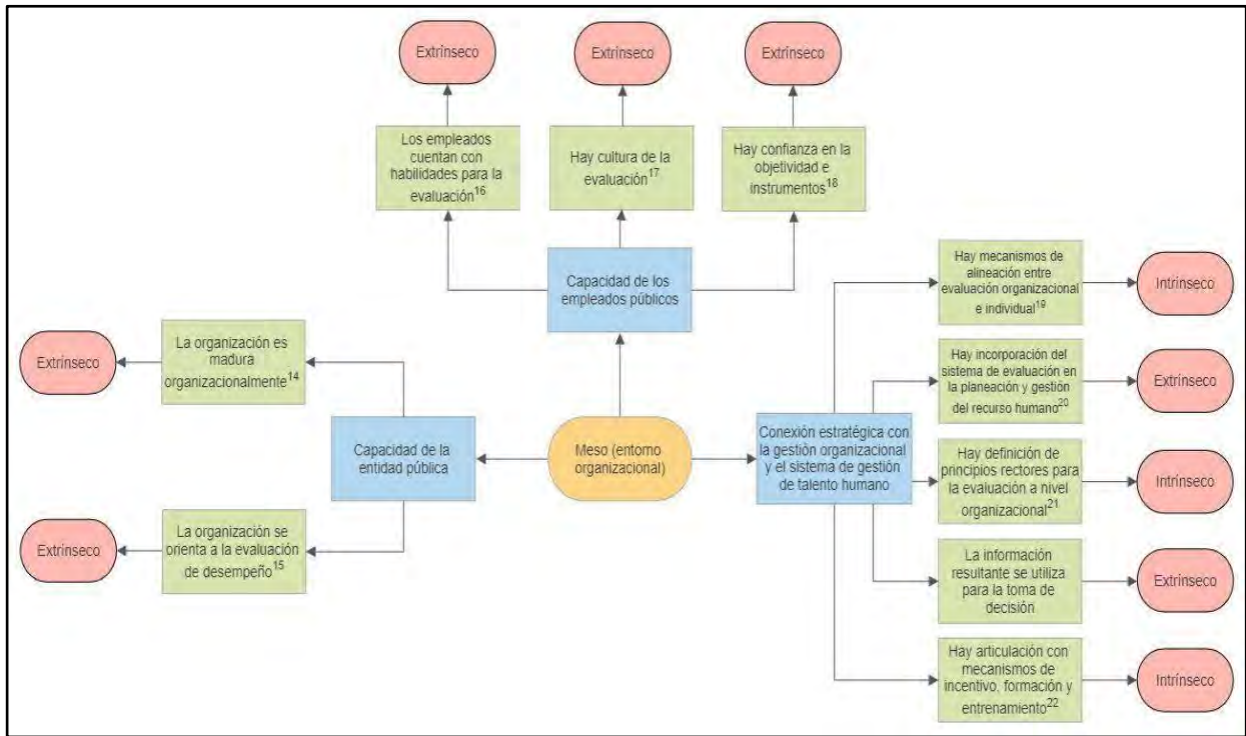
Elaboración: propia

Aquí se destacan aquellos aspectos que configuran el sistema en virtud a que i) referencian elementos normativos generales, ii) configuran racionalidades generales de despliegue del sistema; y iii) resaltan elementos dominantes de contexto, susceptibles de afectar la implementación del sistema.

Nivel meso

El segundo nivel especifica aspectos de escala meso en relación con el sistema. Aquí se hace referencia a su racionalidad, alcance y operación en tanto que *dispositivo organizacional*. Agrupa aspectos relacionados con: i) la capacidad de las entidades públicas; ii) la capacidad de los empleados públicos; iii) el impacto organizacional del régimen de evaluación del desempeño; iv) la conexión estratégica con la gestión organizacional y el sistema de gestión de talento humano (Ver gráfico 5).

Gráfico 5. Tipología de modelos de evaluación del desempeño en funcionarios públicos, nivel meso



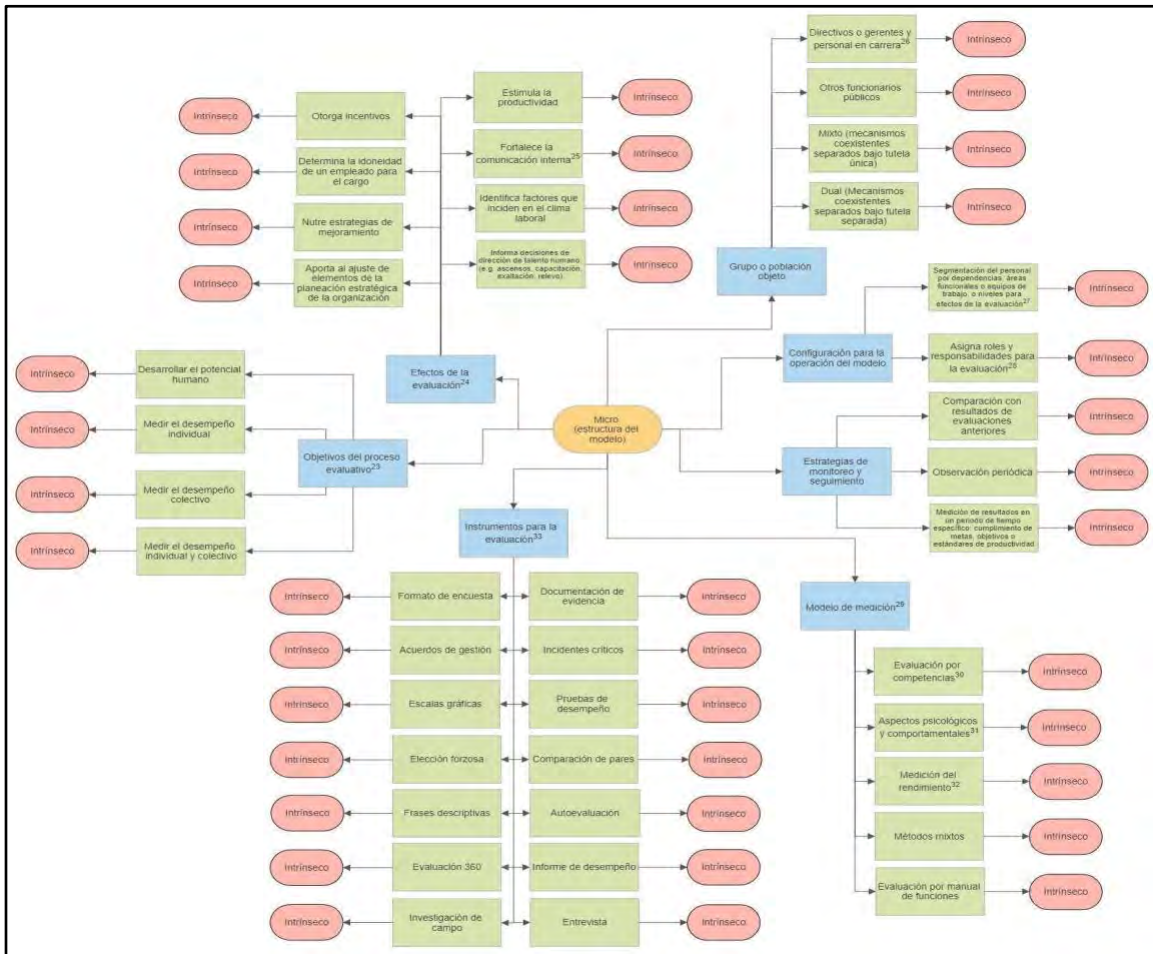
Elaboración: propia

En este nivel aparecen los elementos del sistema que lo operacionalizan en la práctica organizacional de entidades particulares en virtud a: i) elementos del entorno organizacional que determinan su operación en este nivel; y ii) elementos que configuran su operacionalización en el día a día de la organización.

Micro

El tercer nivel especifica aspectos de nivel micro. Aquí se hace referencia a métodos, metodologías o herramientas que hacen operativo el sistema. Agrupa aspectos relacionados con: i) los objetivos del proceso evaluativo; ii) los efectos de la evaluación, iii) el grupo o población objeto de la evaluación; iv) configuraciones posibles para la operación del sistema; v) estrategias de monitoreo y seguimiento; vi) modelo de medición; vii) herramientas para la evaluación (Ver gráfico 6).

Gráfico 6. Tipología de modelos de evaluación del desempeño en funcionarios públicos, nivel micro



Elaboración: propia^{2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12}

² Fuentes: Chiavenato, 2007.

³ Fuentes: Dessler, 1996 y Chiavenato, 2007

⁴ Fuentes: Carrera, Acevedo y Velázquez, 2020

⁵ Fuentes: Chiavenato, 2007 y DAFP, 2005.

⁶ Ibíd.

⁷ Fuentes: Chiavenato, 2007 y Pérez, 2009.

⁸ Fuentes: Alles, 2002 y Ozlak, 2001.

⁹ Fuentes: Alles, 2002 y Ozlak, 2001.

¹⁰ Fuentes: Pérez, 2009.

¹¹ Fuentes: Camargo, 2017.

¹² Fuentes: Alles, 2002, Chiavenato, 2007 y Pérez, 2009; Carrera, Acevedo y Velázquez, 2020.

En este nivel aparecen los elementos del sistema que pueden configurar su operacionalización metodológica, describiendo los ‘quienes’, los ‘qué’, los ‘para qué’ y los ‘cómo’ de la evaluación.

En su conjunto, el marco analítico de sistemas país de evaluación del desempeño pretende capturar la totalidad de los aspectos que constituyen y afectan tales sistemas. No sobra advertir que, a pesar de una alta carga prescriptiva en la literatura, no constituyen recomendaciones de índole normativa. Más bien señalan alternativas que, como se verá en la sección siguiente, son apropiadas y desarrolladas de modo selectivo por cada país. Para efectos del marco analítico prevalece aquí un criterio de tipificación amplio, a partir del cual interesa incluir tantos aspectos como hayan sido asumidos como aspectos relevantes de un sistema. Al final del artículo volveremos sobre los alcances y límites de este ejercicio.

4. Discusión sobre los sistemas país de evaluación del desempeño

¿Hay modelos predominantes en la implementación de sistemas escala país de evaluación del desempeño de funcionarios públicos? Para responder a este interrogante, esta sección comprende el análisis comparativo de los casos¹³ a la luz del marco de análisis de escala país. Para el efecto las categorías se sistematizan en una matriz comparativa que se analiza según frecuencias. El análisis cruza la observación en dos sentidos complementarios: i) a partir de la lectura de tendencias de similitud/antagonismo en los niveles macro, meso y micro de gestión del sistema, y ii) a partir de la comparación de resultados entre países (Ver Anexo 1).

4.1. Sistemas país de evaluación del desempeño de funcionarios públicos

Una observación sencilla pero dicente puede ser el número de tipos que caracterizan los sistemas país y que expresan complejidad en sus sistemas. En su orden son: Uruguay, Colombia, México y Chile, con más de 20 tipos. En un segundo nivel: Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido y Canadá, con más de 10 tipos. Y por último República Dominicana, Singapur, Brasil y Francia con menos de 10 tipos. Como ha sido dicho, no asumimos que tal complejidad redunde en efectividad en la operación del sistema. No puede decirse que haya tampoco un sistema idéntico a otro y no parece haber características (e.g. por región o tipo de país) que expliquen similitudes o diferencias entre los distintos sistemas. En los niveles macro, meso y micro se exhiben formas de adecuación más bien específicas y particulares. La Tabla 13 muestra aquellos rasgos que son distintivos de cada país frente al conjunto en un mapa de calor. Aquellos más oscuros muestran los rasgos más únicos, mientras que aquellos menos oscuros muestran los más compartidos.

¹³ La selección de países toma algunos referentes OCDE así como países del continente americano, con el fin de percibir diferencias o similitudes en un universo más bien disímil de países que permita observar patrones de interés (Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Francia, México, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Dominicana, Singapur y Uruguay). La exposición recurre al marco analítico de evaluación del desempeño en escala país, caracterizando para cada caso aquellos aspectos sobre los que la literatura (gris en su mayoría) muestra evidencia

Tabla 13. Mapa de calor, distribución de características a nivel macro entre sistemas país.

| Tipos | Brasil | Canadá | Chile | Colombia | Francia | México | Nueva Zelandia | Perú | Reino Unido | República Dominicana^a | Singapur | Uruguay |
|---|---------------|---------------|--------------|-----------------|----------------|---------------|-----------------------|-------------|--------------------|---|-----------------|----------------|
| Genera información para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a nivel macro | | | 0,20 | 0,20 | | 0,20 | | | | 0,20 | 0,20 | |
| Promueve principios superiores de la administración pública | 0,17 | | | 0,17 | | 0,17 | | 0,17 | | 0,17 | | 0,17 |
| Promueve el mérito en la función pública | | | 0,17 | 0,17 | | 0,17 | | | 0,17 | 0,17 | | 0,17 |
| Promueve principios superiores para la evaluación del desempeño laboral en la función pública | | | | 0,25 | | 0,25 | | | | 0,25 | | 0,25 |
| Parte de una política de evaluación del desempeño de funcionarios públicos | | 0,12 | 0,12 | 0,12 | | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | | | 0,12 |
| Cuenta con financiación | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Cuenta con entidades rectoras | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 |
| Opera a través de autonomía de las entidades estatales | | | | | | 0,25 | 0,25 | 0,25 | | | | 0,25 |
| Opera de modo centralizado con 'evaluación tipo' | | | | 1,00 | | | | | | | | |
| Opera de modo centralizado por población evaluada | | | 0,17 | | 0,17 | | | | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 |

Fuente: Elaboración propia

Interesa realizar un paneo por las prácticas que constituyen los sistemas, con el objeto de aportar una lectura panorámica. El análisis gira en torno a la frecuencia de tipos.

En el nivel macro los elementos más frecuentes son aquellos que sitúan referentes de política del sistema de evaluación. Aunque la combinación de repertorios varía, las opciones señalan herramientas tendientes a configurar un esquema normativo: situar una política, promover principios para la administración, promover principios para la función. Las fuentes indican que sólo en Colombia, México y Uruguay hay entidades rectoras. Estos países, junto con Chile, son además los que más herramientas incluyen, aspecto que muestra una tendencia latinoamericana.

Las características de la operación en el país muestran más homogeneidad, con tres focos fuertes: operación centralizada por población evaluada (N=5), operación autónoma de las entidades (N=4) y operación centralizada con modelo tipo (N=1). Sólo cuatro países prevén el uso de información resultante de las evaluaciones para la toma de decisiones macro, en lo que supone una articulación de la evaluación de empleados públicos con otros modos de evaluación de la administración pública.

En el nivel meso el aspecto abordado con más frecuencia es la coordinación estratégica de la evaluación con procesos de gestión de las entidades. El Gráfico 7 muestra detalle del despliegue de estrategias que para el efecto sugiere cada país.

Gráfico 7. Estrategias país de coordinación estratégica de la evaluación en entidades



Fuente: Elaboración propia

Con mayor frecuencia (N=6) se espera que la evaluación vaya acorde con la planeación y gestión del recurso humano. De modo similar (N=5), se engrana la evaluación con mecanismos de incentivo, formación y entrenamiento.

En el nivel micro hay aún más granularidad. La Tabla 14 muestra aquellos instrumentos de nivel micro que son distintivos de cada país frente al conjunto en un mapa de calor. Aquellos más oscuros muestran los instrumentos más particulares de cada país, mientras que aquellos menos oscuros muestran prácticas compartidas.

Tabla 14. Mapa de calor, distribución de características a nivel micro entre sistemas país.

| Tipologías | Brasil | Canadá | Chile | Colombia | Francia | México | Nueva Zelanda | Perú | Reino Unido | República Dominicana | Singapur | Uruguay |
|---------------------------------|--------|--------|-------|----------|---------|--------|---------------|------|-------------|----------------------|----------|---------|
| Desarrollar el potencial humano | | | | | | 0,50 | 0,50 | | | | | |
| Medir el desempeño individual | | | 0,50 | 0,50 | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Medir el desempeño colectivo | | | 1,00 | | | | | | | | | |
| Medir el desempeño individual y colectivo | 0,13 | | 0,13 | | | 0,13 | | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 |
| Otorga incentivos | 0,09 | 0,09 | | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,09 |
| Determina la idoneidad para el cargo | 0,14 | | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | | | | 0,14 | | 0,14 |
| Nutre estrategias de mejoramiento | | 0,20 | 0,20 | | | 0,20 | 0,20 | | | 0,20 | | |
| Aporta al ajuste de planeación estratégica | | | 0,50 | | | | | | | | | 0,50 |
| Estimula la productividad | | 1,00 | | | | | | | | | | |
| Fortalece la comunicación interna | | | | | | | 1,00 | | | | | |
| Identifica factores que inciden en el clima laboral | | | | | | | 0,50 | | | 0,50 | | |
| Informa decisiones de talento humano | 0,33 | | | | | | | | | 0,33 | | 0,33 |
| Directivos o gerentes y personal en | | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | | 0,14 | | 0,14 | | | 0,14 |

| | | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| carrera | | | | | | | | | | | | |
| Otros funcionarios públicos | 0,11 | 0,11 | 0,11 | 0,11 | | 0,11 | | 0,11 | | 0,11 | 0,11 | 0,11 |
| Segmentación del personal | | | | 0,50 | | | | | | | | 0,50 |
| Asigna roles y responsabilidades | | | 0,25 | 0,25 | | 0,25 | | | | | | 0,25 |
| Observación periódica | | | 0,20 | 0,20 | | | | | 0,20 | 0,20 | | 0,20 |
| Medición de resultados en un periodo | | | 0,17 | 0,17 | | 0,17 | | 0,17 | 0,17 | | | 0,17 |
| Evaluación por competencias | | | | | | 0,20 | | | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,20 |
| Aspectos psicológicos y comportamentales | | | | 0,14 | | 0,14 | 0,14 | 0,14 | | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| Medición del rendimiento | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 |
| Métodos mixtos | | | | 0,17 | | 0,17 | 0,17 | 0,17 | | 0,17 | 0,17 | |
| Evaluación por manual de funciones | | | | 0,50 | | | | 0,50 | | | | |

Fuente: Elaboración propia

Interesa aquí llamar la atención sobre las tendencias más relevantes. El Gráfico 8 muestra un agregado de la batería de instrumentos por país, aunque no hay patrón alguno en torno a su configuración. La evaluación está más dirigida hacia los funcionarios (N=9) que hacia los gerentes públicos (N=7). Sólo 4 países tienen un régimen que evalúa a ambos. Entre los objetivos del proceso evaluativo la práctica más común (N=7) es la medición conjunta del desempeño individual y colectivo. Aquí sobresale la medición de rendimiento como la práctica más extendida, común a la totalidad de los países y también con frecuencia asociada a acuerdos de gestión (N=6). Con menor frecuencia aparece la medición de aspectos psicológicos y comportamentales (N=7) o el uso de métodos mixtos (N=6). Con respecto a los efectos de la evaluación, el más frecuente (N=9) es la otorgación de incentivos. En menor medida, aparece la determinación de idoneidad para un cargo público (N=7) y generar estrategias de mejoramiento (N=5).

Gráfico 8. Configuraciones país de batería de instrumentos



Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones: pistas para una agenda de investigación de impacto

Para cerrar interesa reflexionar sobre los límites de esta indagación, porque señala posibles avenidas de interés en este campo de estudio. Este artículo evidencia que los ‘sistemas de evaluación del desempeño de funcionarios públicos a escala país’ es un objeto frecuentemente prescrito, pero poco estudiado en su conjunto. Más aún, muy poco estudiado desde el punto de vista del interés de sus gestores.

El análisis evidencia que las variables críticas que inciden en los sistemas país a nivel macro y meso, han sido muy poco estudiadas, salvo algunas lecturas diagnósticas regionales. De tal suerte que el ejercicio enfrenta varios límites: i) provee informaciones principalmente a un nivel regulatorio, ii) lee el caso a partir de sus componentes fundantes, pero no profundiza

sobre su interrelación práctica, y iii) no da cuenta de posibles ‘factores de éxito’ o ‘buenas prácticas’ en torno a los modelos.

Puede que esto responda a los mecanismos usuales de circulación de prácticas administrativas entre países, con un rol preeminente de organizaciones multilaterales, pero también es evidente que tiene que ver con el desarrollo de agendas académicas dispersas: desarrollos regionales, como muestra el caso de Europa oriental; abordaje de problemáticas disciplinares específicas, como muestran muchos estudios enfocados en el nivel micro; y alcance limitado de los casos, sujetos probablemente a recursos y capacidad de ejecución limitada de las investigaciones. No es sencillo estudiar la administración pública en su conjunto.

Es evidente que un sistema de evaluación a escala país está sujeto a la incidencia de un número amplio de variables exógenas que condicionan su operación, hasta el punto de hacerlos prácticamente simbólicos. Y su gestión no parece haber estado orientada a revisar tales variables, sino a operar sobre las lógicas intrínsecas del sistema mismo: lo que muestran los hallazgos de este ejercicio es que no hay recetas previas y los países operacionalizan sus sistemas con capricho. Desde un punto de vista de ‘mejora del sistema’ es probable que la estrategia más eficaz sea el análisis de prácticas distribuidas a nivel interno.

Referencias

Alles, M. (2002). *Desempeño por competencias*. Buenos Aires: Granica.

Almeida, M. (2019). La evaluación del desempeño en el ámbito del empleo público: Propuestas para su articulación a la luz del análisis de la regulación española. *Anuario de la Función Pública*, 4, 11-58. Universidad de Piura.

Amygdalos, C., Bara, N. y G. Moisiadis. (2014). Performance Appraisal in Greek Public Sector. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 148(2014), 501-506.

Andersen, S. y M. Hortskov. (2015). Cognitive biases in performance evaluations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 647-662. doi:10.1093/jopart/muv036

Ayers, R. S. (2013). Building Goal Alignment in Federal Agencies’ Performance Appraisal Programs. *Public Personnel Management*, 42(4), pp. 495–520.

Azmi, I.B.A.G; Ismail, S.H.B.S; Basir, S.A.B; Norman, A.A.B; Yusof, R.J.B.R (2015). Applications of wasatiyyah concept in public administration performance appraisal system in Malaysia. *Advanced Science Letters*, 21(5), 1307-1310.

Bawole, J.N; Hossain, F; Domfeh, K.A; Bukari, H.Z; Sanyare, F (2013). Performance Appraisal or Praising Performance? The Culture of Rhetoric in Performance Management in Ghana Civil Service. *International Journal of Public Administration*, 36(13), 953-962.

Caiden, G., & Caiden, N (2014). Enfoques y lineamientos RSP para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. *Revista do Serviço Público*, 52(1), 78-104. Escola Nacional de Administração Pública.

Camargo, F. (2017). De la evaluación del desempeño a la gestión del rendimiento: avances y perspectivas. XXII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Casiano Flores, C., & De Boer, C. (2015). Symbolic implementation: Governance assessment of the water treatment plant policy in the Puebla's Alto Atoyac sub-basin, Mexico. *International Journal of Water Governance*, 3(4), 1-23.

Cepiku, D; Hinna, A; Scarozza, D; Savignon, A.B (2017). Performance information use in public administration: an exploratory study of determinants and effects. *Journal of Management and Governance*, 21(4), 963-991. doi:10.1177/0275074013486180

Chiavenato, I. (2007). Evaluación del Desempeño. En *Administración de Recursos Humanos*, pp. 241-269. México: McGraw-Hill.

Cho, Y. y J. Lee (2012). Performance Management and Trust in Supervisors. *Review of Public Personnel Administration*, 32(3), 236-259.

Ciobanu, A. & Ristea, B (2015). The relationship between performance appraisal and civil servants' motivation. *Management Research and Practice*, 7(2), 5-19. DOI: 10.1080/14719037.2016.1209230

CLAD. (2020, August 7). #WebinarCLAD La evaluación del desempeño y sus buenas prácticas en las instituciones públicas. https://www.youtube.com/watch?v=7gS158VKQio&t=3324s&ab_channel=CLADORG

Demirel, D. (2018). Rethinking Performance Management Practices in Local Administrations? An Evaluation of BV, CPA, And WPI Practices in the United Kingdom. *Foundations of Management*, 10 (1),87-98. DOI:10.2478/fman-2018-0008

Dessler, G. (1996). *Administración de Personal*. Prentice Hall.

Destler, K. (2017) A Matter of Trust: Street Level Bureaucrats, Organizational Climate and Performance Management Reform, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 517–534. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw055>

Dubin, K. (2008). La institucionalización de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas. IE Business School Working Papers Economía.

Dyhrberg-Noerregaard, N. (2015). Calling Attention of the Nature of Professional Knowledge and its Impact on Perceptions of Performance Measures. *International Journal of Public Administration*, 38(6), 397-409. DOI: 10.1080/01900692.2014.938821

Eslava, E. (2008). Políticas públicas y control social. Una aproximación neoinstitucional, Conferencia Mundial sobre Desarrollo de Ciudades de Porto Alegre, Brasil.

García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias, Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Salamanca, Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64.

Giacomelli, G., Annesi, N., Barsanti, S., & Battaglia, M. (2019). Combining ideal types of performance and performance regimes: An integrated framework of analysis of performance management systems for public organizations. *International Journal of Public Sector Management*.

Greener, I (2019). Performance management that works? Improving public services by making use of intrinsic motivation. *Social Policy and Administration*, 53(1), 99-112. DOI: 10.1111/spol.12387

Hammerschmid, G. & Löffler, L. (2015). The Implementation of Performance Management in European Central Governments: More a North-South than an East-West Divide. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(2), 49-68. DOI: 10.1515/nispa-2015-0008

Hondeghem, A. & Van Dorpe, K (2013). Performance management systems for senior civil servants: How strong is the managerial public service bargain?. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 9-27. DOI: 10.1177/0020852312467549

Hong, S. (2018). A Behavioral Model of Public Organizations: Bounded Rationality, Performance Feedback and Negativity Bias. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-17. doi:10.1093/jopart/muy048

Hong, S. & Kim, T. K. (2017). Regulatory capture in agency performance evaluation: Industry expertise versus revolving-door lobbying. *Public Choice*, 171(1-2), 167-186. DOI: 10.1007/s11127-017-0402-7

Kavanagh, P., Benson, J. y M. Brown (2007). Understanding performance appraisal fairness. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 45(2), 132-150.

Klinck, K. y S. Swanepoel (2019). A performance management model addressing human factors in the North West provincial administration. *SA Journal of Human Resource Management*, 1-17. <https://sajhrm.co.za/index.php/sajhrm/article/view/1021>

Lako, M., Dumi, A. & Lako, D. (2016). The System of the Performance Evaluation in the Public Albanian Administration after the 90'. *Mediterranean journal of social sciences*, 7(2), 306-314. <https://www.lens.org/lens/scholar/article/064-674-755-332-891/main>

Lazzini, S., Anselmi, L., Schiavo, L.L. & Falanga, A.M (2014). The role of information to support performance management in public administration: The case of the Italian regulatory authority for the energy sector. *Lecture Notes in Information Systems and Organizations*, 6, 47-64. DOI: 10.1.1.859.7527

Lee, H. (2017). Performance-Based Human Resource Management and Federal Employee's Motivation: Moderating Roles of Goal-Clarifying Intervention, Appraisal Fairness, and Feedback Satisfaction. *Review of Public Personnel Administration*, 39(3), 323-348.

Lin, Y.-C., y Kellough, J.E (2019). Performance appraisal Problems in the Public Sector: Examining Supervisors' Perceptions. *Public Personnel Management*, 48(2), 179-202. <https://doi.org/10.1177/0091026018801045>

Linna, A., Elovainio, M., Van Den Bos, K., Kivimaki, M., Pentti, J. y J. Vahtera (2012). Can usefulness of performance appraisal interviews change organizational justice perceptions? A 4-year longitudinal study among public sector employees. *The International Journal of Human Resource Management*, 23(7), 1360-1375. <http://dx.doi.org/10.1080/09585192.2011.579915>

Liu, X. y Dong, K. (2012). Development of the Civil Servants' Performance Appraisal System in China: Challenges and Improvements. *Review of Public Personnel Administration*, 32(2), 149-168. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0734371X12438244>

Llano, M. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Loga, P. y A. Chand (2019). Performance appraisal systems and public sector efficiency in small island developing states the case of Fiji. *Personnel Review*, 49(4), 974-992.

Luna-Arocas, R & Lara, F.J (2020). Gratitude at work works! A mix-method study on different dimensions of gratitude, job satisfaction, and job performance. *Sustainability (Switzerland)*, 11(14).

Mazur, S; Mozden, M; Oramus, M (2018). The Instrumental and Ideological Politicisation of Senior Positions in Poland's Civil Service and its Selected Consequences. *NISPAce Journal of Public Administration and Policy*, 11(1), 63-89. DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0003>

Moscoso, A. (2015). El modelo de monitoreo y evaluación de Gerentes Públicos: el caso de Perú. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3D4B474C4660AB580525808A005A1492/\\$FILE/mosgar.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3D4B474C4660AB580525808A005A1492/$FILE/mosgar.pdf)

Morales-González, G. (2010). Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones. *La Evaluación En El Sector Público*, 45, 37–52.

Motubatse, K. N. (2018). The System of the Performance Evaluation in the Public Albanian Administration after the 90'. The 3rd Annual International Conference on Public Administration and Development Alternatives, 533-539. Stellenbosch University.

Munzhedzi, P. (2017). A reflection on the relationship between performance management and training in the South African public service. *SA Journal of Human Resource Management*, 44013. <https://doi.org/10.4102/sajhrm.v15i0.864>

Mussari, R. & Ruggiero, P (2010). Public Managers' Performance Evaluation Systems and Public Value Creation: Behavioral and Economic Aspects. *International Journal of Public Administration*, 33(11), 541-548. DOI:10.1080/01900692.2010.507115

Mutereko, S. y F. Ruffin (2016). Public Administration Dilemmas: An Analysis of Teachers' Perceptions of the Effects of Performance Evaluation in Post-Colonial South Africa. *International Journal of Public Administration*, 41(1), 34-45. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1247366>

Nemec, J., Ochrana, F. y M. Sumpikova (2008). Czech and Slovak Lessons for Public Administration Performance Evaluation, Management and Finance.

Odongo, N. (2020). Performance management perception in Kenya. *Social Responsibility Journal*, . <https://doi.org/10.1108/SRJ-01-2020-0019>

Ohemeng, F., Amoako-Asiedu, E. y T. Obuobisa-Darko (2018). The impact of employee perception on the successful institutionalisation and implementation of performance management systems in developing countries: The perspective from Ghana's public service. *Public Administration and Development*, 38 (2), 75-86. <https://doi.org/10.1002/pad.1823>

Ohemeng, F.L.; Zakari, H.B; Adusah-Karikari, A (2015). Performance Appraisal and Its Use for Individual and Organizational Improvement in the Civil Service of Ghana: The Case of Much Ado about Nothing?. *Public Administration and Development*, 35(3), 179-191. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/pad.1867>

Olowu, D (2010). Civil service pay reforms in Africa. *International Review of Administrative Sciences*, 76(4), 632-652. <https://doi.org/10.1177/0020852310381203>

Övgün, B., Sayan, İ. & Zengin, O. (2018). Are performance evaluation and performance audit possible in Turkish public administration? *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2, 74-92.

Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Padilla, P. (2015). La evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público. [Tesis Doctoral]. Universidad de Castilla la Mancha. <http://hdl.handle.net/10578/20351>

Paré, G., Trudel, M., Jaana, M., & Kitsiou, S. (2015). Synthesizing information systems knowledge: A typology of literature reviews doi:<https://doi.org/10.1016/j.im.2014.08.008>

Pérez, A. (2009). Evaluación del desempeño laboral. UPIICSA XVII, VII, pp. 50-51.

Pliscoff-Varas, C. (2016). Reflexiones sobre el “Proyecto de investigación para formular bases de diseño, implementación y evaluación de una política integral que promueva la innovación y la efectividad en la administración y gestión del talento humano en el sector público”, en la administración pública colombiana. Ideas desde el Sur y lecciones para América Latina. In Pedro Sanabria (Ed.), *De la recomendación a la acción ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?* (1st ed., pp. 113–126). Ediciones Uniandes.

Profiroiu, M.C; Tapardel, A.-C & Miñescu, C (2013). Performance analysis of the Romanian public administration. *Transylvanian Review of Administration Sciences*, (40), 183-200.

Riba, C. & Ballart, X. (2016). La motivación para el servicio público de los altos funcionarios españoles: medida y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154, 65-82. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.154.65>

Rodas-Gaiter, A & Sanabria-Pulido, P. (2020). Management, goal, alignment, and performance assessment legitimacy: Evidence from the Colombian public sector. *Public Administration Issues*, (5), 81-104. DOI: 10.17323/1999-5431-2020-0-5-81-104

Şahin, A. & Çalişkan, S. (2018). Advantages and disadvantages of the performance evaluation system and applicability in Turkish public administration. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi (The Journal of Social Economic Research)*, 18(36), 116-130.

Salgado, J. F. & Cabal, Á. L. (2011). Evaluación del Desempeño en la Administración Pública del Principado de Asturias: Análisis de las Propiedades Psicométricas. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 27(2), 75-91. <http://dx.doi.org/10.5093/tr2011v27n2a1>

Sole, F. & Schiuma, G (2010). Using performance measures in public organizations: Challenges of Italian public administrations. *Measuring Business Excellence*, 14(3), 70-84. <https://doi.org/10.1108/13683041011074227>

Speklé, R. F., & Verbeeten, F. H. M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, 25(2), 131-146. doi:<https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2199/10.1016/j.mar.2013.07.004>

Stefanescu, A; Turlea, E; Calu, D.A; Gherghina, R; Nicolae, F & Mocanu, M (2010). Performance appraisal of civil servants in the public administration of Romania. *Annals of DAAAM and Proceedings of the International DAAAM Symposium*, 1095-1096. doi: 10.1016/S2212-5671(15)01280-0

Suciu, L.-E; Mortan, M. & Lazăr, L (2013). Vrooms expectancy theory. An empirical study: Civil servants performance appraisal influencing expectancy. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 39, 180-200.

Suleimenova, G., Kapoguzov, E., Kabizhan, N. & Kadyrova, M. (2018). Performance Evaluation of the Government Agencies of Kazakhstan. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 11(2),171-198. DOI:10.2478/nispa-2018-0018

Tomazevic, N., Tekavcic, M. y Peljhan, D. (2017). Towards excellence in public administration: organisation theory-based performance management model. *Total Quality Management & Business Excellence*, 28(5-6), 578-599. <http://dx.doi.org/10.1080/14783363.2015.1102048>

Von Bertalanffy, L. (1969). *General system theory: Foundations, development, applications*. Braziller.

Weber, M. (1949). *The methodology of the social sciences*. Glencoe, Illinois: The Free Press.

Zietsma, C., & Lawrence, T. B. (2010). Institutional work in the transformation of an organizational field: The interplay of boundary work and practice work. *Administrative Science Quarterly*, 55(2), 189-221.

Literatura gris

Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation (2010). *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation*. <https://www.tbs-sct.gc.ca/rp/adcm13-eng.as>

Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation (2011). Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation. <https://www.tbs-sct.gc.ca/rp/adcm14-eng.asp>

Alta Dirección Pública Servicio Civil. (2017). Instructivo para la elaboración, suscripción y evaluación de los convenios de desempeño. <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/12/Instructivo-de-Elaboracion-CD.pdf>

Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX). (2019). APEX Perspective Executive Performance Management-Program-PMP-. <https://apex.gc.ca/wp-content/uploads/2019/03/APEX-Perspective-Executive-Performance-Management-Program-PMP-Final-Draft-March-26.pdf>

Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX) (2019). APEX Perspective on the Performance Management Program. <https://apex.gc.ca/wp-content/uploads/2019/03/APEX-Perspective-Executive-Performance-Management-Program-PMP-Final-Draft-March-26.pdf>

Banco Hipotecario del Uruguay. (2013). Procedimientos y reglamentaciones N°01/13. Reglamento y evaluación del desempeño por competencias. <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/reglamento-evaluacion-desempeno>

Carrera, J. C., Acevedo, M. C. y Velázquez, F. (2020). La evaluación del desempeño y sus buenas prácticas en las instituciones públicas [Webinar]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). <https://www.youtube.com/watch?v=7gS158VKQio>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. En Cartas Iberoamericanas del CLAD, 15-39. https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/cartas%20iberoamericanas%20reproduccion_y5xq8yli.pdf

----- (2019). Declaración de Montevideo. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracion-Montevideo-UY-ES-08-2019.pdf>

Centro MicroDatos. (2008). Diseño y planificación de un sistema de monitoreo y evaluación del sistema de Alta Dirección Pública, Departamento de Economía de la Universidad de Chile. <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=fca2efd0-42dc-4963-843c-d38e96cc94d5>

Civil Service College (2014). The value of values in the Singapore Public Service. <https://www.csc.gov.sg/articles/the-value-of-values-in-the-singapore-public-service>

----- (2016). Lessons from New Zealand's Better Public Services Reforms. <https://www.csc.gov.sg/articles/lessons-from-new-zealand's-better-public-services-reforms>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2018). Evaluación del desempeño laboral. <https://www.cnsc.gov.co/index.php/sistema-general-de-carrera/nuevo-sistema-tipo-2018/cartilla-evaluacion-del-desempeno-laboral>

Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 909 de 2004. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=14861

Congreso de la República del Perú. (2008). Decreto legislativo 1023. “Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos”. http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_4_dec_leg_1023.pdf

----- (2008). Decreto legislativo 1024. “Decreto legislativo que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos”. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/33E99C26007D229005257C0D000EA3F1/\\$FILE/01024.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/33E99C26007D229005257C0D000EA3F1/$FILE/01024.pdf)

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Enero 09 de 2006). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación DOF 09-01-2006. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56889/LEY_DEL_SERVICIO_PROFESIONAL_DE_CARRERA_EN_LA_ADMINISTRACION.pdf

Congreso Nacional de Chile. (2003). Ley N°19.882. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480>

----- (2016). Ley N°20.955. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1095821>

Conseil du Trésor. (2020). Directive sur la gestion du rendement. <http://publications.gc.ca/pub?id=9.886057&sl=0>

----- (2020). Directive sur le Programme de gestion du rendement (PGR) pour les cadres supérieurs. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14226§ion=html>

Correo Uruguayo. Empresa postal pública de Uruguay. (2021). Modelo Competencias Gerente de Área. https://www.correo.com.uy/documents/20182/109099/Modelo_Competicencias_Gerente_de_Area.pdf/dc798498-3490-44c8-a7fb-85f4705726f3

Departamento Administrativo de la Función Pública, (DAFP). (S. f.). Guía Metodológica para la elaboración de un Acuerdo de Gestión. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1449937969_cfa62f86a1d9d84824dc4dd8251afdc0.pdf

----- (2005). Planeación de los recursos humanos. Lineamientos de política, estrategias y orientaciones para la implementación. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1449938074_a10ac401ef50e13ec6115298e49819a7.pdf

----- (2017). Guía metodológica para la Gestión del Rendimiento de los Gerentes Públicos Acuerdos de Gestión. https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUB

----- (2018). Acuerdo 6176 de 2018 por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Período de Prueba. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90685>

----- (2020). Concepto 332941 de 2020 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=141658>

----- (2020). Concepto 453741 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=145641>

----- (2020). Concepto 422811 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142543>

----- (2020). Concepto 403991 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143138>

----- (2020). Concepto 382721 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143041>

----- (2020). Concepto 363961 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143879>

----- (2020). Concepto 332941 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=141658>

----- (2020). Concepto 326831 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=144441>

----- . (2020). Concepto 325251 de 2020.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142598>

----- . (2020). Concepto 312941 de 2020.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=144438>

----- . (2020). Concepto 301771 de 2020.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142618>

Dirección Nacional del Servicio Civil y Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda. (2007). Informe de evaluación del sistema de concursabilidad (ingreso, promoción, jefe departamento y encasillamiento).
<https://documentos.serviciocivil.cl/actasdnsc/documentService/downloadWs?uuid=152983be-ecbf-4df1-a425-763026910325>

Employment New Zealand-Growing performance (s.f.).
<https://www.employment.govt.nz/workplace-policies/employee-performance/growing-performance/>

Iacoviello, M.(2015). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-Per%C3%BA.pdf>

Jean-Francois Adrian (2016). Singapore: a civil service built on performance and quality.
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/igpde-editions-publications/revuesGestionPublique/IGPDE_Reactive_Singapour_fevrier_2016_En.pdf

Ketelaar, A., Manning n. & E. Turkisch (2007). Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances: Les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays. Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, 5.
<https://dx.doi.org/10.1787/160371110188>

Longo, F. (2002). Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Diálogo Regional de Políticas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Marco-Anal%C3%ADtico-para-el-Diagn%C3%B3stico-Institucional-de-Sistemas-de-Servicio-Civil.pdf>

Madureira, C. (2002). La evaluación de desempeño en el contexto de la administración pública (una revisión sobre la doctrina). En Revista CLAD Reforma y Democracia, 23, 191-208.
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/023-junio-2002/0042000>

Milagros, D. & Pérez, G. (2016). La evaluación del desempeño por resultados y su impacto en la movilidad del escalafón. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del

Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/868B9446B3B1D0D2052580FA004FFE9C/\\$FILE/gerdona.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/868B9446B3B1D0D2052580FA004FFE9C/$FILE/gerdona.pdf)

Minister of Industry. (2016). Compendium of Management Practices for Statistical Organizations from Statistics Canada's International Statistical Fellowship Program- Chapter 2.5: Human resources planning and management. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-634-x/2016001/section2/chap5-eng.htm>

Minister of Justice (2019). Public Service Employment Act. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-33.01/>

Ministry of Manpower (1968). Employment Act. <https://sso.agc.gov.sg/Act/EmA1968>

Ministry of Manpower (s.f.). Additional resources.
https://www.mom.gov.sg/~media/mom/documents/employment-practices/wdm/additional_resources.pdf

Natural Resources Canada (2017). Audit of Employee Performance Management. <https://www.nrcan.gc.ca/nrcan/transparency/reporting-accountability/plans-performance-reports/audit-evaluation/reports-year/reports-2013/audit-employee-performance-management-au1708/20585#a>

OCDE & BID. (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. 3ra edición, N.A..OCDE & BID <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1256b68d-es.pdf?expires=1608653224&id=id&accname=guest&checksum=971C3010FF6E1BD403EBDE337442E70C>

Parliamentary Counsel Office (1988). The State Sector Act. http://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM5485246.html?search=sw_096be8ed81a00163_evaluating_25_se&p=1&sr=0

Public Service Commission (s.f.). Public Service chief executive performance management, remuneration and reward. <https://www.publicservice.govt.nz/assets/Legacy/resources/approach-statesector-executive-management.pdf>

----- (2019). State Service Commission Annual Report. <https://swa.govt.nz/assets/Publications/corporate/SSC-Annual-Report-2019.pdf>

Peftouloglou, B. (S. f.). La definición de metas y evaluación del desempeño de directivos públicos en Chile. <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=3ef6f2d8-905f-4751-8945-c7d1e7f01e7b>

Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. (Septiembre 06 de 2007). Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación DOF 06-09-2007. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187934/Reglamento_de_la_Ley_del_Servicio_Profesional_de_Carrera_en_la_Administracion_Publica_Federal.pdf

Presidencia de la República Dominicana. (2009). Decreto No. 525-09 que aprueba el Reglamento de Evaluación del Desempeño y Promoción de los Servidores y Funcionarios de la Administración Pública. https://www.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/decretos/Dec_525-09.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros. (2014). Decreto Supremo N°004-2014-PCM. Reglamento General de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. <http://www.ipd.gob.pe/images/documentos/normas/general/Ley%20N%2030057.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). Decreto Supremo N° 127-2019-PCM. Decreto Supremo que modifica el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-general-de-la-ley-decreto-supremo-n-127-2019-pcm-1788551-2/#:~:text=La%20gesti%C3%B3n%20del%20rendimiento%20identifica,de%20ello%2C%20de%20la%20entidad>

Prime Minister's Office (2009). Effective Performance Management in the Singapore Civil Service. <https://slideplayer.com/slide/7273302/>

Privy Council Office (2018). PERFORMANCE MANAGEMENT PROGRAM: For Heads of Agencies and other Governor in Council Appointees. [https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/sps/2018-19_-_HOA_PMP_-_Updated_Guidelines_\(EN\).pdf](https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/sps/2018-19_-_HOA_PMP_-_Updated_Guidelines_(EN).pdf)

República Oriental del Uruguay. (2013). Ley N° 19121. Regulación del Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19121-2013>

----- (1996). Decreto N° 301/996. Reglamentación del Sistema de Evaluación del Desempeño de los funcionarios de la Administración Central. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/301-1996>

Sanabria, P. (comp). (2016). De la recomendación a la acción ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano? https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/34215904

Secretaría de la Función Pública. (Abril 06 de 2017). Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera,

así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera “Manual RH-SPC”. Diario Oficial de la Federación DOF 06-IV-17. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294579/manual_adm_spc_apf_ULTIMA_REFORMA_6_ABRIL_2017.pdf

Strazza, L. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13800/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-mexico>

Servicio Civil Chile. (2011). Análisis encuesta evaluación de la capacitación a servicios públicos. <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=2d537d00-a3fe-4d3b-b880-aaaca9143f23>

State Service Commission (2009). Resource for Preparation of Governance Manuals, Guidance for Statutory Crown Entities: Crown Agents, Autonomous Crown Entities, Independent Crown Entities (excluding District Health Boards and Corporations Sole) https://www.publicservice.govt.nz/assets/Legacy/resources/Guidance-Statutory-Crown-Entities-Governance-Manuals-March2014_0.pdf

State Service Commission (2014). Statutory Crown Entities: A guide for Ministers. https://www.publicservice.govt.nz/assets/Legacy/resources/stat-crown-entities-guide-for-ministers_1.pdf

The Office of the Chief Human Resources Officer, Treasury Board of Canada (2019). Public Service Employee Survey. <https://open.canada.ca/data/en/dataset/2e4a1eb3-82ba-4a14-a5a3-f40bc11660b>

----- (2019). Public Service Employee Survey Results for the Public Service. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2019/results-resultats/bq-pq/00/org-eng.asp>

----- (2019). Public Service Employee Survey Results for Micro-organizations combined. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2019/results-resultats/bq-pq/95/org-eng.aspx#s12>

UNDP (2010). Motivating Civil Servants for Reform and Performance. <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/37467/1/Motivating%20Civil%20Servants%20for%20Reform%20and%20Performance.pdf>

Evaluación del desempeño de funcionarios públicos:

Elementos analíticos y recomendaciones de gestión para su aporte al cambio en las organizaciones públicas colombianas

Resumen

La operación de instrumentos para la evaluación del desempeño laboral en el aparato estatal enfrenta retos significativos, este artículo propone recomendaciones para la operación de los instrumentos de evaluación del desempeño a partir de una indagación multi-nivel y multi-sector. Propone una perspectiva de gestión del sistema de evaluación para clarificar la incidencia de factores sistémicos en la operación del instrumento que genera tensiones en su operación. Recomienda: apartar incentivos que previenen el uso adecuado de los instrumentos y el desarrollo de una cultura de aprendizaje y cambio organizacional; acciones de desarrollo que permitan la concepción de modelos propios más adaptados a las condiciones organizacionales; e identificar acciones de capacitación y desarrollo que fortalezcan el factor de cambio de los instrumentos.

Palabras Claves: Evaluación del desempeño laboral, Gestión del sistema de evaluación, Cultura de aprendizaje, Cambio organizacional

Abstract

The operation of instruments for evaluating job performance in the state apparatus faces significant challenges. This article proposes recommendations for the operation of instruments for evaluating performance based on a multi-level and multi-sector inquiry. It proposes a management perspective of the evaluation system to clarify the incidence of systemic factors in the operation of the instrument that generates tensions in its operation. Recommends: to set aside incentives that prevent the proper use of instruments and the development of a culture of learning and organizational change; development actions that allow the conception of own models more adapted to the organizational conditions; and identify training and development actions that strengthen the instrument's change factor.

Keywords: Job performance assessment, Management of the evaluation system, Learning culture, Organizational change

Clasificación JEL: J45-M12

I. Introducción

América Latina enfrenta grandes retos en torno a la efectiva operación de instrumentos de evaluación del desempeño en una escala generalizada (OECD & BID, 2020) y Colombia no es la excepción (Art. 40, Ley 909 de 2004). La Comisión Nacional del Servicio Civil

Colombiano (CNSC), ente rector del sistema de evaluación de desempeño de servidores públicos, ejerce control sobre 5.167 entidades. Según el informe 2019-2020 y 2020-2021, el 99.6% de las entidades públicas no ha implementado un sistema propio. Sólo 16 (el 0.03%) de las entidades cuentan con sistemas propios; de esas entidades que tienen su propio sistema, el 18.77% corresponde al nivel territorial representadas en 2 ciudades, mientras el 81.25% son del orden nacional (CNSC, 2021).

Este lento avance plantea una pregunta de fondo en torno al valor de uso del instrumento de evaluación del desempeño laboral en tanto que herramienta para el aprendizaje y el cambio organizacional, particularmente en lo que tiene que ver con arrojar información con valor de uso para: i) orientar ajustes de diseño y estrategia organizacional en las entidades públicas; ii) definir prioridades de capacitación de los funcionarios a tono con metas organizacionales; y iii) retroalimentar el aporte individual en torno a retos colectivos. La CNSC no es ajena a esta preocupación, como lo dejan ver sus análisis (CNSC, 2021).

El estudio examina aquellos elementos críticos, de orden sistémico, que afectan la operación del sistema de evaluación del desempeño de funcionarios públicos y potencialmente generan este estado de cosas. Busca distinguir cuáles fenómenos —y de qué maneras— interfieren con la operación de los instrumentos inhibiendo su mayor despliegue. Se discute la arquitectura normativa y operacional del sistema de evaluación del desempeño, y suma percepciones y expectativas de hacedores de política tanto como de usuarios de los distintos instrumentos en organizaciones estatales de distinto orden. Conceptualmente se propone un marco analítico en torno a la gestión de los sistemas de evaluación del desempeño. Obedece al interés de identificar tensiones críticas, tanto intrínsecas como extrínsecas, que afectan la operación de los instrumentos, y que permitan proveer recomendaciones en torno a su operación y anclaje estructural.

El texto sigue el siguiente orden. Primero, discute el marco conceptual de *gestión de prácticas* como lente privilegiado. Segundo, aborda aspectos metodológicos de la recolección de datos. Tercero, presenta el caso con una mirada transversal que incluye distintos niveles y sectores dentro de la Rama Ejecutiva, es decir, discute una lectura de encuadre que ubica la trayectoria de la evaluación del desempeño en el caso colombiano. Igualmente, discute sobre los referentes normativos y operacionales que regulan la evaluación del desempeño, de modo general, para profundizar sobre factores críticos percibidos por hacedores de política y usuarios. Cuarto, el documento cierra con un conjunto de recomendaciones para la gestión.

II. Marco conceptual: hacia la Gestión de Sistemas de Evaluación del Desempeño

Esta sección discute elementos conceptuales de la evaluación del desempeño en Colombia. Se considera que la naturaleza, variedad de escalas y diversidad funcional del Estado requiere un modo particular de gestión de su sistema de evaluación del desempeño que permita su apropiación incremental¹ y desarrollo autónomo en el Estado. Se tienen en cuenta dos componentes complementarios. 1) un hilo conceptual que permite clarificar la noción de *gestión* en el marco del trabajo institucional (Lawrence, Leca & Silver, 2013). 2) un marco analítico con las categorías que integran un sistema de evaluación del desempeño y que permitirían abordar contextos específicos de gestión de la práctica de la evaluación (Balanzó et. al., enviado).

Gestión del trabajo institucional

El pensamiento institucional privilegia las *reglas del juego* y los variados fenómenos que tienen lugar en torno de ellas como su principal objeto de interés para explicar los procesos sociales (North, 1990). Como tal, sugiere un hilo posible para abordar la reflexión en torno a la incorporación cultural de la evaluación del desempeño como práctica generalizada del

¹ En su informe de los resultados del Modelo de Evaluación Tipo la CNSC recalca que «desde el aspecto de la gestión, se sugiere que la CNSC continúe con el proceso de capacitaciones, con el fin de lograr la apropiación de los usuarios del aplicativo con las fases del proceso de Evaluación del Desempeño Laboral EDL» (CNSC, 2021: 124)

aparato estatal. Aspecto que en el caso colombiano se expresa en el espíritu mismo de la norma. Bajo esta gran sombrilla, la literatura ha desarrollado varias líneas de fuga, que abordan procesos específicos. Dos de ellas son: i) la noción de emprendimiento institucional, que trae a colación el rol de los actores (su agencia y estrategia) en procesos de transformación de las reglas del juego (Di Maggio, 1988); y ii) la noción de trabajo institucional, que reflexiona sobre las distintas estrategias que permiten consolidar procesos de transformación de dichas reglas del juego (Lawrence & Suddaby, 2006).

La noción ‘trabajo de la práctica’ aparece como una forma de trabajo institucional que se ocupa de aquellos elementos que permiten orientar, dar lugar y forma, nutrir y sostener en el tiempo los mecanismos, los referentes, los valores y la racionalidad de una práctica específica (Zietsma & Lawrence, 2010; Balanzó, 2016). Por simplicidad, y en línea con el lenguaje coloquial, se entiende que el ‘trabajo de la práctica’ constituye la ‘gestión’ de dicha práctica: para el caso, el conjunto de estrategias y actividades que son puestas en marcha a fin de situar operativamente la evaluación y animar una cultura para las organizaciones públicas. Así, se sitúa la discusión en torno a aquellos repertorios de acción estratégica que permitirían profundizar la práctica de la evaluación del desempeño de servidores públicos en las organizaciones que componen el aparato estatal colombiano, estas gestiones suponen la afectación deliberada y sistemática de los múltiples componentes del sistema tanto como de los contextos institucionales y organizacionales en los que tiene lugar.

Sistemas de evaluación del desempeño de funcionarios públicos

Contrario a una creencia común en la acción estatal, no es suficiente promulgar unas reglas de juego escritas para garantizar su adopción generalizada. En efecto, las reglas formales generan una serie de incentivos en organizaciones e individuos, quienes tratan de adaptar su comportamiento no solo de acuerdo con las expectativas de la norma escrita, sino también de acuerdo con las convenciones y reglas de acción informales. Lo anterior explica por qué

es frecuente en la acción estatal que las reglas formales tengan resultados muy apartados a los originalmente previstos por los formuladores de política. Por lo tanto, es necesario comprender a fondo los contextos en los que es deseable promover las prácticas de evaluación del desempeño para efectos de situar los referentes y estrategias que permitan su adopción incremental, diferenciada y adecuada.

A continuación, se discute un modo abstracto de comprender el sistema país de evaluación del desempeño de servidores públicos (detalle en: Balanzó et. al., enviado). A partir de la noción de ‘sistema’ en tanto que ‘componentes en interacción permanente’ (Von Bertalanffy, 1969), se entiende que un sistema de evaluación del desempeño de funcionarios es aquel acervo de prácticas que procura valorar y retroalimentar la forma en la que los empleados públicos realizan sus funciones en un marco de metas organizacionales. Y, que despliega para ese propósito directivas, instrumentos de captura, medición, decisión y estrategia, tanto como repertorios de retroalimentación y facilitación para el cambio individual y organizacional. La operación de un sistema de evaluación del desempeño tiene lugar en un contexto de complejidad institucional (Raynard, 2016). Esta comprensión quizás explique las conocidas dificultades que conlleva su despliegue real (Varios - Sanabria).

Analíticamente se usa la tipología de sistemas país de evaluación del desempeño, que genera categorías a efectos de comparar los *sistemas país* de evaluación del desempeño (detalle en: Balanzó et. al., enviado). Para ello agrega elementos que aparecen en la interacción permanente de distintos niveles: i) macro, relacionado con las definiciones amplias de administración y política que condicionan sus contextos inmediatos, ii) meso, entendido como las estrategias y mecanismos organizacionales que condicionan el alcance y operación, y iii) micro, que abarca las referencias que configuran la operación cotidiana del mecanismo. La tabla 1 describe los componentes de cada uno de estos niveles.

Tabla 1. Componentes de un sistema de evaluación del desempeño

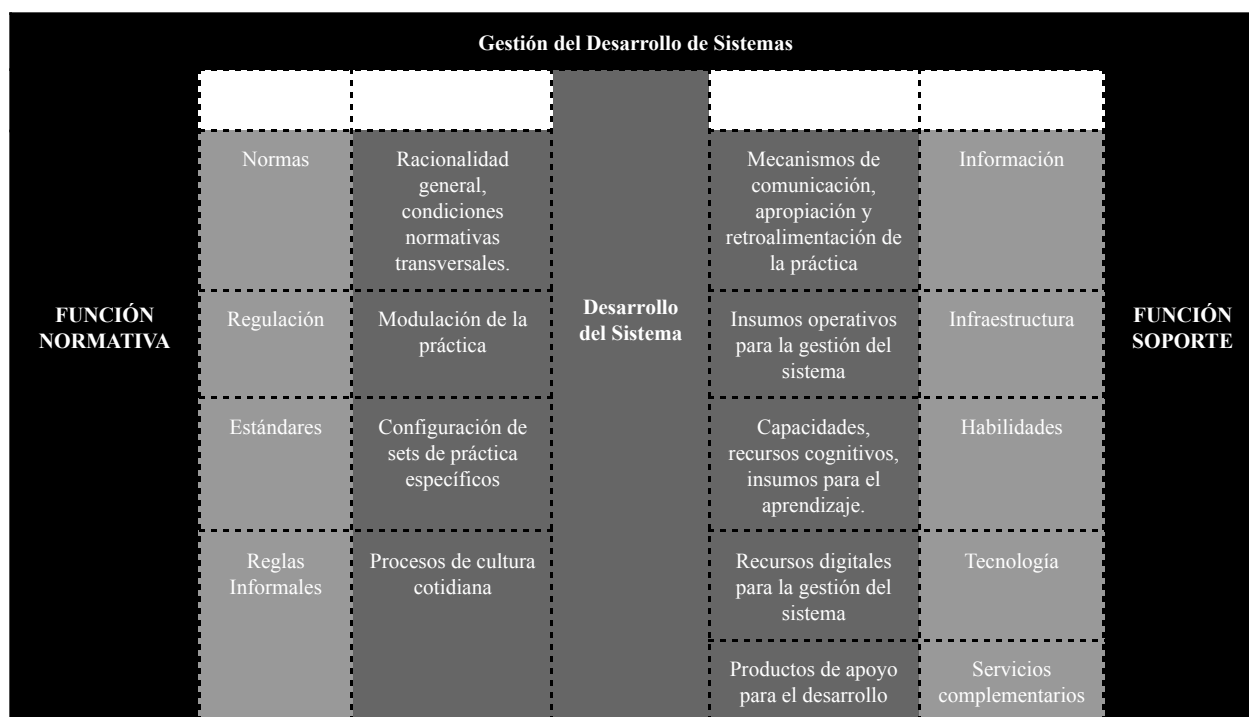
| Componentes Nivel Macro | |
|---|---|
| Entorno político administrativo | Condiciones generales de disposición del entorno político administrativo y vinculación de servidores públicos. |
| Régimen general de evaluación del desempeño público | Relación y posicionalidad del sistema de evaluación del desempeño de funcionarios con otros regímenes de evaluación del desempeño público. |
| Referentes operacionales del modelo nacional de evaluación del desempeño | Características de diseño país del sistema, que afectan sus opciones y características de operación en las distintas organizaciones del aparato estatal. |
| Referentes normativos del modelo nacional de evaluación del desempeño | Finalidad que inspira el modelo en su sentido macro. |
| Componentes Nivel Meso | |
| Capacidad de la organización pública | Condiciones de habilidad, desarrollo organizacional y autonomía de la organización pública para la gestión de la evaluación del desempeño de sus funcionarios. |
| Capacidad de los empleados públicos | Condiciones de habilidad técnica y emocional requeridas para el desarrollo de la evaluación por parte de sus usuarios. |
| Conexión estratégica con la gestión organizacional y el sistema de gestión del talento humano | Condiciones organizacionales de apropiación de la evaluación del desempeño como componente de la gestión estratégica de la organización. |
| Componentes Nivel Micro | |
| Modelo de medición | Racionalidad de intervención y cambio que inspira el modelo en sus sentidos de impacto meso y micro. |
| Instrumentos para la evaluación | Plantillas, especificaciones de proceso y paso a paso de la evaluación, retroalimentación y cambio en el nivel micro. |
| Objetivos del proceso evaluativo | Racionalidad superior de la evaluación. |
| Efectos de la evaluación para el funcionario | Inventario y características de incentivos, definición de prioridades o decisiones organizacionales relacionadas con el resultado de la evaluación de los funcionarios. |
| Poblaciones objeto | Especificación de los diversos tipos de funcionarios que son objeto de evaluación, así como de las características de la evaluación en cada caso. |
| Configuración para la operación del modelo | Disposición de los arreglos organizacionales que dinamizan la operación del modelo. |
| Estrategias de seguimiento y monitoreo | Disposición de los arreglos organizacionales que permiten la lectura de procesos de cambio de los funcionarios en el tiempo. |

Fuente: elaboración propia con base en autores (2021).

Gestión del sistema de evaluación del desempeño

La gestión del sistema consistirá, en tales contextos, en profundizar su adecuación específica teniendo en cuenta; i) sus componentes en tanto que sistema, esto es, los objetos y contextos particulares en los que puede haber incidencia para la adopción del sistema, y ii) los recursos posibles que inciden en el aprendizaje institucional y a los cuales puede recurrir el manejo estratégico. La práctica del cambio institucional ha recurrido a múltiples modelos, y para el efecto proponemos una lectura basada en el modelo de desarrollo de sistemas y que es compatible con el enfoque institucional (Tschumi & Hagan, 2008). En su conjunto, el modelo integra los múltiples aspectos que intervienen en la profundización de una práctica social. Al lado de los elementos normativos formales e informales que lo inspiran, aparecen aspectos cognitivos relacionados con capacidades y disposición de información, tanto como aquellos otros recursos (e.g. la tecnología) que sirven e inciden en la adopción de la práctica. El siguiente gráfico resume esta perspectiva.

Gráfico 2. Repertorios de gestión para el desarrollo de sistemas



Fuente: autores, adaptación de Tschumi & Hagan (2008).

El ejercicio analítico que se lleva a cabo a continuación parte de una lectura reflexiva combinada y entrecruzada de estos procesos, a partir de la cual se generarán recomendaciones generales y específicas para la gestión del sistema de cara a su profundización en la práctica cotidiana del aparato estatal.

III. Aspectos Metodológicos

Diseño y racionalidad

Se diseñó una metodología cualitativa que permitiera fundamentar y contrastar observaciones de diversos usuarios en torno a la operación de los instrumentos de evaluación del desempeño, profundizando aspectos tales como su racionalidad, contextos de operación, diseño y componentes. El ejercicio contempla la mirada de actores del sistema que participan en organizaciones de distinta naturaleza sectorial, nivel de desempeño y grado de desarrollo. Se privilegia un ejercicio de relacionamiento detallado, a efectos de conocer las percepciones y a la vez indagar por posibles variables explicativas. En suma, el ejercicio recoge y sistematiza información cualitativa de las experiencias, contextos, valoraciones críticas y sugerencias sobre los instrumentos de evaluación del desempeño en Colombia.

En Colombia hay 6.296 entidades del orden nacional y territorial (DAFP, 2019). Si bien por mandato legal cada una de ellas tiene la obligación de desarrollar su propio modelo de evaluación del desempeño, únicamente un 0.3% (17) lo ha hecho. De estas entidades 76% son del orden nacional (14) y 24% (4) del orden territorial². El 99.7% restante de las entidades en Colombia emplean el Modelo Tipo de la CNSC. Una muestra representativa debe tomar en cuenta esta distribución y complementar con observaciones provenientes de entidades con modelo propio y expertos.

² 2 de ellas en Bogotá D.C. (Secretaría Distrital de Ambiente y Secretaría Distrital de Hacienda), 1 en Armenia (Alcaldía Municipal de Armenia, Quindío) y 1 en Medellín (Alcaldía de Medellín).

Partiendo de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial y tomando en cuenta la heterogeneidad de las entidades a nivel territorial y sectorial fueron combinados cuatro (4) criterios de selección para escoger a los integrantes de los grupos focales y de las entrevistas:

1. Indicador de desempeño en la política de gestión del talento humano (P1) de la herramienta FURAG 2019 (Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión)³. Este indicador arroja una muestra de entidades del orden nacional, departamental y municipal (municipios PDET y no PDET) con los puntajes más altos y más bajos en dicha política.
2. Construcción de un indicador complementario (únicamente para entidades nacionales) de percepción de la gestión de talento humano basado en la encuesta EDI (Encuesta sobre el Ambiente y Desempeño Institucional) también del 2019 (Fuente: DANE)⁴, con el fin de contrastar si la información consignada por las entidades nacionales en el FURAG es o no consistente con la percepción de los funcionarios.
3. Clasificación del DNP. Para el caso de las entidades departamentales la información del FURAG fue complementada con los criterios de clasificación departamental establecidos por el DNP (2015)⁵, que divide a las unidades administrativas departamentales del país en tres grupos: desarrollo Robusto (Grupo A⁶), desarrollo intermedio (Grupos B, C y D⁷) y desarrollo incipiente (Grupo E⁸) (DNP, 2015: 21-23).
4. Ley 1551 de 2012, que ordena los municipios en categorías según su importancia económica y su situación geográfica.

Otras de las particularidades de las entidades de la Rama Ejecutiva tomadas en cuenta por el diseño metodológico fueron; i) regímenes especiales de carrera, lo que necesariamente altera el sentido de la evaluación del desempeño; ii) modelo propio de evaluación del desempeño; y, iii) capacidades administrativas diferentes, por ejemplo, entidades de municipios pequeños o vulnerables. Estas diferencias en capacidad generan algunos

³ El Furag es una herramienta de captura, monitoreo y evaluación de los avances sectoriales e institucionales del DAFP con el cual se busca dar cumplimiento al Decreto 1499 de 2017, a partir del cual se establecieron los lineamientos generales del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

⁴ Es una encuesta dirigida a los servidores públicos de entidades del orden nacional. Indaga sobre su percepción en aspectos relacionados con el ambiente y el desempeño en las entidades en las cuales prestan sus servicios, como una aproximación para la medición del desarrollo institucional en el país, las preguntas ponderadas fueron: E2a, E2b, E2c, E2d y H07c.

⁵ Para brindar elementos y orientaciones conceptuales sobre el mayor nivel de homogeneidad y diferenciación entre departamentos.

⁶ Bogotá y Cundinamarca.

⁷ Agrupan el 78% de los departamentos del país.

⁸ Arauca, Caquetá, Chocó, Guaviare, Guajira y Vichada.

interrogantes relacionados con las ventajas y desventajas que tendría el diseño e implementación de un modelo de evaluación del desempeño especial para los municipios PDET, de cara a provisiones de empleos que están en proceso de selección por mérito como producto del Acuerdo de Paz. En suma, la selección de servidores y directivas obedeció el siguiente proceso (ver tabla 2).

Tabla 2. Estrategia de selección para trabajo de campo

| Directivo | ¿Posee modelo propio? | | Sí | No |
|---|-----------------------|--|-------------------------------------|---|
| Gerentes Públicos | Nivel de Gobierno | | Nacional | Territorial |
| Entidad | Nacional | Encuesta EDI | Mayor puntaje | Menor puntaje |
| | Departamental | Clasificación DNP | Grupos A, B y C ⁹ | Grupos D y E ¹⁰ |
| | Municipal No PDET | Grado del municipio art. 7, L1551/2012 | Categoría 1, 2, 3 y 4 ¹¹ | Categoría 5, 6 y categoría especial ¹² |
| | ¿Municipio PDET? | | Sí | No |
| Política P1 (gestión del talento humano) FURAG 2019 | Mayor puntaje | | | |
| | Menor puntaje | | | |

Fuente: elaboración propia.

Selección por tipo de funcionarios

Tomando como referencia el marco legal colombiano el trabajo de campo buscó entrevistar actores relevantes en el proceso integral, así como a los actores encargados de engranar la concertación de objetivos institucionales con los acuerdos de gestión y con los compromisos de los funcionarios. La tabla 3 resume el detalle.

Tabla 3. Detalle de trabajo de campo según tipo de funcionarios

| Actor Institucional | Método | Cantidad |
|-----------------------|--------------------------------|----------|
| Hacedores de política | Entrevistas semi estructuradas | 5 |
| Directivos | Entrevistas semi estructuradas | 5 |
| Gerentes Públicos | Entrevistas semi estructuradas | 5 |

⁹ Entidades de desarrollo robusto e intermedio alto.

¹⁰ Entidades de desarrollo intermedio bajo e incipiente.

¹¹ Municipios con población mayor a 30,001 habitantes e ingresos corrientes y de libre destinación superiores a 30,000 pesos.

¹² Municipios de menos de 30,000 habitantes e ingresos corrientes y de libre destinación inferiores a 30,000 pesos-

| | | |
|-------------------------|----------------|--|
| Jefes de Talento Humano | Grupos focales | 7 (una muestra de 5 a 10 jefes por grupo) |
|-------------------------|----------------|--|

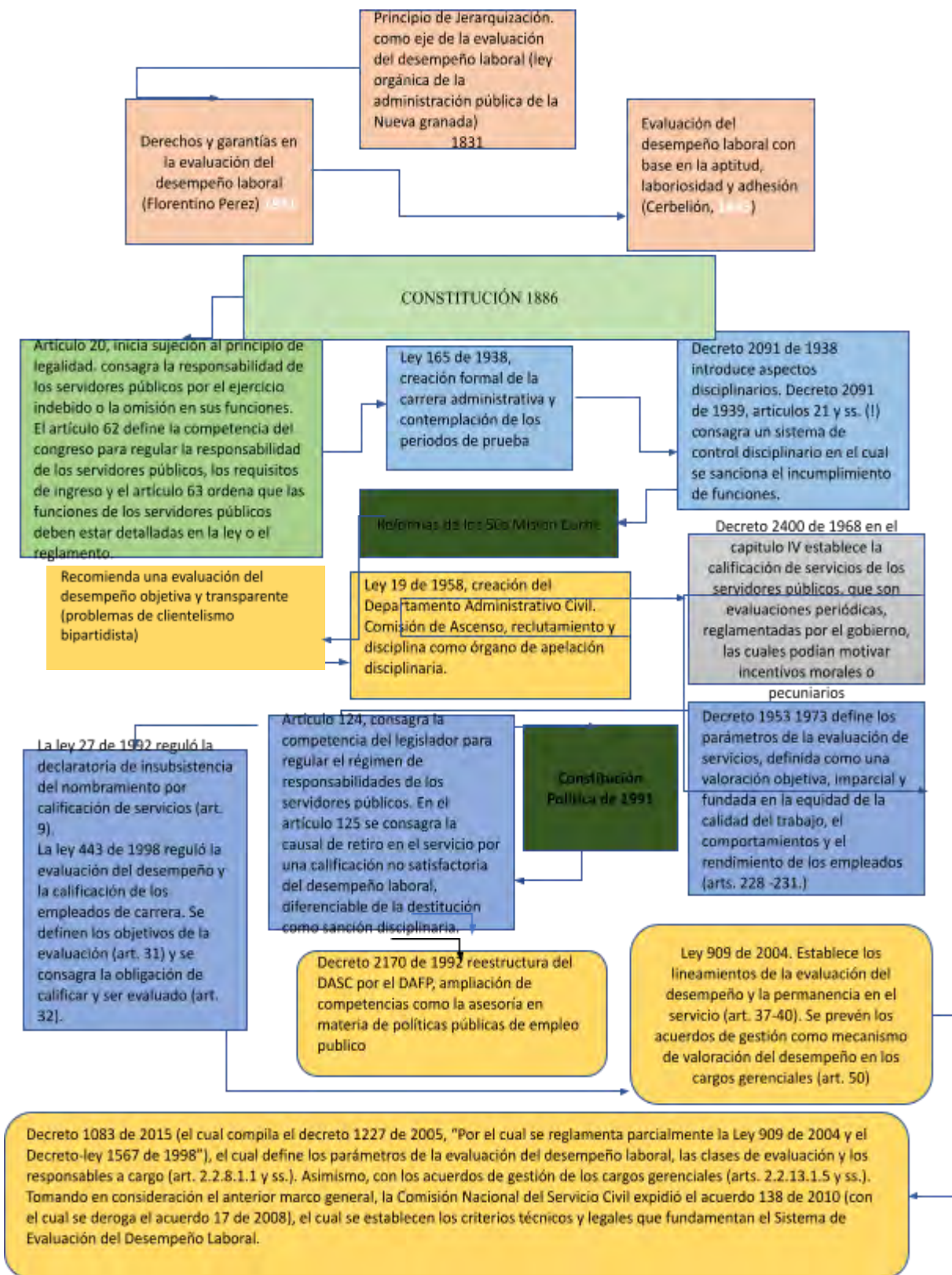
Fuente: elaboración propia.

IV. Caso: operación de los instrumentos de evaluación del desempeño en Colombia

Trayectoria del EDL en Colombia

Esta sección presenta la evolución histórica del sistema de evaluación del desempeño en Colombia, que muestra 5 grandes fases (Ver gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución histórica del sistema de evaluación del desempeño en Colombia



Fuente: elaboración propia, con base en Londoño et. al., 2018.

Referentes normativos para la operación de los instrumentos de evaluación del desempeño en Colombia

Las condiciones actuales del entorno político administrativo para la operación de instrumentos de control disciplinario están dadas a partir de la Ley 19 de 1958, que estableció las bases del Servicio Civil y la Carrera Administrativa. Posteriormente, la Ley 909 de 2004 estableció un nuevo marco de regulación para el empleo público y la carrera administrativa, en el cual se desarrollaron los principios básicos para la evaluación del desempeño y el ejercicio de la gerencia pública, paralelamente al sistema de control disciplinario. Allí se encarga al legislador la tarea de definir las distintas categorías contenidas en el género “servidor público”¹³, clasificar a los servidores, y establecer las remuneraciones de cada empleo (Londoño, Saidiza, Salinas y Perea, 2018, p. 114).

Este desarrollo del modelo propuesto por la Constitución Política de 1991, configura varios arreglos en torno al mérito de la función pública como finalidad superior. Entre ellos; i) la definición de funciones detalladas para el empleo público determinadas por la ley o por un reglamento¹⁴; ii) la permanencia de los derechos de carrera, a partir de la valoración del desempeño en el contexto del empleo público¹⁵; iii) la puesta de prohibiciones y restricciones en el nombramiento de funcionarios para evitar el nepotismo y el clientelismo (Art. 126, CP); y, iv) la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil —CNSC¹⁶ (Art. 130, CP), estructurada en el Título II de la Ley 909 de 2004, la cual se consolidó como un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público. Contando con el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP como organismo desconcentrado encargado de las políticas de desarrollo administrativo de la

¹³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-338 de 2011. Igualmente: Sentencia C-736 de 2007.

¹⁴ Art. 122 de la Constitución de Colombia

¹⁵ Siguiendo el art. 125 de la Constitución de Colombia, la regulación del empleo público en Colombia aplica a: los empleos de carrera, empleos públicos de libre nombramiento y remoción, empleos de período fijo y empleos temporales; cada una de las características de estos tipos de empleos públicos están contemplados en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015.

¹⁶ La Comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano independiente de las tres ramas del Poder Público que regula el acceso al empleo público.

función pública¹⁷, el cual ofrece apoyo a la CNSC en el ejercicio de sus funciones cuando esta lo requiera¹⁸.

El desarrollo normativo de la evaluación del desempeño laboral ha ubicado a la evaluación del desempeño como uno de los elementos de gestión de talento humano que abordan las entidades públicas en cumplimiento del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG¹⁹. La evaluación del desempeño laboral aparece como aquella función misional que tiene por objetivo *desarrollar* el sistema tipo de Evaluación del Desempeño Laboral y *aprobar* el Sistema Propio de Evaluación de las entidades públicas sujetas a la administración y vigilancia de la CNSC, como herramienta de gestión para garantizar el mérito y el fortalecimiento del Sistema de Carrera Administrativa en Colombia' (Manual del Sistema Integrado de Gestión, Versión 5.0., 2018).

Para tales fines, contempla una caracterización y el desarrollo de procesos específicos, que incluyen: i) identificar la normatividad aplicable, ii) establecer el Sistema Tipo de EDL, iii) sensibilizar y capacitar en la aplicación del sistema tipo, iv) orientar en el diseño del sistema propio, v) atender las consultas y peticiones. Y en torno a su propia gestión: medir y analizar los indicadores de gestión y tomar acciones preventivas, correctivas y de mejora.

Por su arquitectura, el sistema genera el desarrollo de instrumentos diversos. Primero, en función de la especialidad funcional. La ley asume que cada entidad debe desarrollar un sistema propio para la EDL, el cual funciona paralelamente con los acuerdos de gestión de la gerencia pública. Ha de advertirse que, a diferencia de la evaluación del desempeño, los acuerdos de gestión refieren a instrumentos concertados conjuntamente entre el superior jerárquico y gerente público correspondiente. Por el contrario, la evaluación del desempeño refiere a una evaluación imparcial, objetiva de las funciones, planes anuales y metas

¹⁷ El DAFP es la cabeza del sector de la función pública, una entidad de la Rama Ejecutiva, reglamentada por el decreto 430 de 2016.

¹⁸ Numeral 14 del artículo 2 del decreto 430 de 2016. igualmente, el numeral 12 del artículo 12 del mismo cuerpo normativo.

¹⁹ Decreto 1499 de 2017.

institucionales fijadas²⁰. A manera de mecanismo temporal, o de transición, la CNSC²¹ y el DAFP proveen un *modelo tipo*, la primera para los funcionarios de carrera y el segundo para los gerentes públicos²².

Segundo, función de los tipos de funcionarios: la evaluación del desempeño laboral implica el desarrollo de instrumentos para los funcionarios de carrera, en los niveles profesional técnico y asistenciales, bajo tutela de la CNSC. El régimen laboral implica algunas excepciones.

El *modelo tipo* prevé un proceso (Ver diagrama) que incluye a grandes rasgos: i) concertación de compromisos en torno al manual de funciones; plan institucional, metas por área o grupos internos de trabajo; resultado de la última calificación; y, compromisos de mejoramiento individual; ii) seguimiento de actividades y temas comportamentales; iii) evaluaciones periódicas y parciales: realizadas en los tiempos establecidos por la norma y que analizan el resultado parcial de la EDL; y, iv) calificación definitiva del funcionario de carrera²³.

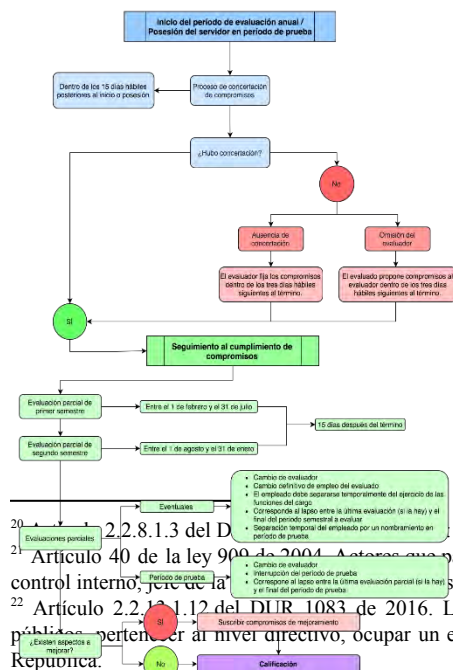


Diagrama 3. Diagrama de flujo del ciclo de evaluación del sistema tipo. (Fuente: elaboración propia.)

El sistema de calificación²⁴ prevé tres valoraciones: sobresaliente ($x \geq 90\%$), satisfactorio ($65\% < x < 90\%$) y no satisfactorio ($x \leq 65\%$). Aquellos evaluados en ‘sobresaliente’ son acreedores a

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2007.
²¹ Artículo 40 de la ley 900 de 2004. Actores que participan en la EDL: CNSC, jefe de la entidad, jefe de la oficina de planeación, jefe de control interno, jefe de la comisión de personal, evaluados y evaluadores.

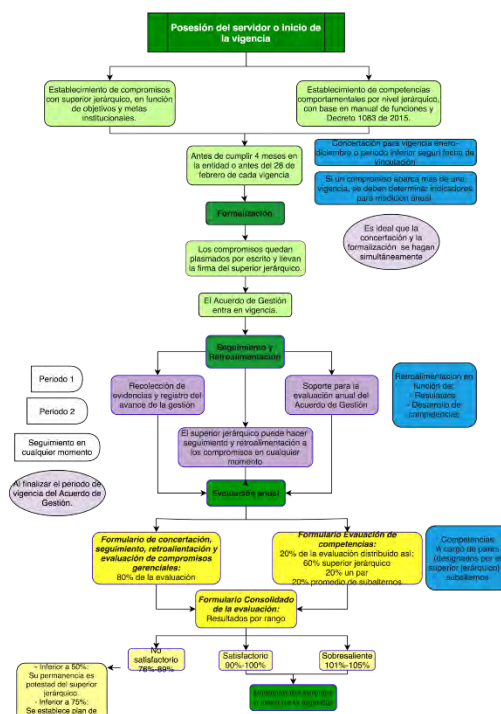
²² Artículo 2.2.1.1.2 del D.U.R. 1083 de 2016. Los cargos de gerencia pública tienen las siguientes características: ser funcionarios públicos pertenecer al nivel directivo, ocupar un empleo de libre nombramiento y remoción y no ser nombrado por el presidente de la República.

²³ Acuerdo 6176 de 2018, Comisión Nacional del Servicio Civil

²⁴ Acuerdo 6176 de 2018, Comisión Nacional del Servicio Civil.

derechos de carrera, encargos y beneficios del plan de estímulo. Los empleados en rango ‘satisfactorio’, por su parte, pueden acceder a encargos bajo discrecionalidad del nominador, pero no acceden al plan de estímulo. En el caso de obtener un resultado no satisfactorio el empleado pierde sus derechos de carrera y debe ser retirado del servicio y/o perder su encargo²⁵.

Gráfico 2. Diagrama de flujo del ciclo de evaluación del desempeño del modelo tipo



El gráfico 2 presenta el ciclo de la evaluación del desempeño en el cual se incluyen los acuerdos de gestión. El desempeño laboral de gerentes públicos recurre a los acuerdos de gestión²⁶ y se espera que, al igual que la evaluación del desempeño, sean desarrollados por cada entidad. Sin embargo, estos instrumentos a diferencia de la EDL no dependen de la CNSC, sino del DAFP, que desarrolló un modelo estándar temporal o de transición a espera del desarrollo de sistemas propios.

Fuente: elaboración propia

El modelo estándar de acuerdo de gestión está compuesto por cuatro fases: i) concertación: gerente público y superior jerárquico articulan los compromisos de acuerdo con el Plan de Desarrollo, el Plan Estratégico Sectorial, el Plan Estratégico Institucional y el Plan de Acción Anual; ii) formalización del acuerdo: el gerente público y su superior jerárquico firman el acuerdo por escrito. iii) seguimiento de los acuerdos concertados: semestralmente

²⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 20 de marzo de 2013, exp. 05001-23-31-000-2000-01633-01(1916-12).

²⁶ Artículos 2.2.13.1.5 a 2.2.13.1.13 Decreto 1083 de 2015.

el superior jerárquico verifica el cumplimiento de los compromisos. Sin embargo, si lo considera pertinente puede retroalimentar los resultados de la gestión y las competencias del gerente público en cualquier momento, y iv) evaluación: el superior jerárquico verifica el cumplimiento del acuerdo. Puede entregar la calificación máximo 3 meses después de terminar la vigencia²⁷. Existen tres valoraciones posibles para el gerente público. Sobresaliente²⁸ ($x \geq 101\%$), satisfactorio ($90 \geq x \geq 100$) y suficiente ($76 \geq x \geq 89$). Si la calificación es inferior al 75% el gerente público deberá establecer planes de mejoramiento²⁹.

V. Discusión

1. Racionalidad del ejercicio

Esta sección discute el caso a la luz de los elementos planteados en el marco conceptual y analítico. El ejercicio pretende utilizar los aspectos analíticos como pivotes que permitan sacar a la luz tensiones relevantes en torno a la operación de los instrumentos de evaluación del desempeño laboral que ayuden a orientar su gestión. La sección discute el caso a partir de un lente de gestión de la práctica, en la búsqueda de aspectos críticos que podrían acudir a favor de su incorporación cultural en el día a día de la administración pública.

El ejercicio interpretativo consiste en tomar los resultados de la observación y las conversaciones con usuarios del sistema y traducirlos a un campo de comprensión que va más allá de un tono evaluativo, y que busca identificar cuáles elementos críticos, de orden sistémico, afectan la operación de los instrumentos impidiendo su mayor despliegue.

²⁷ Ley 909 de 2004 art. 50.

²⁸ Donde el 5% adicional es el resultado del cumplimiento de más de lo esperado y es pactado por el gerente y su superior jerárquico. Por ejemplo, si el gerente cumple su acuerdo en un tiempo menor al estipulado o desarrolla más actividades que las pactadas.

²⁹ Del 100% del resultado de la evaluación 80% corresponde a compromisos gerenciales y el 20% restante a la valoración de las competencias comunes y directivas. De este 20%, 60% corresponde a la calificación del superior jerárquico, 20% de un par y el 20% restante del promedio de la valoración de los subalternos.

A tono con las claves conceptuales y en línea con hallazgos críticos, esta discusión asume que i) la organización pública constituye la unidad clave de gestión de la evaluación del desempeño, ii) que los niveles macro, meso y micro constituyen, a la postre, su entorno habilitante, y que iii) la gestión del sistema requiere múltiples repertorios de reglamentación, estandarización y soporte para profundizar su cultivo en la administración pública.

El ejercicio analítico apunta entonces a destacar elementos del sistema que, si bien tienen lugar en distintos niveles, inciden en la operación de las herramientas de evaluación del desempeño que operan en el nivel organizacional meso. Esto es: la gestión del sistema de evaluación del desempeño en su conjunto es percibida, en realidad, a la luz de la evidencia que de facto presenta su operación en las distintas entidades públicas.

El análisis nutre de modo transversal la disposición de los instrumentos de evaluación del desempeño, en el sentido que toca elementos que afectan de modo sistémico su operación. Aquellos elementos que tienen que ver con los instrumentos mismos se destacarán por aparte.

Es claro, sin embargo, que la discusión gira con más fuerza en torno al modelo tipo. Ello obedece a su prevalencia, pues dado que es de utilización más general, buena parte de los comentarios tienen que ver con su operación. Los modelos propios constituyen hoy excepciones, versiones *de facto* mejoradas del modelo tipo, y como tal muestran un ‘horizonte de buenas prácticas’ que nutre un catálogo de soluciones. Por su parte, las impresiones recabadas en torno al instrumento de gerentes públicos son más limitadas, aparecen menos problemáticas y, por lo tanto, salvo algunas consideraciones, se nutre de este ejercicio reflexivo de modo más bien indirecto.

2. Tensiones críticas que afectan la operación de los instrumentos de evaluación del desempeño laboral

Los elementos del caso se acotan aquí a manera de ‘tensiones’ que potencialmente afectan la operación del sistema de evaluación del desempeño en las organizaciones. La agrupación de estas tensiones intenta reducir a un número concreto de hipótesis operacionalizables la complejidad del problema. Se trata de i) reconocer y sintetizar los efectos que en distintos niveles tiene una misma variable, y ii) llevar la atención a aquellos componentes que exhiben una mayor palanca transformativa.

Se toma la noción de ‘tensión’, por cuanto implica el reconocimiento que la naturaleza del problema no obedece a un sólo nivel o componente, sino que resulta de desarreglos o desconexiones entre expectativas del sistema y las condiciones específicas de operación de los instrumentos que tienen lugar en relación con la vida organizacional. Constituyen para el caso:

a. Tensión por contexto laboral

Constituye aquellos obstáculos para la operación de los instrumentos que se derivan de aspectos relacionados con la vinculación y desarrollo de personal y que introducen ruido en su operación cotidiana. Refiere en concreto a condiciones normativas que se desprenden del nivel macro, pero que afectan la cotidianidad organizacional. La práctica muestra elementos relacionados con: i) varias formas de evaluación atendiendo a las diferentes modalidades de vinculación con la administración³⁰, ii) el manejo de incentivos y iii) la incidencia en carrera. Esta tensión yace en la base, o si se quiere, antecede a la operación misma de las herramientas. Expresa la disposición con la cual los funcionarios asumen el

³⁰ En ese sentido, en contraste con el régimen general de carrera administrativa, se debe retomar la distinción según la cual los contratistas de prestación de servicios no se someten a una valoración de su desempeño, sino a un mero seguimiento del cumplimiento de las obligaciones fijadas en el contrato, diferenciable del control disciplinario que puede ejercer la procuraduría general de la nación sobre aquellos que ejerzan materialmente funciones públicas. En ese sentido: Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil, conflicto de competencias de 5 de septiembre de 2018, exp. 11001-03-06-000-2018-00046-00(C). Igualmente habrá de resaltarse respecto de los empleados provisionales, cuya evaluación del desempeño imperantemente debe regirse por normas diferentes que las de los demás empleados públicos. Cfr. Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, sentencia de 24 de abril de 2020, exp. 00281

proceso. Soluciones definitivas a esta tensión dependen de ajustes de carácter general, pero el caso evidencia que a nivel organizacional se han generado disposiciones que la contrarrestan.

b. Tensión por espíritu

Se refiere a aquellos obstáculos para la operación de los instrumentos que se derivan de fallas en el establecimiento y comunicación de una finalidad superior asociada con la evaluación del desempeño laboral y que permitan orientar su lugar estratégico en la gestión de la entidad pública. Combina varias lecturas complementarias, que derivan del nivel macro, pero impactan el nivel meso: i) no parece haber una narrativa integrada que ubique la evaluación del desempeño de funcionarios en el contexto más amplio de la evaluación del desempeño organizacional; y ii) la narrativa por omisión es aquella del control formal, justificada en torno al mérito y que incide negativamente en la apropiación satisfactoria del mecanismo. Esta tensión aparece en modos insuficientes de apropiación organizacional e individual de los instrumentos que inhiben su despliegue en la entidad pública.

De fondo, esta tensión demuestra que, aunque en su conjunto el sistema de evaluación del desempeño público ha evolucionado, el componente mantiene dos anclas históricas: el empleado público como principio y fin del dispositivo y el mérito como condición deseable del aparato público. El caso muestra que aunque estos aspectos son centrales y aunque es contra-intuitivo cuestionarlos, la operación de los instrumentos de evaluación del desempeño tiene lugar y efecto en dinámicas organizacionales particulares con las cuales se requiere un mejor entronque a efectos de potenciar su contenido transformacional.

La operación de los instrumentos de evaluación del desempeño puede anclarse a otros horizontes a efectos de dar el salto cualitativo que exige la actual fase de desarrollo del sistema. Para el caso, un viraje que sitúe el mérito del empleado público en función del

fortalecimiento organizacional, a partir del reconocimiento de derechos de carrera en beneficio de la consecución de los objetivos misionales de la entidad³¹.

c. Tensión por diversidad

Constituye aquellos obstáculos para la operación de los instrumentos que se derivan de la diversidad de mandatos, niveles, tipos y características sectoriales del aparato público y que dificultan su apropiación y vinculación con procesos de desarrollo organizacional. Parte de condiciones macro, pero afecta la cotidianidad organizacional en distintos niveles: i) no se adapta a las diversas tipologías de las entidades del aparato estatal (e.g. naturaleza, nivel, sector) ii) no se adapta a las diversas características funcionales de los empleos públicos (e.g. especificidad funcional, especificidad sectorial). Esta tensión aparece en modos insuficientes de apropiación organizacional de los instrumentos y que inhiben su despliegue en la entidad pública.

Esta tensión expresa una paradoja central en la disposición del modelo general ‘tipo’ mientras se da el desarrollo de los modelos propios: induce en la entidad rectora una posición activa (de diseño) frente al modelo tipo y una posición pasiva (de verificación) frente a los modelos propios. Esta posicionalidad en la gestión del sistema es contraria *de facto* al espíritu de la norma, que repercute en varios aspectos: i) un desarrollo insuficiente de la gestión para la concepción y el desarrollo estratégico de los modelos propios en función de características funcionales del aparato estatal; y ii) el foco en la difusión del modelo tipo con atención a la generación de lecturas agregadas y transversales, que implica la profundización de su sesgo. Ambas cosas son extrañas a los principios más amplios de evaluación del desempeño público que acuden en torno a la autonomía organizacional. En el plano individual sucede algo similar. El desarrollo de modelos propios debería nutrir

³¹ “Este aspecto encuentra reflejo en los diferentes parámetros que deben tenerse en cuenta para la evaluación, específicamente los componentes que la conforman; dentro de este concepto, no sólo se comprenden las contribuciones y metas individuales alcanzadas, también se incluyen las competencias comunes a todos los servidores públicos y las competencias propias del nivel jerárquico al que se pertenece. De esta marea, se verifica que las destrezas propias del perfil profesional no sólo deban encontrar conexión con los objetivos del puesto de trabajo sino que el desenvolvimiento dentro de éste tenga que enmarcarse dentro de la misión institucional”. Jorge Iván Rincón, *Derecho Administrativo Laboral*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009, p. 609.

aquella ‘caja de herramientas’ que permita elaborar sobre perfiles competenciales específicos y servir de base a una estrategia activa de escalamiento y multiplicación.

El desarrollo de los modelos propios muestra que la apropiación organizacional es central para la mejor operación y usufructo de la evaluación del desempeño laboral, permitiendo a su vez ese balance entre mérito y desarrollo organizacional. Cabe un cambio en la posicionalidad de las entidades rectoras a favor de acelerar desarrollos más próximos a características funcionales de las entidades.

d. Tensión por capacidad

Se refiere a aquellos obstáculos para la operación de los instrumentos que se derivan de la diversidad de capacidad que muestran las entidades y sus funcionarios, y que dificultan su apropiación y desarrollo organizacional. Parte de condiciones macro, pero afecta la cotidianidad organizacional en distintos niveles: i) no se adapta a las diversas capacidades de las entidades del aparato estatal ii) no se adapta a las condiciones de rotación y el conocimiento previo de los funcionarios. Esta tensión aparece en modos insuficientes de apropiación organizacional de los instrumentos, tanto como en modos inadecuados de gestión del ciclo de evaluación.

Esta tensión enfatiza en un aspecto particular de la diversidad organizacional del aparato público, y que tiene que ver con las habilidades requeridas para la operación de los procesos, tanto como la pertinencia de llevarlos a cabo dadas unas condiciones organizacionales. Esta tensión pone sobre la mesa un interrogante central: ¿cuál instrumento de evaluación del desempeño, situado en cual ámbito de operación, es funcional al fortalecimiento de entidades públicas más débiles? Aquí hay un elemento de diversidad que enfatiza ya no solo las circunstancias funcionales, sino la disposición organizacional que reclama una lectura activa y propositiva del entorno de operación de los instrumentos de evaluación.

2. Hipótesis para el cambio

A partir de la racionalidad propuesta por los distintos repertorios de gestión para el desarrollo de sistemas y tomando en cuenta los componentes analíticos identificados para interpretar el sistema de evaluación del desempeño colombiano, esta sección presenta recomendaciones de tipo contextual/institucional, de estrategia/organizacional y de gestión/operación con el propósito de avanzar hacia la incorporación estratégica de los sistemas de evaluación en la gestión misional de las organizaciones públicas del país.

Las recomendaciones que se presentan toman forma en función de las tensiones claves y que abordan las diferencias entre las expectativas de los actores y la situación actual del sistema. Las acciones y medidas propuestas en el marco de las recomendaciones se espera alivien las tensiones de gestión que aparecen principalmente en el nivel meso del sistema, pero no exclusivamente allí. Se proponen también recomendaciones a nivel macro y micro con el propósito de habilitar cambios transformacionales en el sistema en su conjunto.

Las recomendaciones que presentamos acá se fundamentan en el trabajo de campo realizado y en la evidencia recopilada alrededor de distintos sistemas de evaluación del desempeño (Balanzó et. al., enviado), que pueden ser clasificados de manera general en los modelos gerenciales (modelo estratégico) y en los modelos híbridos de gestión estratégica y de servicio público, estos últimos caracterizados por la tendencia a incorporar distintos enfoques, etapas y mecanismos de la gestión del talento humano (Sanabria, 2016).

De la misma forma, el conjunto de recomendaciones propuesta se estructura bajo un enfoque de teoría de evaluación (Scriven, 1991), que se circunscribe no sólo a la evaluación de individuos y personal, sino también a la comprensión de su utilidad en el marco misional de las organizaciones. Dentro de este enfoque, la evaluación del desempeño no se relaciona exclusivamente a su capacidad de juzgar el mérito, el valor y la eficacia de la función pública, analizando de manera retrospectiva y aislada las actividades del funcionario

público, sino que se concentra en entender aquellos mecanismos de cambio (¿qué funciona?, ¿cuándo funciona?, ¿por qué funciona?, y ¿dónde funciona?) dentro de los sistemas de evaluación.

Se trata así de aproximarse a la evaluación no solamente como un instrumento meramente asociado a la información y medición de desempeño (función formativa) y que tiene una fuente de inspiración general y abstracta basada en el mérito, sino como una herramienta de aprendizaje que permita la toma de decisiones (función sumativa) al interior de las entidades. Para ello, se propone la formulación de recomendaciones inspirada en procesos y cercana a los Sistema Integrados de Gestión, que formule alternativas para que la evaluación del desempeño logre ampliar su incidencia en el cambio individual y organizacional.

El modelo de teoría de cambio se fundamenta en la identificación de procesos centrales o impulsores por los cuales se produce el cambio para individuos, grupos u organizaciones (Funnell y Rogers, 2011). En el caso del sistema de evaluación del desempeño, la teoría de cambio permite descomponer por medio de procesos y encadenamientos lógicos aquellas fases de cambio que aseguran que el desempeño individual se traduzca en un mejor desempeño institucional. Visto así, las recomendaciones a formular emergen como diferenciales entre la teoría de cambio de un modelo de sistema de evaluación del desempeño deseado y la situación del sistema actual.

3. Focos transformacionales

Desde el punto de vista de la gestión de la práctica, la solución de tales tensiones dependería de la puesta de incentivos que motiven un repertorio de relacionamiento más adecuado entre las expectativas del sistema y sus condiciones reales de operación de los instrumentos de evaluación del desempeño. La tabla 4 ilustra esta idea, proponiendo una

racionalidad de intervención que permite identificar cómo ajustes en distintos niveles y funciones del sistema pueden gatillar efectos habilitantes para el cambio.

Tabla 4. Lectura transversal: ajustes de gestión del sistema de evaluación del desempeño laboral

| Análisis transformacional: incidencia en la operación de instrumentos de evaluación | | | |
|---|---|---|---|
| Funciones del sistema | Niveles del Sistema | | |
| Funciones de Regulación | Macro | Meso | Micro |
| Normas | Foco en el desarrollo de la organización: aterrizar mérito a la entidad pública. Sintonizar con evaluación del desempeño organizacional. | | |
| Regulación | Foco en la justicia laboral: promover ajuste legal y prácticas <i>de facto</i> para una evaluación del desempeño responsiva con las diferentes categorías de empleo público | | |
| Estándares | | Foco en autorregulación: desarrollo colaborativo escalado/especializado de sistemas propios. Desplazar atención del sistema tipo a focalización de sectores/tipo de entidad. Foco en la capacidad del sistema EDL para la retroalimentación y aprendizaje organizacional. | Foco en soluciones transversales: desarrollo colaborativo escalado/especializado de perfiles competenciales Desplazar atención de la comparabilidad a indicadores capacidad organizacional para la autorregulación |
| Reglas Informales | Foco en el aprendizaje: corregir el incentivo perverso que inducen beneficios y compensaciones por desempeño | Foco en el cambio organizacional: introducir escalas de valoración colectiva y retroalimentación organizacional | Foco en el aprendizaje: reformular escalas de evaluación |
| Funciones de soporte | | | |
| Información | Foco en difusión de mecanismos legales habilitantes | Foco en difusión de mecanismos legales y organizacionales habilitantes | Foco en difusión de alternativas de instrumento |
| Infraestructura | Foco en aprendizaje, no control: flexibilidad en el aplicativo. | | |
| Habilidades | | Foco en capacidades: introducir la competencia de la evaluación como requisito de entrada. | |
| Tecnología | Foco en aprendizaje, no control: flexibilidad en el aplicativo | | |
| Servicios complementarios | | Foco en integración y retroalimentación con otras plataformas de evaluación del | |

Fuente: elaboración propia.

4. Recomendaciones

Las recomendaciones traducen los focos de interés a un repertorio específico de acciones. Se clasifican aquí de acuerdo al marco de acción posible de las entidades según sus ámbitos de actuación.

Recomendaciones en torno a funciones misionales

- Enfocar el mérito y la evaluación del desempeño laboral en función del cambio organizacional y la evaluación del desempeño de las entidades.
- Dirigir las *funciones misionales* de la CNSC hacia el desarrollo de sistemas propios, en los siguientes términos:
 - Coadyuvar al desarrollo de sistemas propios mediante aplicaciones flexibles del modelo tipo, o a partir del desarrollo de un sistema modular, que parta de un entendimiento sectorial y multi-nivel de las organizaciones públicas que incida en el cierre de brechas de capacidad y desempeño institucional.

Procedimientos relacionados con estas funciones misionales pueden incluir:

- Gestionar conocimiento y buenas prácticas para el desarrollo colaborativo y escalado de sistemas propios.
- Gestionar conocimiento y buenas prácticas para el pilotaje de formatos y aplicativos adaptados a requerimientos y retroalimentación organizacional³².
- Focalizar y desarrollar colaborativamente soluciones con las entidades públicas menos capaces, para efectos de generar modelos adaptados a sus condiciones y que incidan en su fortalecimiento.

³² Conlleva el desarrollo de la apuesta de valor, funcional al desarrollo organizacional, de valoración del desempeño laboral en el contexto de gestión de sistemas integrados que propone el MECI.

- Gestionar conocimiento y buenas prácticas en torno a estrategias de transversalización de la evaluación del desempeño en empleados de distintos tipos.
- Gestionar conocimiento y buenas prácticas para el fortalecimiento de estrategias de las entidades públicas frente a transiciones en el mercado laboral.
- Incluir elementos competenciales para la evaluación del desempeño que integren el examen de entrada y crecimiento laboral de empleados públicos.
- Promover un cambio normativo (legal) para adecuar las competencias de la CNSC a la función misional propuesta.

Recomendaciones en torno a los instrumentos

- Variar la escala de calificación del sistema de tal manera que corrija el incentivo perverso que incluye el sistema de beneficios y recompensas en el modelo tipo.

Se recomienda transformar el sistema de calificación, así: sobresaliente [$\geq 90\%$], satisfactorio [$\geq 90\% \leq 30\%$] y no satisfactorio [$\leq 30\%$]. Aquellos evaluados en ‘sobresaliente’ merecen reconocimientos simbólicos. Los empleados en rango ‘satisfactorio’ son acreedores a derechos de carrera, encargos y beneficios del plan de estímulo. En el caso de obtener un resultado no satisfactorio el empleado puede perder los derechos de carrera, ser retirado del servicio y/o perder su encargo³³.

Recomendaciones en torno al rol transformacional de los gerentes públicos

- El DAFP puede ofrecer procesos de formación pre-ingreso de Gerentes Públicos, en particular en lo que toca a:

³³ Esta recomendación acude al doble propósito de i) desligar el incentivo perverso que no permite una lectura real de capacidades y habilidades, y con ello, ii) profundizar en las escalas de calificación a efectos de incluir y visibilizar matices competenciales y temas de interés individual y organizacional.

- Mediar el criterio de discrecionalidad que caracteriza estos perfiles, a efectos de generar un mejor acompañamiento con el entorno público, para lo cual se recomienda partir de una delimitación precisa de las características de los cargos de gerencia pública³⁴.
 - Capacitar en lo que toca a su rol de evaluadores de equipos de trabajo.
 - Capacitar en lo que toca a su incidencia como gestores de procesos de aprendizaje y cambio organizacional de mediano y largo plazo.
- Implicaciones para el instrumento de evaluación de gerentes.

En línea con lo anterior y de cara a objetivos de gestión del sistema, se sugiere que la concertación de los acuerdos de gestión con gerentes reúnan también aspectos de índole cualitativa, relacionados con: i) el reconocimiento y potenciación de los estilos de gerencia que inciden en la gestión (e.g. DISC); ii) el reconocimiento y valoración de competencias comportamentales, especialmente en lo relacionado con la gestión de equipos de trabajo y relaciones intra-organizacionales y extra-organizacionales; y iii) su liderazgo para el cambio y sus aportes al desarrollo de la organización pública de cara al mediano y el largo plazo.

Reflexiones finales

En el balance crítico se encontró que el sector público colombiano recorrió una curva de aprendizaje que no solo estuvo enmarcada dentro de los parámetros de evolución de la administración pública Iberoamericana, sino que también ha incorporado un valioso esfuerzo de desarrollo técnico e institucional del país.

También se halló que, si bien se ha impulsado una carrera administrativa en Colombia, su consolidación enfrenta grandes retos de consolidación de lo público. Ello no obedece tanto

³⁴ En ese sentido, tomando en cuenta la regulación de la ley 909 de 2004 (art. 47.3) se debe afirmar que “el criterio de diferenciación utilizado es insuficiente pues no consagra parámetros suficientes para distinguir entre aquellos empleados que ocupan órganos políticos y supuestos que obedecen más a la mentalidad gerencial, como el caso de los directores de unidades hospitalarias, o incluso que se justifican por el carácter técnico de su labor, como sería el caso del experto de comisión reguladora”. Jorge Iván Rincón Córdoba, *Derecho Administrativo Laboral*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009, pp. 326 – 327, pie de página 197.

a la insuficiencia normativa, sino a las brechas de desarrollo y diversidad que caracterizan las múltiples entidades estatales y la cultura política que rodea su implementación. El impulso y perfeccionamiento del sistema de EDL está sujeto a retos de gestión que le impone la realidad del Estado colombiano.

Estos aspectos imponen un número de tensiones críticas a la operación de los instrumentos de evaluación del desempeño y a su mayor despliegue. Resaltan tensiones por contexto laboral, espíritu del sistema, diversidad y capacidad. Estas tensiones son, con más frecuencia, extrínsecas a los instrumentos, pero afectan su operación. Incluyen aspectos tales como la naturaleza de la entidad que los aplica, la composición de su planta laboral, su cultura organizacional y su grado de desarrollo e integración tecnológica.

Se toma este ejercicio el instrumento, entendiéndolo como la bisagra de los demás procesos. Asumimos que para que pueda desplegar su potencial, se requiere alinear simultáneamente aquellos elementos de estructura del Estado, como de los modelos en torno a las características de cada organización. Se propone la necesidad de interrelacionar diferentes propósitos y agentes en procesos de aprendizaje y de cambio. La articulación de dichos procesos en el tiempo, pueden determinar una apropiación mayor del talento humano, una mayor orientación hacia los objetivos misionales y una profundización de culturas organizacionales positivas para el desarrollo de las entidades públicas.

Es probable que para este fin sea necesario re-significar con amplitud de pensamiento la comprensión que hoy se tiene del sistema, tanto como de sus medios y fines. Una concepción más integral frente a lo organizacional que aquí se propone permitirá una lectura más precisa del aporte y requerimientos del empleado para satisfacer metas organizacionales, a la vez que un mejor retorno y motivación.

Se trata de detectar fortalezas y debilidades de los trabajadores y de la entidad con la posibilidad de adaptar las respuestas del mejor modo posible para aportar las soluciones más adecuadas en cada caso. Es la entidad la que debe facilitar a los empleados toda la

formación, herramientas y recursos necesarios para alcanzar los objetivos misionales. Es por lo anterior que, más que antes, es necesaria una comprensión global del sistema, que traduzca este momento de transición del sistema hacia un engranaje con mayor potencial de despliegue hacia el futuro.

Referencias

- Balanzó, A. (2016). *Unfolding capacity: Strategies of farmers' organizations as change agents*. The Netherlands: University of Twente.
- Balanzó, Alejandro; Pinzón, Claudia; Moyano-Cruz, Johanna; Suaza, Fausto; Vargas, Giovany; Montilla, Paola; Ortiz, David; Sastoque, Edna; Julio, Johann; Buchelli, Fernando; Marriner, Karen; Rojas, Héctor. La evaluación del desempeño desde una perspectiva comparada: Modelos y variables críticas en diversos países. Enviado para publicación.
- Battaglio, P. (2015). *Public Human Resource Management: Strategies and practices in the 21st century*. Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Bechger, T., Maris, G. & Hsiao, Y. P. (2010). Detecting Halo Effects in Performance-Based Examinations. *Applied Psychological Measurement*, 34, 607-619. 10.1177/0146621610367897.
- Cifuentes, E. (2002). Los Estados de Excepción Constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*, 8(1), 117-146. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100009>.
- Colaborador CNSC. (2020). Entrevista. Bogotá D.C.
- CNSC (2021). Informe Evaluación del Desempeño Laboral. 2019-2020 2020-1021. Datos relevantes. Disponible en: <https://www.cnsc.gov.co/index.php/carrera-administrativa/evaluacion-del-desempeno-laboral/informe-evaluacion-del-desempeno-labora-2019-2020-2020-2021-datos-relevantes>
- CNSC (2018). Cartilla Evaluación del Desempeño Laboral. Bogotá D.C.
- DAFP. (2018). Manual del Sistema Integrado de Gestión, Versión 5.0. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- DAFP (2019). Universo de Entidades. Actualizado 11 de Julio de 2021. Set de Datos, disponible en: <https://www.datos.gov.co/resource/h7zv-k39x.json>
- DAFP. (2020a). Guía para la Gestión de los Empleos de Naturaleza Gerencial. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- DAFP. (2020b). Metadatos. Operación estadística. Medición del desempeño institucional. Versión 1. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- El Nuevo Siglo (2019). '1,2 millones de servidores públicos tiene el país: Grillo'. Entrevista a Fernando Grillo, director del DAFP.
- Cooper, W. H. (1981). Ubiquitous halo. *Psychological Bulletin*, 90, 218-244.
- Dennis, I. (2007). Halo Effects in Grading Student Projects. *The Journal of applied psychology*, 92. 1169-76. 10.1037/0021-9010.92.4.1169.
- DiMaggio, P. J. (1988). In Zucker L. G. (Ed.), *Interest and agency in institutional theory*. Cambridge, MA: Ballinger.

Falk, A., & Kosfeld, M. (2006). The hidden costs of control. *American Economic Review*, 96(5), 1611- 1630. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.96.5.1611>

Frey, B. (1993). Motivation as a limit to pricing. *Journal of Economic Psychology*, 14(4), 635-664. [https://doi.org/10.1016/0167-4870\(93\)90014-C](https://doi.org/10.1016/0167-4870(93)90014-C)

Johnson, S. L. & Ronan, W. (1979). An Exploratory Study of Bias in Job Performance Evaluation. *Public Personnel Management*, 8(5), 315-323.

Hoy, W. K., & Sweetland, S. (2001). Designing better schools: The meaning and measure of enabling school structures. *Educational Administration Quarterly*, 37(3), 296-321.

Krause, Philipp. (2013). Of institutions and butterflies: is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing? Background Note: The Overseas Development Institute, 1-4.

Kwon, H. (2020). Performance Appraisal Politics in the Public Sector: The Effects of Political Skill and Social Similarity on Performance Rating. *Public Personnel Management*, 49. [10.1177/0091026019859906](https://doi.org/10.1177/0091026019859906).

Lance, C.E. (1994). Prueba de la estructura del talento de las calificaciones de desempeño derivada de la teoría de calificaciones de Wherry (1952). *Journal of Management*, 20, 757-77.

Lawrence, T. B., Leca, B., & Zilber, T. B. (2013). *Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues*

Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). 1.6 institutions and institutional work. *The Sage handbook of organization studies*, 215-254. Sage Publications, Ltd.

Kim, J. (2016). Impact of Performance Appraisal Justice on the Effectiveness of Pay-for-Performance Systems After Civil Service Reform. *Public Personnel Management*, 45. [10.1177/0091026016644625](https://doi.org/10.1177/0091026016644625).

Lewis, G. (1997): Race, Sex, and Performance Ratings in the Federal Service. *Public Administration Review*, 57(6), 479-489.

Liu, X. & Dong, K. (2012). Development of the Civil Servants' Performance Appraisal System in China Challenges and Improvements. *Review of Public Personnel Administration*, 32, 149-168. DOI: [10.1177/0734371X12438244](https://doi.org/10.1177/0734371X12438244).

Londoño et al (2018). La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia, Bogotá D.C, Departamento Administrativo de la Función Pública.

Martin, D. C. & Bartol, K. M. (1986). Holland's Vocational Preference Inventory and the Myers-Briggs Type Indicator as predictors of vocational choice among Master's of Business Administration. *Journal of Vocational Behavior*, 29, 51-65. [https://doi.org/10.1016/0001-8791\(86\)90029-1](https://doi.org/10.1016/0001-8791(86)90029-1)

Nalbandian, J. (1981). From Compliance To Consultation: the Changing Role of the Public Personnel Administrator. *Review of Public Personnel Administration*, 1(2), 37-51. <https://doi.org/10.1177/0734371X8100100204>

Nisbett, R. E., & Wilson, T. D. (1979). Telling more than we can know: Verbal reports on mental processes. *Psychological Review*, 84, 231-259.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

OCDE & BID. (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. 3ra edición, N.A..OCDE & BID <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1256b68d-es.pdf?expires=1608653224&id=id&accname=guest&checksum=971C3010FF6E1BD403EBDE337442E70C>

Oh, S. & Lewis, G. (2009). Can Performance Appraisal Systems Inspire Intrinsically Motivated Employees?. *Review of Public Personnel Administration*, 29, 158-167. DOI: 10.1177/0734371X09331616.

Raynard, M. (2016). Deconstructing complexity: Configurations of institutional complexity and structural hybridity. *Strategic Organization*, 14(4), 310-335.

Rincón Córdoba, Jorge Iván, *Derecho Administrativo Laboral*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.

Solomonson, A.L. & Lance, C.E. (1997) Examination of the relationship between true halo and halo error in performance ratings. *Journal of Applied Psychology*, 82, 665–674.

Thorsteinson, T., Breier, J., Atwell, A., Hamilton, C. & Privette, M. (2008). Anchoring effects on performance judgments. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 107, 29-40. DOI: 10.1016/j.obhdp.2008.01.003.

Tschumi, P., & Hagan, H. (2008). The operational guide for the making markets work for the poor (M4p) approach.

Wenzel, A., Krause, T. & Vogel, D. (2019). Making Performance Pay Work: The Impact of Transparency, Participation, and Fairness on Controlling Perception and Intrinsic Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 39, 232–255. 10.1177/0734371X17715502.

Zietsma, C., & Lawrence, T. B. (2010). Institutional work in the transformation of an organizational field: The interplay of boundary work and practice work. *Administrative Science Quarterly*, 55(2), 189-221.

Normatividad

Acuerdo 565 de 2016. “Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Período de Prueba”. Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74836>

Acuerdo 6176 de 2018. Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Período de Prueba. Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). <https://www.cns.gov.co/index.php/normatividad/acuerdos?download=22813:20181000006176>

Constitución Política de la Republica de Colombia, 1886

Constitución Política de Colombia [Const] 7 de julio de 1991. 2da Ed. Legis.

Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Decreto 815 de 2018. “Por el cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con las competencias laborales generales para

los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos”.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86304>

Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. D.O. No. 45.680 de septiembre 23 de 2004.

Sistema Modular para la evaluación del desempeño de servidores públicos: un diseño bajo los parámetros de la evidencia

Resumen

La evaluación de desempeño de servidores del sistema general de carrera administrativa enfrenta desafíos para su despliegue y operación en el contexto diverso y particular del aparato estatal. El texto ahonda sobre parámetros requeridos de diseño a partir de un Mapa de Brechas de Evidencia que señala sus requerimientos críticos y presenta el Sistema Modular, un prototipo de diseño que podría satisfacerlos.

I. Introducción: la evaluación de desempeño de servidores en el cambio transformativo de las organizaciones públicas

La evaluación del desempeño laboral es un proceso que permite valorar y retroalimentar la labor de un empleado. Es una herramienta para la gestión del talento humano, con la que se mide el desempeño y rendimiento de los empleados a efectos de incidir en función de criterios de interés organizacional.

Pero cuando leemos esta noción sencilla en el contexto del aparato público, la cosa se complica. No hay que ir muy lejos para mostrar la dificultad: el aparato público está compuesto por organizaciones de orden, naturaleza y propósitos disímiles. No es posible generalizar ‘criterios de interés organizacional’ cuando hablamos del Estado, pues su naturaleza intrínseca es la diversidad.

Así que cuando hablamos de la evaluación del desempeño laboral para el sector público no estamos hablando, únicamente, de una herramienta de valoración y retroalimentación para los empleados. Nuestra lectura es que en el contexto de lo público la evaluación del desempeño laboral es un sistema. En este sistema distintos componentes en interacción permanente crean y determinan las *condiciones de operación* de la evaluación del desempeño.

La práctica muestra que la puesta de la EdD constituye un desafío mayor. Sus retos de apropiación son conocidos, pues hay una limitada absorción por parte de las organizaciones estatales o se le da un uso meramente formal (OECD & BID, 2020). En el caso colombiano la disfunción del sistema se evidencia en i) retos en la gestión —lento desarrollo de modelos de evaluación de desempeño propios, previstos por la ley (Balanzó et. al., 2021b, artículo en revisión)—; y ii) retos en la funcionalidad de los instrumentos —tal como lo muestra para la rama ejecutiva la discrepancia entre los resultados de la evaluación del desempeño institucional (FURAG-MIPG) y del desempeño individual (Modelo Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral) (Anexo I).

El trabajo de Balanzó (2021b) elabora más a fondo sobre las causas de esa distancia que hay entre la expectativa de operación que plantea la normatividad, y su efectución real. El trabajo identifica un número de tensiones que, de modo sintético, describen los aspectos clave que inhiben la correcta operación del sistema de desempeño de servidores públicos, que se resumen así:

- i. Tensión por contexto laboral: obstáculos para la operación de los instrumentos derivados de la diversidad de tipos de vinculación laboral, que introducen ruido en la operación del instrumento.
- ii. Tensión por espíritu: obstáculos para la operación de los instrumentos derivados de fallas en el establecimiento y la comunicación de una finalidad superior asociada con la evaluación del desempeño laboral y que no permiten orientar su lugar estratégico en la gestión de la entidad.
- iii. Tensión por diversidad: obstáculos para la operación de los instrumentos derivados de mandatos, niveles, tipos y características sectoriales del aparato público. A su vez dificultan su apropiación de los procesos de desarrollo organizacional.
- iv. Tensión por capacidad: obstáculos para la operación de los instrumentos derivados de los grados de capacidad organizacional efectiva de las entidades y sus funcionarios y que dificultan su apropiación e inclusión en dinámicas activas de desarrollo organizacional.

Estas tensiones críticas señalan en su conjunto tres aspectos claves a considerar en la puesta de los instrumentos de EdD. Primero, que las condiciones de entrega y apropiación de los instrumentos son tan importantes como los instrumentos mismos. Segundo, que—sin desmedro de cualidades intrínsecas de los instrumentos—son variados aspectos extrínsecos los que con más frecuencia afectan su operación.

Este trabajo intenta ir más allá—en el diagnóstico tanto como en la solución—e indaga en la literatura acerca de cuales variables resultan críticas a efectos de garantizar la operatividad de los instrumentos públicos para la EdD. Para el efecto se conduce un Mapa de Brechas de Evidencia de evaluación de desempeño de servidores, a partir del cual se establecen *parámetros de diseño* requeridos

Posteriormente, el trabajo propone un prototipo de solución: el Sistema Modular. El Sistema Modular es un mecanismo de disposición para la evaluación de desempeño que incluye su carácter instrumental tanto como las condiciones de apropiación que son requeridas en el ámbito del aparato estatal y que en alguna medida podría balancear requerimientos intrínsecos (a partir del MBE) y extrínsecos (dados por Tensiones Críticas). El prototipo se concibe y explica a la medida del caso Colombiano, con foco en la evaluación de desempeño de servidores del régimen común de carrera.

II. Racionalidad del ejercicio: investigación desde el diseño

Este estudio hace parte de una secuencia de indagaciones con el propósito de proveer recomendaciones de reforma que permitan abordar este estado de cosas (Balanzó et. al., 2021a y 2021b, artículos en revisión). Construye, con base en la literatura y en la práctica para: i) identificar los componentes y las variables intrínsecas y extrínsecas que conforman y afectan el sistema de evaluación de desempeño de servidores del régimen común en Colombia; ii) situar las prácticas de gestión de los sistemas de evaluación de desempeño; y iii) ubicar los referentes técnicos de sus instrumentos y sus procedimientos, a efectos de aportar soluciones.

Esto quiere decir que, en el contexto más amplio de esta investigación, el ejercicio describe aquel proceso en torno al cual se da el doble proceso iterativo de comprensión a fondo de los problemas y el desarrollo de soluciones; el acceso a conocimiento sobre la estructura y acceso a problemas/soluciones; el alcance de activación posible de las soluciones; y las distintas formas de concepto, función o materialización posible de las soluciones (Visser, 2006).

Este estudio en particular acude a la literatura propia de teorías y modelos de diseño, a efectos de proponer una metodología acorde con la intención investigativa (Chakrabarti & Blessing, 2015). El enfoque más acorde para el caso consiste en la combinación de procesos de desarrollo descriptivo (orientados a entender las condiciones de operación requeridas), y desarrollo prescriptivo (orientados a generar y probar vehículos capaces de solucionar la situación que se desea mejorar) (Chakrabarti & Blessing, 2009).

III. Parámetros de Diseño: Mapa de Brechas de Evidencia

Esta sección elabora sobre la definición y los alcances de los Mapas de Brecha de Evidencia, así como sobre el detalle específico llevado a cabo para este ejercicio. Acota y discute los criterios para la valoración de alternativas de diseño de instrumentos de evaluación de desempeño de servidores.

Los Mapas de Brechas de Evidencia (MBE) son una herramienta analítica que surge en el campo de estudios de políticas públicas basadas en evidencia (Pawson, 2006; Cartwright & Hardie, 2012; Cairney, 2016). Consisten en colecciones temáticas de información sobre estudios que han medido efectos de intervenciones realizadas en el marco de proyectos o programas de desarrollo¹ (Brown et al., 2015) y tienen como propósito central *realizar una representación visual de la evidencia existente* (principalmente cuantitativa). Los MBE permiten identificar intervenciones o acciones de política consideradas más relevantes para un sector, identificando sus asociaciones o efectos con variables de resultado establecidas en los estudios. Y, en otros casos permiten identificar brechas en el conocimiento que requieran de investigaciones puntuales para reducir la incertidumbre asociada en una intervención en particular.

¹Son una herramienta innovadora en la investigación social principalmente porque permiten identificar evidencia de calidad con el propósito de informar a tomadores de decisiones, y usuarios generales, sobre acciones asertivas en el marco de un problema específico (Snilstveit et al., 2016).

El uso de estas herramientas parte de la idea que la *formulación de políticas públicas* (principalmente acciones o intervenciones de política) se elabora *sin contar con evidencia sistemática que sustente* llevarlas a cabo. En ese sentido los MBE facilitan la toma de decisiones de los hacedores de política al compilar aspectos *exitosos* en la implementación de políticas. En el caso del proceso de evaluación de desempeño para servidores la realización de un mapa de evidencia permitiría *identificar* los estudios más relevantes con el fin de *determinar* las categorías analíticas que *determinan la eficacia de los sistemas de evaluación de desempeño*.

Los problemas asociados a la falta de conexión del sistema de evaluación de desempeño de servidores con los procesos de desarrollo organizacional demuestran la necesidad de identificar mejor aquellas variables de cambio sobre las cuales influir para mejorar la gestión orientada a objetivos y resultados en la gestión pública. Lo anterior es relevante teniendo en cuenta las distintas controversias sobre la efectividad de los sistemas de evaluación de desempeño en el ámbito de la administración pública.

Alcance

Los MBE están, normalmente delimitados por dos parámetros. Primero, la disponibilidad de información. Y, segundo, la pertinencia del tema seleccionado. La viabilidad de los MBE depende, uno, de la existencia de investigaciones académicas y/o científicas accesibles a través de repositorios o bases de datos. Y, dos, de enmarcar la necesidad de evidencia dentro de las prioridades de investigación de los equipos especializados².

La evidencia surge de la búsqueda iterada de palabras claves en repositorios y bases de datos científicas. Tras la revisión preliminar de estudios seminales en el área de evaluación de desempeño se definen aquellos que delimitan mejor el alcance de la investigación. Los resultados de las bases de datos permitieron establecer que *el tema es ampliamente analizado en el campo de la administración pública y de gestión del talento humano en el sector privado*.

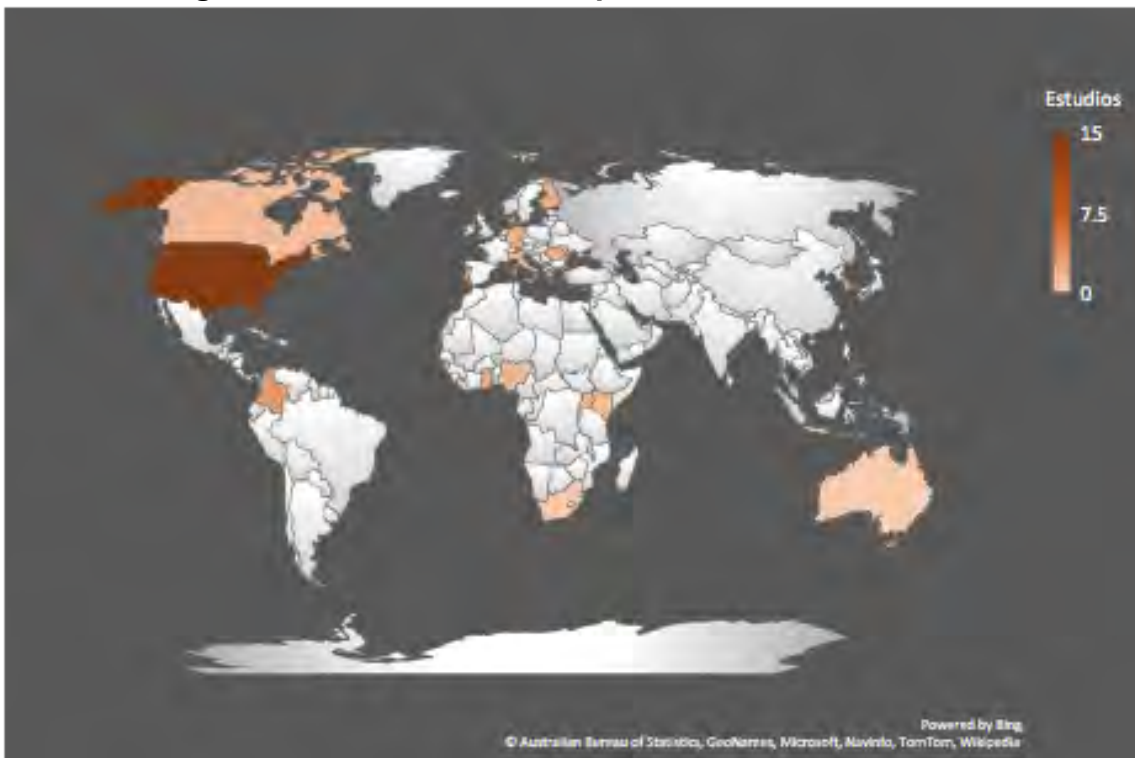
El principal criterio de selección fue el diseño metodológico —relaciones de causalidad entre las variables de estudio (Anexo 2: detalle metodológico MBE). Dado el limitado número de hallazgos, se determinó avanzar y sintetizar evidencias asociativas entre las variables identificadas.

Análisis descriptivo de la evidencia

El 85% de los documentos seleccionados fueron artículos publicados en revistas académicas y revisados por pares. El 15% restante fueron capítulos de libro y ponencias. La búsqueda permitió rescatar 64 documentos.

² La no existencia de investigaciones precedentes, limita la síntesis de evidencia. Con frecuencia la necesidad de evidencia no responde a intereses o prioridades de la comunidad científica.

Figura 2. Países estudiados por la literatura revisada.



Fuente: elaboración propia.

Estados Unidos es el país más estudiado por la literatura (23%³ de los documentos). En segundo lugar, Corea del Sur (4.68%⁴). En tercero, Alemania, Dinamarca, Portugal, Rumania y Sudáfrica (cada uno 3.125%⁵). Y, en cuarto lugar, Australia, Canadá, Colombia, Finlandia, Fiji, Ghana, Grecia, Italia, Kenia, Nigeria y diversos países africanos (1 artículo por país).

Por región los resultados fueron diferentes. América del Norte concentra el mayor peso (16 documentos), Europa y África adquieren relevancia (6 y 11 artículos respectivamente) y Asia, Oceanía y América Latina la pierden (3, 2 y 1 artículo respectivo).

Los primeros estudios de evaluación del desempeño a servidores públicos encontrados datan de finales de la década del 70 (1977 y 1979). La producción disminuyó durante la década siguiente (1981). Se recuperó en la década del 90 (1993, 1994, 1996, 1997 y 1999). Cayó, ligeramente, en los años 2000 (2002, 2006,

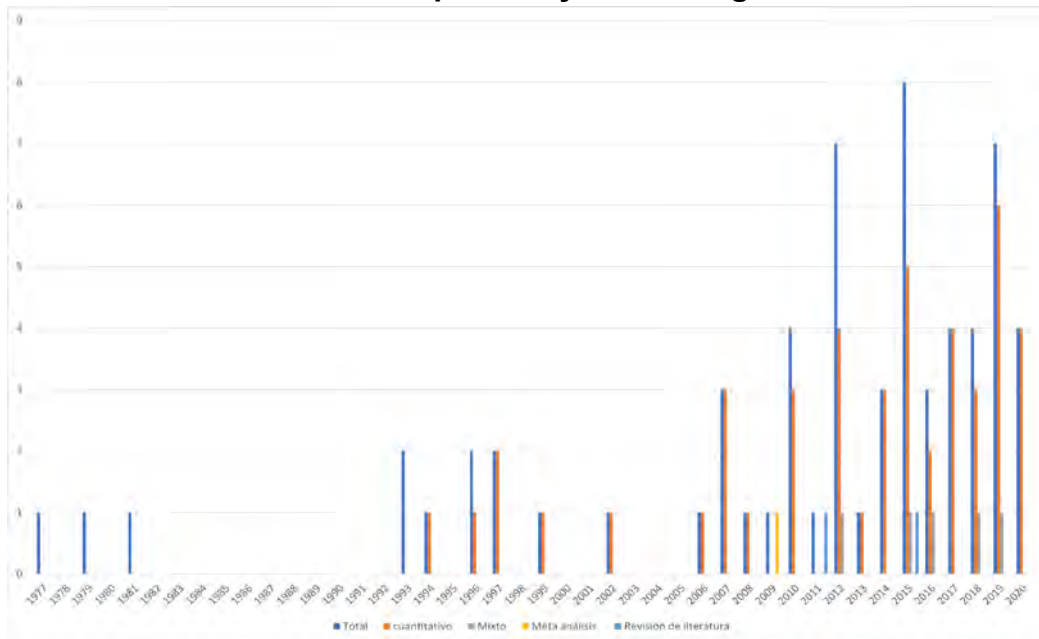
³15 artículos.

⁴3 artículos.

⁵2 artículos cada uno.

2007, 2008 y 2009). Y, creció rápidamente a partir de 2010 (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020)⁶ (Ver Figura 3).

Figura 3. Frecuencia de estudios por año y metodología



Fuente: elaboración propia

Los servidores del nivel central fueron la población más estudiada en la muestra (56%), seguidos por los empleados municipales, profesores, directivos, directores de recursos humanos, evaluadores y empleados de hospitales (Figura 4).

Figura 4. Distribución de población



⁶Predominaron los estudios cuantitativos. 62.5% entre 1990 y 1999, 86% entre 2000 y 2009, 78.6% entre 2010 y 2019 y 100% en 2020. También hubo estudios con métodos mixtos (2012, 2015, 2016, 2018 y 2019) y de revisión de literatura (2011 y 2015). El método de análisis más empleado fue la regresión lineal (16 artículos), los métodos mixtos (5), la estadística descriptiva (3) y el meta-análisis (1).

Fuente: elaboración propia

Tres estudios emplearon datos de servidores municipales, uno de ellos complementado un estudio de servidores centrales (Ciobanu & Ristea, 2015). Y, los dos restantes empleando datos exclusivamente municipales para Alemania y Colombia. El sector educativo (4) recibió especial atención en Dinamarca (2), Estados Unidos (1) y Sudáfrica (1) y los directivos (2) en Italia y Portugal. Resalta la ausencia de estudios sobre evaluadores (1, Estados Unidos), directores de recursos humanos (1, Estados Unidos) y empleados de hospitales (1, Canadá).

Variables de análisis y síntesis de evidencia

El ejercicio consiste en compilar la información de distintos marcos interpretativos sobre la evaluación de desempeño y clasificarla de manera ordenada en función de agrupaciones de hallazgos, que resultan de la frecuencia de estudios que reportan evidencia significativa en variables determinantes⁷ y de resultado⁸.

Tabla 2. Variables de entrada y salida en el Mapa de Brecha de Evidencia

| Categorías | Variables Independientes |
|----------------------|---|
| Escala de evaluación | Presencia de sesgos cognitivos |
| | Factores diferenciales basados en sexo, raza, edad, variables socioeconómicas |
| | Efecto similitud |
| Clima organizacional | Ambiente de trabajo adecuado |
| | Inducir cambios organizacionales y culturales |
| | Puntaje de la EdD ⁹ asociado al pago por desempeño |
| | Propósito de desarrollo profesional de la EdD |
| Rol Supervisor | Estilo de liderazgo del supervisor |
| | Capacidad de los supervisores en el EdD |
| | Oportunidad de recibir retroalimentación sobre la EdD (trabajo realizado) |

⁷(Independientes) Aquellas que explican fenómenos, comportamientos, actitudes o acciones asociadas con los sistemas de evaluación de desempeño. Estas variables tienen la posibilidad de ser manipuladas o alteradas con el fin de alcanzar mejores resultados en los sistemas de evaluación de desempeño.

⁸(Dependientes) Son resultados observados de manipular las variables independientes en los sistemas de evaluación de desempeño.

⁹Evaluación del desempeño laboral.

| | |
|-----------------------|---|
| Tipos de sistemas | Existencia de un sistema EdD orientado por productos y control |
| | Existencia de un sistema EdD orientado al aprendizaje |
| | Grado de alineación de metas de supervisado y organización |
| | Percepción de la EdD como instrumento de control |
| | Sistema de EdD que alinea objetivos de funcionarios con la organización |
| | Diseño transparente y participativo de la EdD |
| Rol del supervisado | Formación del servidor en humanidades |
| | Tipo de labor realizada |
| | Formación del servidor en ciencias |
| | Participación del servidor en el proceso de EdD |
| Relación entre partes | Confianza entre el supervisor y el supervisado |
| | Comunicación entre supervisor y supervisado |
| | Calidad de la relación entre el servidor y su supervisor |

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la evaluación de desempeño se identificaron tres grupos asociados a las variables de resultado; i) operatividad/funcionamiento del sistema; ii) afectación relacionada con la confianza, la legitimidad, la utilidad y la justicia del sistema de EdD; y iii) motivación.

a. Funcionamiento del sistema de evaluación de desempeño

El sesgo cognitivo es el prejuicio o valoración *ex ante* que produce errores sistemáticos en la manera de evaluar a los empleados públicos. La indagación muestra diversos análisis en torno a sesgos cognitivos que surgen en la evaluación de desempeño. Y, que generan un problema central dado que comprometen la integralidad del proceso (Battaglio, 2014).

La evidencia sugiere que distintos tipos de sesgo cognitivo tienen implicaciones directas en relación a los juicios realizados sobre el desempeño de los empleados (Thorsteinson et al., 2008). Máxime cuando la valoración del empleado implica decisiones de promoción, entrenamiento, retención, reasignación, despido, y/o reinstalación.

Infortunadamente, el impacto de estos sesgos en el puntaje de las evaluaciones del desempeño en la administración pública es menos conocido (Belle et al., 2017). En otras áreas como la psicología (Lance, 1994; Scullen et al., 2000; Thorsteinson et al., 2008) y la economía comportamental (Tversky & Kahneman, 1974; Furnham & Boo, 2011) han sido ampliamente abordados. En estas áreas la evidencia muestra

una relación robusta entre la puntuación recibida por los evaluados y la aparición de sesgos cognitivos de quien evalúa¹⁰.

No hubo hallazgos significativos para el caso de los «sesgos cognitivos» en la administración pública, particularmente (motivación y percepción). La razón de ello se encuentra en las preguntas de investigación que orientaron los estudios, relacionadas más con cuestiones teóricas y mecanismos de operación de los sesgos que con los efectos sobre las variables de interés para gestores de la administración.

Entre los principales sesgos analizados por la literatura se encuentran el efecto halo o aureola y el efecto anclaje. Los cuales aparecen cuando; i) el evaluador asigna un resultado en todas las tareas al subordinado por su desempeño en una única tarea (efecto halo); y ii) el evaluado manipula su puntaje inflando su autoevaluación (efecto anclaje) (Thorsteinson et al., 2008).

La evidencia sobre estos efectos proviene de estudios clásicos de la psicología positiva, la cual plantea la presencia de este tipo de sesgos (efecto halo) para explicar la tendencia de las personas a argumentar de manera lógica algo positivo (o negativo) incluidas cosas no observadas (Kahneman, 2013). Para algunos estudios, el efecto halo tiende a generar sesgos en diversos criterios o dominios de la evaluación. Por ejemplo, Battaglio (2014) y Martin y Bartol (1986) encuentran que la valoración realizada en un criterio (habilidades de comunicación) puede sesgar las valoraciones en otros que no cuenten con una valoración objetiva (habilidad para desempeñar tareas).

Desde un punto de vista empírico, diversos estudios demuestran que la primera impresión de los supervisores sobre sus supervisados influye en la manera de calificar competencias específicas (Lance, 1994), como de evaluar categorías o dimensiones secundarias (Nisbett & Wilson, 1979; Cooper, 1981; Solomonson & Lance, 1997; Dennis, 2007; Bechger et al., 2010).

La evidencia existente muestra la presencia de sesgos sistemáticos, en las evaluaciones de desempeño, que producen errores en los juicios realizados. Algunos de los sesgos más comunes en la literatura son el «sesgo de primera impresión», el «efecto análogo», «efecto contraste» y el «error de tendencia central» (Lin & Kellough, 2019). A pesar que la literatura sobre evaluación de desempeño ha reconocido la existencia de este tipo de sesgos a la hora de valorar las puntuaciones en las evaluaciones, su alcance real está poco documentado. En efecto, la evidencia que se relaciona arriba proviene principalmente de la psicología aplicada en donde el contexto y objeto de estudio es diferente a las consideraciones que desarrolla la disciplina de la administración pública.

En línea con los argumentos de Belle et al (2017), la brecha de evidencia empírica sobre los impactos de los distintos tipos de sesgos cognitivos sugiere vías de investigación para desarrollar más trabajos empíricos que puedan dar cuenta, de

¹⁰Los estudios sobre evaluación de desempeño determinan que los «sesgos cognitivos» de los evaluadores tienen la mayor influencia sobre las puntuaciones.

manera directa, de la forma como opera este tipo de efectos en las puntuaciones de las evaluaciones de desempeño dentro del contexto de la administración pública. Otro tipo de evidencia existente sobre errores en los juicios de evaluación se relaciona con factores diferenciales. Factores como el sexo, la raza, la etnicidad, la edad y la condición de discapacidad, entre otras, tienden a afectar la objetividad en las puntuaciones asignadas en las evaluaciones de desempeño (Johnson & Ronan, 1979; Lewis, 1997; Nalbandian, 1981). La evidencia anglosajona muestra que en el caso de las evaluaciones del desempeño las personas más jóvenes, no-caucásicas, y de sexo femenino tienden a obtener una puntuación menor que la de sus colegas de mayor edad, caucásicos y de sexo masculino (Baxter, 2012; Kwon, 2020).

La evidencia recolectada pone de relieve la existencia del «efecto análogo» en la evaluación de desempeño, definido como la tendencia del evaluador a otorgar una puntuación mayor a los empleados que exhiben comportamientos similares a los suyos. La ocurrencia del este efecto en las evaluaciones de desempeño puede desencadenar episodios de discriminación y de trato no preferencial (Baxter, 2012; Rubin & Edwards, 2020).

De manera paralela, algunos autores se han referido al problema de similitud social. Este sesgo opera cuando los evaluadores favorecen o tratan preferencialmente a aquellos que son similares socialmente a ellos, creando empatía interpersonal y compatibilidad (Kwon, 2020). Cuantitativamente algunos autores (Bernardin & Orban, 1990; Belliveau et al., 1996; Fiss, 2006; Roberson et al., 2007; Breuer et al., 2013) encontraron evidencia que la diada supervisor-supervisado genera evaluaciones más positivas.

b. Afectación del sistema de evaluación de desempeño

- **Confianza**

Un primer grupo de evidencia gira en torno a la noción de confianza en la gestión del talento humano de las entidades públicas. La literatura especializada menciona la necesidad de transitar de un sistema burocrático a uno orientado al logro de objetivos (Modelo gerencial y orientación al servicio). Este cambio en la gestión del talento humano obedece al supuesto que el modelo burocrático tiende a generar deficiencias en torno a los objetivos organizacionales superiores, al no considerar la eficiencia como un principio rector en la gerencia de equipos de trabajo (Wiemann et al., 2019)¹¹.

El dogma de la Nueva Gerencia Pública (necesidad de crear incentivos para estimular el desempeño eficiente) ha sido cuestionado por la evidencia empírica. Considera que la incorporación de este tipo de estrategias parte de la desconfianza

¹¹Bajo esta premisa han abogado, principalmente dentro del marco de políticas de la Nueva Gerencia Pública, por promover estrategias basadas en incentivos como mecanismos apropiados para estimular el desempeño eficiente.

en los empleados públicos para llevar a cabo su trabajo (Dunleavy & Hood, 1994; Van de Walle, 2010; Bouckaert, 2012).

Los estudios analizados muestran que los sistemas de evaluación, que incrementan notoriamente el *monitoreo* y el *seguimiento*, pueden generar una ruptura en la confianza entre el principal (superior) y el agente (funcionario) y desencadenar una reducción en el esfuerzo al trabajo (Frey, 1993)¹².

En otros casos, los sistemas de control y evaluación pueden acarrear *costos escondidos*, particularmente en la reducción en la disposición de los agentes a actuar en función de los intereses del principal (Falk & Kosfeld, 2006). En estos casos, el seguimiento del desempeño tiende a ser percibido como un sistema de *control organizacional*. En este sentido, los agentes terminan por reaccionar negativamente frente a la evaluación al considerar el control como una señal de desconfianza y una limitación a su libre elección.

La evidencia recolectada muestra que la *cultura organizacional* introducida por la Nueva Gerencia Pública tiende a generar una serie de efectos negativos en sus dimensiones psicosocial y organizacional (Diefenbach, 2009). Existe evidencia acumulada que los procesos de gestión de control que operan por medio de sistemas de evaluación del desempeño pueden generar un clima organizacional basado en el *miedo*, la *competencia* y la *desconfianza*.

El estudio de diseño mixto de Weibel et al. (2016) encuentra una relación positiva entre los mecanismos de control y la confianza en los funcionarios. Sin embargo, esta relación es mediada por variables como la justicia aplicada en los *sistemas de proceso* y el *prestigio* de la organización misma. Aunque pareciera contradictoria la evidencia, lo que la síntesis encuentra es que cuando los sistemas de control y seguimiento son inconsistentes, rígidos y pobremente implementados, el sistema de confianza puede resultar fuertemente afectado.

Esta evidencia es apoyada por otros estudios que encuentran que los sistemas de control no tienen un efecto directo sobre la confianza *per se*, sino sobre el diseño explícito del sistema (el diseño del sistema de evaluación de desempeño va a moderar el efecto entre control de productos y la confianza de los empleados en el empleador). En términos agregados, la literatura en administración pública sostiene que los *sistemas que propician el control sobre resultados tienden a ser considerados como un elemento negativo con relación a la confianza*.

En relación a los sistemas de evaluación, los estudios analizados encuentran una relación positiva entre la evaluación del desempeño y la confianza entre actores y la organización. El estudio de Mayer y Davis (1999) realiza un cuasi experimento¹³ con

¹² La evidencia empírica muestra que el «efecto apiñamiento» (monitoreo reduce el esfuerzo al trabajo) es más proclive cuando la relación entre principal y agente es personal. El efecto disciplinario (monitoreo aumenta el esfuerzo al trabajo) cuando la relación monitoreo es abstracta (Frey, 1993)

¹³ Los cuasi experimentos son diseños de investigación en los cuales los sujetos o grupos de estudio son asignados determinísticamente. Regularmente, implican comparar los resultados entre un grupo de tratamiento y uno de control. En otras ocasiones, el grupo de tratamiento es su propio grupo de

datos longitudinales en donde evalúan la relación entre la evaluación de desempeño y las variables asociadas a la confianza de los gerentes. Tras reemplazar un sistema de evaluación que era percibido como inexacto, que no permitía el reconocimiento y las recompensas basadas en el desempeño por uno que sí lo permitía, la percepción de confianza en la organización aumentó entre los gerentes (Mayer y Davis, 1999. p.134).

Es decir, *en aquellos sistemas de evaluación que permiten medir de manera más eficaz la contribución de los funcionarios con los objetivos de la organización*, la puntuación de confianza recibida por los empleados fue mejor. La relación de asociación entre evaluación de desempeño y confianza abre una línea de acción para considerar que el uso efectivo de los sistemas de desempeño puede convertirse en una oportunidad para construir confianza en las organizaciones.

Otro aspecto relevante consiste en que la naturaleza e implementación de los sistemas de evaluación del desempeño son claves para entender las percepciones de *confianza, legitimidad y justicia* del sistema. Por ejemplo, existe una relación positiva entre la confianza de los funcionarios hacia su organización cuando la gestión de talento humano prioriza el *apoyo organizacional* y la *justicia* en la aplicación de procesos (Tremblay et al., 2010). Tal que, la aceptación del sistema de evaluación y la confianza en cómo se evalúa el desempeño individual es *fundamental para la efectividad del sistema*.

En relación a los sistemas de gestión del desempeño, los estudios registraron que los sistemas que *fomentan el aprendizaje y la participación* activa de los empleados pueden ser catalogados como «*buenos*» sistemas .

Adler y Borys (1996) identificaron que los sistemas que *fomentan la participación* tienden a tomar las opiniones y comentarios de los empleados más seriamente que aquellos que no. En tanto que, los sistemas de «*palo y zanahoria*»¹⁴ tienden a ser catalogados como sistemas «*malos*» porque minan la confianza de los actores (Hoy & Sweetland, 2001).

Estos resultados son consistentes con el estudio de Wiemann que muestra que *el diseño de los sistemas de evaluación determina la confianza de los actores*. El autor concluye que no es tanto el sistema de gestión por productos el que determina la confianza en el empleador sino su diseño. Los sistemas que se caracterizan por la *falta de participación, transparencia y justicia*, además de orientarse a la evaluación en lugar del *aprendizaje* tienen una relación negativa con el establecimiento de un *clima organizacional cooperativo*. En oposición, los sistemas que procuran la *participación*, y la *retroalimentación* abierta tienen un grado de asociación positivo con el clima organizacional (Wiemann et. al, 2019. p.301-302).

- Legitimidad

control —compara los resultados antes y después de la intervención— medido a través de series de tiempo.

¹⁴Un sistema que penaliza o castiga el error y premia el buen comportamiento.

Un segundo grupo de evidencia es la legitimidad de los sistemas de evaluación del desempeño. El grado de legitimidad de un sistema de gestión del desempeño y la percepción de justicia que se tenga sobre la institucionalidad que lo opere dependerá en parte de la manera como la evaluación de desempeño sea diseñada e implementada (Deephouse et al., 2016).

El concepto de legitimidad es, normalmente, utilizado como variable de resultado¹⁵, como la *«percepción general en que las acciones de una entidad son apropiadas con el sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones»* (Suchman, 1995, p. 574). En términos más concretos, la legitimidad de este apartado se relaciona con la percepción que tienen los diversos actores en relación a la capacidad del sistema de evaluación de desempeño para determinar el grado de *eficiencia y efectividad* en la labor realizada por los empleados, tanto en sus actividades como en su *alineación con los objetivos organizacionales*.

Dentro de este marco, los estudios revisados identifican dos tipos de efectos posibles. El primero, se relaciona con cambios dentro de la institucionalidad. La evidencia muestra que factores como el *papel del supervisor*, la *alineación* entre la evaluación global de desempeño y la valoración individual del empleado, junto a la *percepción de transparencia* sobre procesos claves de la institución se encuentran positivamente correlacionados con una mejor percepción de legitimidad por parte de los empleados con el sistema de evaluación del desempeño (Rodas-Gaiter & Sanabria-Pulido, 2020).

En relación a esto, existe evidencia robusta que cuando *«los gerentes o supervisores se encuentran preocupados por sus empleados; tienen en cuenta las consideraciones de sus empleados; y fomentan el crecimiento personal y profesional dentro de sus equipos, la legitimidad de las evaluaciones de desempeño tiende a aumentar»* (Rodas-Gaiter & Sanabria-Pulido, 2020, p. 98).

Los estudios revisados concluyen, también, que la capacidad de incidencia de los *factores organizacionales y comportamentales* en el estatus de legitimidad de los sistemas de evaluación abre la posibilidad de emprender reformas más eficientes, y políticamente menos costosas. Este es el caso, por ejemplo, de *emprender reformas normativas con la presunción que solo a partir de ellas se puede realizar cambios sustantivos en la legitimidad del sistema de evaluación de desempeño* (Deephouse et al., 2016). En esta línea, Rubin y Edwards (2020) *encuentran que es preferible mejorar la comunicación interpersonal entre supervisor y empleado sobre su gestión de desempeño que rediseñar todo el sistema de evaluación*.

Un segundo grupo de estudios giró alrededor de *factores que afectan la legitimidad del sistema de evaluación*. En este caso, los estudios de Meier y O`Toole (2002) encontraron que existe una *relación positiva* entre el *compromiso de los gerentes y supervisores* con un mayor grado de legitimidad. En su estudio, los investigadores encuentran una correlación positiva entre la calidad de gestión del gerente y el desempeño de los empleados y de la organización. Este hallazgo es consistente

¹⁵Para entender qué tipo de factores explican la percepción de los empleados sobre la capacidad institucional de alinear su mandato normativo y estratégico con las reglas y leyes existentes.

con otros estudios que señalaron que cuando los gerentes y supervisores se adhieren a un *marco claro de gestión de desempeño* y muestran esta *adhesión* de manera clara a los empleados, la gestión de desempeño tiende a generar resultados positivos.

Por otro lado, la *alineación* de la evaluación de desempeño individual con la organizacional permite mejorar la legitimidad del sistema de desempeño, principalmente en aquellos casos en que la evaluación individual es reportada como parte de la evaluación institucional. En este tipo de arreglos *la legitimidad del sistema de evaluación aumenta* e induce la producción de comportamientos positivos entre los empleados, en la medida que existe una clara alineación entre los objetivos y resultados individuales con los de la organización (Rodas-Gaiter & Sanabria-Pulido, 2020).

- Justicia

La justicia en la evaluación de desempeño puede ser descompuesta en al menos dos dimensiones: *la procedimental*¹⁶ y *la distributiva*¹⁷ (Gabris & Ihrke, 2000). Algunos estudios encontraron que la percepción de justicia de la evaluación de desempeño tiene efectos sobre otros aspectos del sistema de gestión de personal. Por ejemplo, la percepción de justicia puede ser un factor crítico en la *satisfacción* y *aceptación* de los empleados de la evaluación de desempeño (Kim, 2016) o en el éxito de esquemas de incentivos monetarios atados al desempeño (Kim, 2016).

Un primer grupo de variables está relacionado con la *participación* del empleado en el proceso de la evaluación y con su *entendimiento* y *familiaridad* con el sistema¹⁸. En su estudio de los empleados federales de los Estados Unidos, Kim y Holzer (2016) encontraron evidencia que participar en la fijación de los estándares de la evaluación del desempeño está asociado a un aumento de la percepción de justicia de la evaluación por parte del empleado; esto es, con aspectos procedimentales y distributivos propios del diseño.

De manera similar, Kavanagh et al (2007) encontró, para Australia, que la *comunicación de doble vía* entre el empleado y su supervisor durante el proceso, así como la *participación del empleado en la fijación de los objetivos de desempeño abordados por la evaluación* aumentaron su percepción de justicia sobre la evaluación de desempeño. Igualmente, Makuhubela et al (2016) identificó, para Sudáfrica, que *la falta de participación del empleado en el proceso de evaluación contribuye a la percepción de injusticia*.

Un segundo grupo de variables está relacionado con los *propósitos* de la evaluación. Normalmente, la evaluación de puede tener dos propósitos; i) definir

¹⁶ ¿Qué tan justos son los criterios, instrumentos y protocolos de la implementación de la EdD?

¹⁷ ¿Qué tan justas son las recompensas, los castigos y los efectos generales de la EdD?

¹⁸ Participar en el proceso de EdD implica que los empleados pueden «*influir el proceso de EdD y las decisiones que se tomen, además de compartir el poder con los supervisores...*», más aún, implica que «*supervisores y empleados se pongan de acuerdo en la importancia de hacer esfuerzos colaborativos para compartir conocimiento relacionado con el desarrollo de mejores mediciones, el entendimiento de los contextos y la solución de problemas emergentes*» (Kim y Holzer, 2016, p. 39)

recompensas extrínsecas como ascensos, bonificaciones o, para Colombia, respaldar una desvinculación laboral; y ii) potenciar el crecimiento profesional del empleado, lo que se logra cuando ellos reciben retroalimentación constructiva a partir de la evaluación o cuando la misma da los insumos necesarios para encauzar los recursos de la organización en el crecimiento del empleado (Kim & Holzer, 2016; Reinke, 2003).

Algunos estudios empíricos han respaldado la idea que la percepción de justicia sobre la evaluación de desempeño aumenta cuando los empleados perciben que esta está enfocada en potenciar el crecimiento profesional de los empleados. Por ejemplo, Kim y Holzer (2016) encontraron que, para los empleados federales de Estados Unidos, existía una asociación positiva entre la retroalimentación y el apoyo al desarrollo profesional del empleado.

El estudio de Ryu et al (2020), realizado a partir de una encuesta de 2018, respalda esta conclusión y encuentra evidencia que la *confianza* en los supervisores potencia el *efecto positivo* de la retroalimentación constructiva sobre la percepción de justicia de la evaluación de desempeño.

Un tercer grupo de variables está relacionado con la *calidad* de la *relación entre el empleado y su organización*, en general y con su supervisor (dimensiones como confianza y comunicación). Harrington y Lee (2015) emplearon la teoría del intercambio social para explorar el concepto de «*cumplimiento psicológico del contrato*»¹⁹. Los empleados que perciben que la organización y su supervisor cumplen con sus expectativas materiales o no, van a tener una mejor valoración de la justicia de la evaluación de desempeño.

Harrington y Lee (2015), empleando datos de los funcionarios federales de Estados Unidos, encontraron que el elemento del contrato psicológico más estrechamente vinculado con la percepción de legitimidad de la evaluación de desempeño es la *percepción de acompañamiento del supervisor*. En un mismo sentido, Kim y Holzer (2016) determinan que la calidad de la relación entre el supervisor y el supervisado *está positivamente* asociada con la percepción de legitimidad procedimental y distributiva de la evaluación de desempeño. Ryu et al (2020), finalmente, nota que la confianza en el supervisor está asociada a una mejor percepción de la justicia de la evaluación.

- Efectividad/utilidad

Otra característica deseable de un sistema de evaluación de desempeño es la percepción de utilidad por parte de los servidores públicos. Es decir, que ellos estén de acuerdo con que la evaluación tenga las consecuencias normalmente asociadas a estos sistemas.

Si los empleados públicos perciben que la evaluación del desempeño es *útil* pueden *mejorar su percepción sobre los procesos generales de la organización*. Por

¹⁹El contrato psicológico puede ser definido como «*las expectativas entre el empleado y el empleador, lo que cada uno da y espera recibir del otro*» (Harrington y Lee, 2015, p. 217).

ejemplo, en su estudio longitudinal de un grupo de servidores públicos en Finlandia Linna et al. (2012) encuentran que los empleados que perciben que las entrevistas realizadas en el marco del proceso de evaluación son útiles, tienen una mejor percepción de justicia en la organización.

A partir de lo anterior, surge la pregunta ¿cuáles son los factores que elevan la percepción de utilidad de la evaluación de desempeño? Dyhrberg-Noerregaard (2015) elaboró una encuesta a los profesores de un grupo de escuelas en Dinamarca y encontró que *los maestros formados en humanidades tienen una percepción menor de utilidad de la evaluación de desempeño, que aquellos formados en ciencias naturales y sociales*. Para el autor esto se debe a que el primer grupo de profesionales es más escéptico de la capacidad de la evaluación para capturar dimensiones importantes mediante escalas numéricas²⁰.

Reinke (2003), finalmente, presentó evidencia que respalda la idea que *la confianza entre el supervisado y el supervisor*, así como su liderazgo, eleva la percepción que la evaluación de desempeño refleja el desempeño individual y tiene efectos distributivos deseables.

- Motivación

La motivación de los empleados públicos y su relación con los sistemas de gestión del desempeño es un tema de reciente interés en la literatura. Esta variable es estudiada mediante la influencia en el comportamiento y en la productividad de los funcionarios de los sistemas de gestión del desempeño (Lee, 2017).

Ciobanu y Ristea (2015) y Lee (2017) abordaron los conceptos de *motivación intrínseca*²¹ y *extrínseca*²² en los trabajadores. Mientras Ciobanu y Ristea (2015) no lograron mostrar evidencia positiva sobre la forma en que la evaluación del desempeño logra influir en la motivación de los servidores públicos rumanos, Lee (2017), basado en 256.000 respuestas de los servidores públicos en Estados Unidos²³, mostró evidencia positiva sobre la forma en que los sistemas de gestión del desempeño *incrementan la motivación intrínseca de los servidores públicos*.

Este efecto se amplifica cuando los trabajadores perciben que la evaluación es *justa* y cuando los directivos ejercen una *menor supervisión* al agendamiento de metas y seguimiento de los resultados, lo cual puede parecer contra intuitivo. Lee (2017), además, aportó evidencia significativa de cómo *la evaluación del desempeño aumenta la autoestima de los servidores públicos, pero no necesariamente los motiva a esforzarse más en su trabajo* (productividad, trabajar más y mejor).

²⁰Dyhrberg-Noerregaard (2015) encontró evidencia estadísticamente significativa que respalda la idea que la confianza en la administración también incrementa la percepción de utilidad de la evaluación de desempeño.

²¹La motivación intrínseca se refiere a la medida en que a las personas les guste su trabajo y se sientan satisfechas al realizar sus tareas.

²² La motivación extrínseca es medida a partir de factores como el ambiente y condiciones de trabajo, el nivel salarial, oportunidades de entrenamiento profesional, oportunidades de desarrollo de carrera y seguridad laboral.

²³Obtenidas a través de la FEVS (*Federal Employee viewpoint Survey*).

De forma complementaria, Wenzel, Krause y Vogel (2019) evidenciaron que *la motivación intrínseca puede verse afectada cuando la evaluación modifica la remuneración recibida por su labor, pues la sensación de ser controlados perjudica el placer que encuentran al realizar sus tareas.*

Desde el punto de vista de los supervisores o directivos públicos, Kim (2016) corroboró que la motivación intrínseca de los trabajadores puede verse afectada si los evaluados consideran que *la evaluación de desempeño fue injusta*²⁴. Para el autor *el pago por desempeño* no logra influir de forma positiva en la *eficiencia* y la *eficacia* de los servidores públicos, mas sí afecta su motivación.

Hong (2018) aportó evidencia que existe un efecto de *retroalimentación*, respecto del resultado de la evaluación del desempeño, sobre la motivación de los trabajadores para mejorar su desempeño futuro. Específicamente, la evidencia sugiere que los cambios y mejoras organizacionales en el sector público son impulsados por los resultados en las evaluaciones que muestran un desempeño por debajo del nivel esperado, las cuales desencadenan cambios organizacionales y de aprendizaje, que a su vez mejoran el resultado de las evaluaciones del desempeño en el futuro.

c. Mapa de Brechas de Evidencia

A partir de la información registrada en cada una de las variables independientes y dependientes se presenta la matriz de relaciones (MBE), que identifica y cuantifica los hallazgos de evidencia correlacional entre las variables de interés.

El ejercicio muestra la existencia de evidencia homogénea en términos de resultados. A excepción de la relación «existencia de un sistema de evaluación de desempeño orientado a productos y al control» —la evidencia no es concluyente—, las demás características que influyen los sistemas de evaluación de desempeño tienden a tener una explicación única —correlación unidireccional.

Por otro lado, se confirman brechas de evidencia en varias características analizadas de los sistemas de evaluación de desempeño.

La variable de resultado «confianza» es la que obtiene menos relaciones con la lista priorizada de características influyentes en los sistemas de evaluación de desempeño. En este caso, es necesario indagar mejor las variables que determinan dicha característica en los sistemas de evaluación de desempeño.

La característica del sistema de evaluación de desempeño con mayor frecuencia de aparición fueron los «sesgos cognitivos», seguido de la «Existencia de un sistema de evaluación orientado a productos y control».

²⁴Encuesta realizada a los directivos del servicio civil norteamericano (*Civil Reform Assessment Survey*).

En el caso de la existencia de «sesgos cognitivos» *la evidencia existente proviene de disciplinas diferentes a la administración pública*. Esto explica su frecuencia de aparición (16) y la inexistencia de estudios relacionados con las otras variables de resultado identificadas (Motivación y Percepción). En relación a la categoría de sistemas de evaluación orientados a resultados y control se confirma el interés de la literatura en evaluar la pertinencia de este tipo de sistemas y determinar su atribución en términos de confianza, *justicia* y *legitimidad*.

Tabla 3. Mapa de brechas de evidencia en sistemas de evaluación de desempeño

| Variables dependientes → | Operabilidad del sistema de EdD | Motivación | | Percepción del sistema de EdD | | | |
|---|---------------------------------|----------------|-----------------------|-------------------------------|-----------|-------------|----------|
| | | Funcionamiento | Motivación intrínseca | Motivación extrínseca | Confianza | Legitimidad | Utilidad |
| Presencia de sesgos cognitivos | | | | | | | |
| Factores diferenciales basados en género, raza, edad, variables socioeconómicas | | | | | | | |
| Efecto similitud | | | | | | | |
| Estilo de liderazgo del supervisor | | | | | | | |
| Ambiente de trabajo adecuado | | | | | | | |
| Oportunidad de recibir retroalimentación sobre la EdD (trabajo realizado) | | | | | | | |
| Percepción de la EdD como instrumento de control | | | | | | | |
| Tipo de labor realizada | | | | | | | |
| Diseño transparente y participativo de la EdD | | | | | | | |
| Puntaje de la EdD asociado al pago por desempeño | | | | | | | |
| Participación del servidor en el proceso de EdD | | | | | | | |
| Propósito de desarrollo profesional de la EdD | | | | | | | |
| Calidad de la relación entre el servidor y su supervisor | | | | | | | |
| Grado de alineación de metas de supervisado y organización | | | | | | | |
| Capacidad de los supervisores en el EdD | | | | | | | |
| Inducir cambios organizacionales y culturales | | | | | | | |
| Comunicación entre supervisor y supervisado | | | | | | | |
| Existencia de un sistema EdD orientado por productos | | | | | | | |
| Existencia de un sistemas EdD orientado al aprendizaje | | | | | | | |
| Sistema de EdD que alinea objetivos de funcionarios con la organización | | | | | | | |
| Formación del servidor en humanidades | | | | | | | |
| Formación del servidor en ciencias | | | | | | | |
| Confianza entre el supervisor y el supervisado | | | | | | | |

Nota: El color indica el efecto de la característica (variable independiente) en el constructo (variable dependiente). El color de los círculos representa el efecto de las relaciones, mientras que el tamaño representa la frecuencia de los estudios que coinciden con el hallazgo. Los círculos en rojo indican *efecto negativo* y los círculos en azul representan un *efecto positivo*.

d. Parámetros para la valoración de sistemas de evaluación de desempeño (EdD) a partir del MBE

La literatura ha destilado de modo suficiente el *cambio organizacional en el sector público*. La revisión de Fernandez y Rainey (2017), indica que el cambio sucede si se dan las siguientes condiciones: i) asegurar la necesidad del mismo, ii) proveer un plan, iii) construir un soporte interno y superar la resistencia, iv) asegurar apoyo de las directivas, v) construir apoyo externo a la organización, vi) proveer recursos, vii) institucionalizar el cambio; y viii) apuntar a un cambio comprensivo.

No es descabellado asumir que las herramientas de evaluación de desempeño —bien de la organización o del funcionario— deberían generar insumos para el diagnóstico, movilización o gestión del cambio.

La racionalidad analítica de esta investigación acude a los resultados del MBE como indicador de relevancia para establecer los parámetros de valoración de los sistemas de evaluación de desempeño. En este orden de ideas, se asume que la frecuencia de temáticas y la evidencia de correlación entre las variables establece los criterios de impacto —positivos o negativos— a tener en cuenta en tanto que *líneas rojas* o *límites* que afectan la operación de los sistemas de evaluación de desempeño de funcionarios y que es necesario considerar para el establecimiento de sus instrumentos y modos de operación.

Para el efecto, esta sección operacionaliza los resultados del MBE hacia un número de proposiciones de diseño que, en orden de prioridad, establece los parámetros críticos de valoración de los sistemas.

El ejercicio consiste aquí en clasificar los componentes del mapa de brechas según el tipo de condición que exigen para su operación. Dado que el MBE tiene una expresión de intensidad de las variables, medida por la frecuencia de la temática en la literatura, tal expresión se traduce aquí como un factor de riesgo, que indica la relevancia que tiene la satisfacción del parámetro como condición del diseño. La tabla 4 sintetiza el ejercicio.

Tabla 4. Parámetros y soluciones de diseño a partir de una MBE de Evaluación de Desempeño de Funcionarios Públicos

| Parámetros de diseño | Impacto de los requisitos en Operacionalidad del Instrumento | | | |
|--|---|------------------------------|--------------------------------|---|
| | Componentes MBE | Variables de éxito afectadas | Factor de riesgo ²⁵ | Componente o función crítico |
| Objetividad (sesgo, factores humanos, similitud) | Sesgos cognitivos, factores diferenciales por condiciones humanas, efecto | Operación | ▼▼▼ ▼ ▼▼▼ ▼ | Componentes intrínsecos del instrumento: diseño de los objetos de evaluación, los |

²⁵ El cálculo del factor de riesgo suma el impacto asociado a las variables. Cada triángulo equivale a dos unidades, su orientación muestra el carácter de su impacto. En el caso positivo, la variable muestra cómo la satisfacción del parámetro suma al éxito del instrumento. En el caso negativo, la variable muestra cómo la carencia del parámetro resta al éxito del instrumento.

| | | | | |
|---|--|--|------|---|
| | similitud. | | | mecanismos y los momentos previstos en el ciclo de calificación. |
| Preparación de clima organizacional para el cambio | Relación sistema con ambiente de trabajo, inducción de cambio, relación con incentivos, relación con desarrollo profesional. | Motivación Utilidad Operación Legitimidad Justicia | △△△△ | Componentes extrínsecos del instrumento: relación con apropiación de una cultura organizacional. |
| Balace de usos posibles del dispositivo | Orientaciones del sistema: control, aprendizaje, alineación de metas y objetivos supervisado/organización. | Motivación Confianza Operación Legitimidad | △△△ | Componentes extrínsecos del instrumento: posicionalidad en el balance entre aspectos individuales y colectivos. |
| Preparación del liderazgo transformativo | Estilo y capacidad de supervisión, retroalimentación al ejercicio | Motivación Operación Legitimidad | △△△ | Componentes extrínsecos: Capacidad estratégica de los supervisores |
| Consciencia de aprendizaje y desarrollo personal | Participación en el diseño del instrumento, contenidos bajo evaluación, valoración del ejercicio | Utilidad Motivación Justicia | △△△ | Componente extrínsecos: apropiación y uso consciente por parte de los supervisados. |
| Creación de valor para la relación supervisor/supervisado | Calidad de la relación entre los actores de la evaluación, confianza y comunicación. | Operación Legitimidad Utilidad | △△ | Componente extrínsecos: capacidad de la herramienta para crear valor en la relación supervisor/supervisado. |

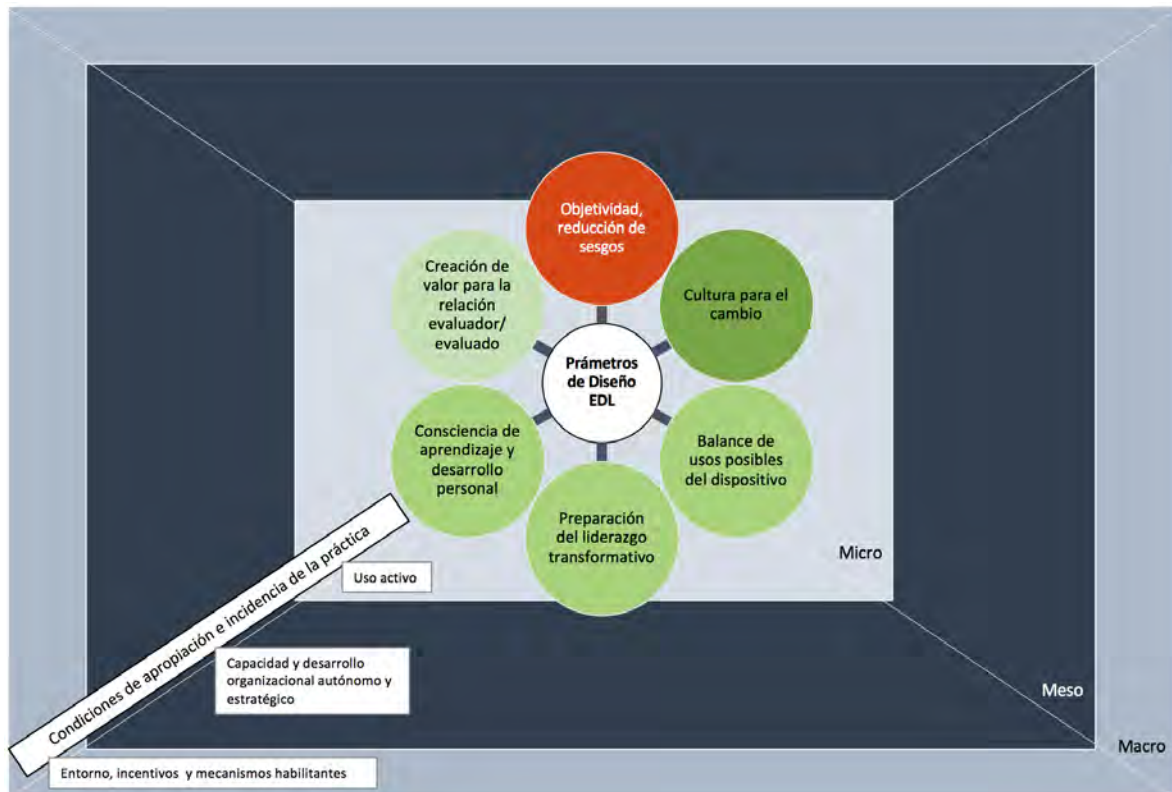
Fuente: elaboración propia

Sobre esta base definimos parámetros de diseño generales, situadas en torno a dos grandes conjuntos de requisitos:

1. La estructura de operación del sistema, que apela a un modo de materialización según el cual el diseño permite mantener condiciones de apropiación e incidencia de la práctica de la EdD en procesos de cambio de la organización pública. De tal suerte que su despliegue desde el nivel macro prevé posibles efectos en el entorno de operación y dispone de mecanismos suficientes en los niveles meso y micro para tal efecto (Balanzó, et. al., 2021 a).

2. La estructura funcional del sistema, que apela a un modo de materialización según el cual el diseño reduce factores de riesgo y potencia factores habilitantes para el sistema de EdD. El gráfico muestra en rojo, y con intensidad, aquellos parámetros cuya carencia restaría éxito al instrumento. Y muestra en verde, y con intensidad, aquellos parámetros cuya satisfacción suma al éxito del instrumento.

Figura 4. Parámetros de diseño para un sistema EdD público



Fuente: elaboración propia

III. Prototipo Sistema Modular de Evaluación de Desempeño Laboral

Esta sección presenta el Prototipo del ***Sistema Modular de Evaluación de Desempeño Laboral***. Y como tal un referente—esto es, la imagen, el conjunto de valores— que responde a la pregunta sobre *cómo transformar la evaluación del desempeño público a partir del caso Colombiano*.

La imagen interroga sobre el andamiaje de componentes vigentes en torno a la evaluación de desempeño de servidores y prioriza la lectura de su intersección con procesos de cambio organizacional. Interesa ver en detalle bajo cuáles condiciones el instrumento de evaluación de desempeño individual operaría como elemento potenciador de cambio en el engranaje de la organización pública.

Por razones de espacio, la presentación del prototipo se ciñe e inspira en las condiciones normativas colombianas pero no arroja detalle sobre su contexto o fuentes. Estos aspectos se pueden encontrar en otros trabajos (e.g. Balanzó, et. al. 2021a y 2021b, artículos en revisión).

a. Imagen de diseño: hacia un sistema de módulos

El concepto de diseño que inspira este prototipo es el de la construcción modular. Esto es, una especie de lego que permite construir distintos objetos utilizando las mismas piezas. Según esta metáfora, los componentes o piezas del instrumento evaluativo son independientes pero a la vez articulables entre sí. La libre agregación de un número de módulos tendrá por resultado un mecanismo particular de evaluación de desempeño ‘a la medida’ de los requerimientos y diversos grados de desarrollo de cada organización.

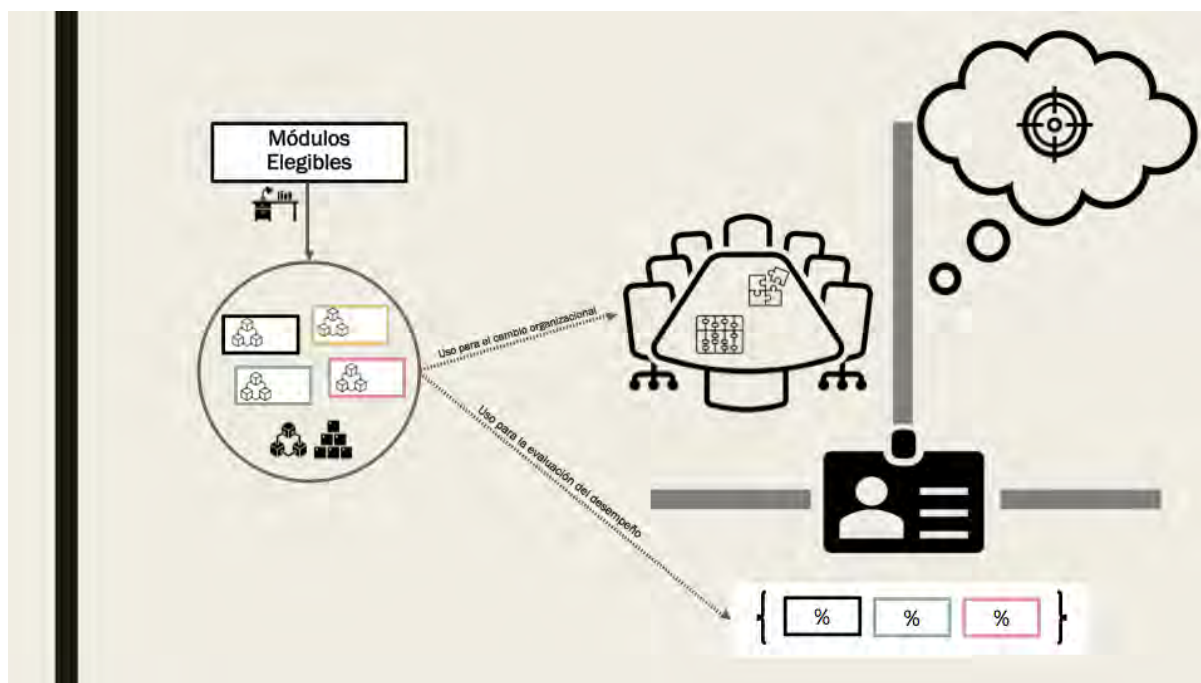
La estructura del sistema descansa en que cada módulo constituye una pieza con capacidad evaluativa completa intrínseca. Cada módulo define y desarrolla un componente evaluable, situando los parámetros, referentes y características de evaluación y calificación que le corresponden. Esto es, cada módulo es auto-contenido y estandarizado.

Al articularse entre sí de modo particular, los módulos se adaptan a la evolución, condiciones o aspiraciones de una organización. Al ofrecer la posibilidad de ensamblar los componentes de la evaluación de manera adaptada a la organización usuaria, el sistema modular multiplica las opciones de apropiación de la práctica evaluativa: facilita en un menú de opciones posibles el acceso y desarrollo de la versión propia más adecuada.

El verdadero aporte del sistema modular al sistema EdD está en la apropiación organizacional de la evaluación. Los módulos permiten una concertación consciente y deliberada en el interior de la organización en torno a la combinación y peso particular de los módulos que mejor refleje el momento o interés de la organización.

Ello confiere sincronía con la planeación y la gestión organizacional, y con ello legitimidad y valor de uso a la EdD frente a sus colaboradores.

Figura 5. Sistema Modular, apropiación organizacional



Fuente: elaboración propia

El sistema modular se concibe a efectos de capitalizar el desarrollo del modelo tipo, utilizando los activos existentes como palanca inicial para masificar y sofisticar la práctica evaluativa en las organizaciones públicas. En el caso Colombiano la adopción del sistema modular permitiría capitalizar los desarrollos del sistema tipo y catapultar la aspiración de la ley hacia el desarrollo de sistemas propios. Al introducir elementos de adaptabilidad y flexibilidad en la gestión, el sistema modular aportaría eficiencia y eficacia a las entidades rectoras en torno a su difusión.

Interesa que el sistema logre: i) experimentar mecanismos de adecuación o pilotaje de la evaluación que siga estadios organizacionales específicos, ii) desarrollar sistemas tipo adecuados a sectores o niveles de madurez organizacional (en sintonía con las recomendaciones establecidas en Balanzó, et. al. 2021b, artículo en revisión) y iii) generar insumos para el cambio organizacional desde el instrumento, los ciclos de concertación de instrumento y los ciclos de evaluación de desempeño. A continuación planteamos la configuración del instrumento, su ciclo operativo y supuestos dominantes.

1. Definiciones: evaluación de desempeño a la luz del sistema de módulos

La evaluación de desempeño es una herramienta de gestión del cambio organizacional que sirve para aportar información a agentes de cambio en torno a la valoración del comportamiento de los servidores, sus horizontes y expectativas de desarrollo profesional y de las condiciones organizacionales que maximicen su aporte al logro de las metas institucionales.

Es importante diferenciar durante el proceso los siguientes conceptos:

- Concertación organizacional: proceso de decisión en el interior de la organización en torno al instrumento de evaluación propio. Tiene lugar periódicamente, en lapsos mayores a tres años, en el que de modo participativo la organización valore y decida sobre: i) los módulos elegibles que integrarán su instrumento de evaluación, y ii) el peso porcentual que cada módulo elegible asignará a la calificación final del empleado.
- Evaluación: estimación de forma permanente de los *conocimientos, destrezas, actitudes, habilidades, aptitudes, horizonte de desarrollo profesional, sugerencias de mejoramiento organizacional* y *rendimiento de los evaluados* durante el período respectivo.
- Calificación: corresponde a la asignación del porcentaje alcanzado por el evaluado en cada módulo. En su conjunto, el instrumento organizacional totaliza el agregado de módulos definidos por la organización.

2. Actores del sistema

a. Actores para la agencia del cambio:

- Comisión Nacional del Servicio Civil
- Jefe de la entidad.
- Jefe de la oficina de planeación o quien haga sus veces.
- Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces.
- Jefe de la Unidad de Personal o quien haga sus veces.
- Comisión del Personal.
- Evaluados y evaluadores.

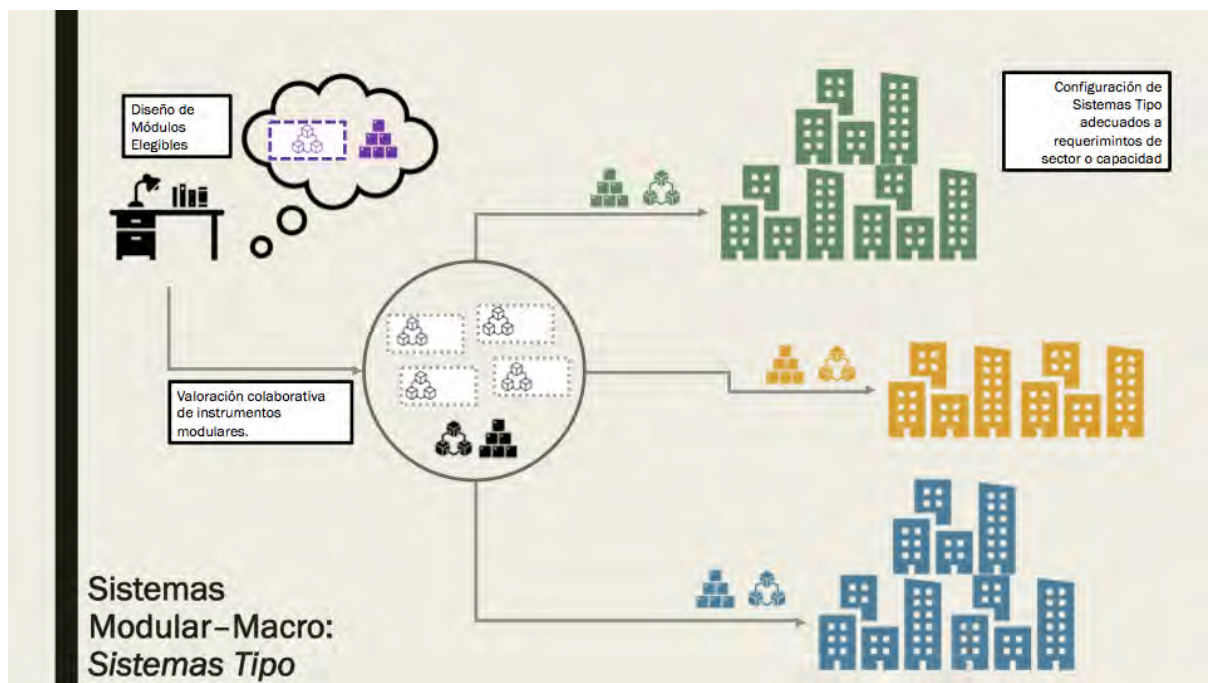
b. La CNSC deberá:

- Desarrollar y establecer módulos elegibles para la conformación de los instrumentos de EdD en las organizaciones públicas. Los módulos elegibles son unidades autocontenidas e independientes que evalúan aspectos específicos de la vida del empleado en la organización. Cada módulo está integrado por: i) los compromisos que le son elegibles, ii) el tipo de fuentes o evidencia con los que se valora su satisfacción, iii) la

tabla de valores que da lugar a la calificación, y iv) en virtud a su naturaleza, el peso ponderado mínimo del módulo en el instrumento.

- Colaborar con sectores y organismos representativos de las entidades públicas a efectos de desarrollar sistemas tipo y homologar regímenes existentes a efectos de aprovechar sus desarrollos (Ver figura 6). Los sistemas tipo son configuraciones modulares a la medida de la naturaleza, grado de capacidad o particularidad de sectores o grupos de organizaciones que, sin desmedro de su apropiación por parte de las organizaciones, contribuyen al desarrollo de soluciones adecuadas a condiciones particulares de la administración pública. Antecedentes de esta idea están claros en el abordaje diferencial de los Municipios PDET (República de Colombia, Decreto 1038 de 2018).

Figura 6. Desarrollo de sistemas tipo



Fuente: elaboración propia

- Establecer el aplicativo digital que permita la configuración y operación del instrumento organizacional de EdD a partir de la agregación de módulos elegibles.
 - c. Los jefes de las entidades y las unidades de personal deberán:
- Establecer un espacio periódico, sincronizado con procesos de planeación institucional, para la concertación colectiva sobre el instrumento de EdD, a

efectos de evaluar su alcance, apropiarse del proceso y prever su contribución al aprendizaje y al reporte de mejoramiento organizacional.

- Establecer planes de capacitación y proyectos de aprendizaje en equipo en torno al diálogo como herramienta estratégica y al ciclo de EdD como instrumento transformativo.
- Incluir insumos de la Gestión de Talento Humano en la gestión de otros procesos estratégicos de la entidad.
- Participar en espacios de gestión de conocimiento que apoyen la incorporación de las normas de competencia laboral y el desarrollo de cuadros funcionales.
- Establecer y comunicar los horizontes de gestión de cambio a agentes movilizados a partir de la información que genera el proceso de EdD.
- Fortalecer los procesos de Gestión del Conocimiento en torno a la EdD para generar rutas de aprendizaje, apoyo a la gestión, cambio organizacional y movilidad horizontal y vertical a los empleados, de una manera sistemática y eficiente.
- Profundizar en el análisis del impacto de la inclusión de metas institucionales, normas de competencia laboral y manuales de funciones en los módulos del instrumento de EdD y gestionar el cambio en colaboración con los otros actores.

d. Los Evaluadores y Evaluados deberán:

- Participar de manera activa en la concertación del instrumento organizacional de EdD y contribuir a su evaluación.
- Participar de manera activa en las diferentes fases que integran el proceso de evaluación del desempeño laboral: actitud de cambio y competencias evaluativas, definición de proyectos de vida en el servicio, concertación de compromisos de desarrollo y rendimiento y sus seguimientos, acordar compromisos de mejoramiento individual cuando sea necesario, presentar las evidencias que se generan durante el periodo de evaluación.
- Utilizar el diálogo como herramienta estratégica.
- Los evaluadores deben preguntar, reflexionar y retroalimentar, suspendiendo cualquier tipo de juicio con el fin de crear un clima de confianza y seguridad.

e. A quiénes se evalúa:

Este estudio revela que la condición de justicia es un elemento de contexto que afecta de modo grave la operación del EdD, por lo que es deseable que la EdD acoja a la totalidad de los miembros de la organización.

El desarrollo del sistema modular se suma a la aspiración de reducir diferenciales y brechas de evaluación existentes entre empleados con distintas condiciones de vinculación. Es posible asumir que el sistema modular puede proveer la puesta de módulos de transición o módulos especiales adecuados a tipos de vinculación específica.

Por el momento esta imagen de diseño está pensada en función del sistema general de carrera.

3. Premisas de operación del sistema

El sistema modular obedece a una premisa central: son las condiciones de diseño y experiencia dentro de la organización aquellas que determinan el valor de uso, apropiación e impacto real de la evaluación del desempeño. Por ello interesa: i) maximizar su potencial en términos de flexibilidad e innovación para el desarrollo de instrumentos evaluativos, y ii) garantizar la disposición de entornos que habiliten su desarrollo.

a. Concertación del instrumento EdD organizacional

Cada entidad debe establecer un momento de concertación colectiva en torno a los módulos, mecanismo de referencia y gradación que conformarán su sistema EdD.

Se recomienda que este momento se sincronice con procesos de planeación institucional de mediano y largo plazo (e.g. planeación institucional cada cuatro años), bien de modo simultáneo o con un breve lapso contracíclico que permita aportar un peso estratégico al aporte del talento humano al ciclo de planeación.

Al final de este período se conducirá una evaluación de la efectividad del instrumento de EdD organizacional, que retroalimente una nueva concertación. Observaciones y hallazgos observados en el transcurso de esta evaluación pueden informar el plan de mejoramiento.

b. Módulos, mecanismo de referencia y gradación

El desarrollo de módulos consta de los componentes del sistema tipo actual, y propone otros a desarrollar en el marco de profundización del Plan Nacional de Competencias y el MIPG. En este sentido el Sistema Modular plantea un panorama de innovación incremental que supone el incremento de especialización de la autoridad en el pilotaje y provisión de módulos elegibles.

Los parámetros de desarrollo modular implican atención a: i) la diversidad de entradas para la evaluación, a efectos de balancear referentes evaluativos

que permitan la máxima objetividad posible, ii) el balance de usos posibles del instrumento en términos de la gestión del talento y el rendimiento organizacional, iii) el reporte de información para la gestión del talento humano y el cambio organizacional; y iv) la colaboración con DAFP a efectos de apoyar la apertura y gestión de ventanas de cambio organizacional. La tabla 5 muestra posibles módulos a partir de aquellos que hoy utiliza el modelo tipo, pero también aquellos otros que se avizoran en el futuro cercano dado el acervo técnico existente.

Naturalmente, el esquema modular permitirá desarrollar y hacer disponibles distintos tipos de mecanismo para la evaluación. Ello incluye, por ejemplo, profundizar en alcances con impacto en el desarrollo de equipos, mediante miradas más comprensivas al desempeño: Además del tono actual, con mirada de 90°: evaluación del superior, puede haber: 180°: autoevaluación y evaluación del superior. 270°: evaluación de pares, autoevaluación y evaluación del superior. 360°: evaluación de un otro de interés (e.g. cliente, aliado, ciudadano—según la orientación del cargo—), evaluación por pares, autoevaluación y evaluación del superior.

Se espera que el desarrollo modular opere como un insumo para la gestión de conocimiento, que permita absorber y escalar dentro del sistema las innovaciones que organizaciones del aparato público desarrollen por su propia cuenta.

Tabla 5. Módulos posibles en el prototipo de sistema modular

| Categoría | Módulos | Definición | ¿Cuántos? | Ejemplo |
|-------------------------------------|-------------------------------|--|--|---|
| Compromisos Funcionales | Cumplimiento de tareas | Resultados, productos o servicios susceptibles de ser medidos y verificados. | Máximo cinco (5) en el periodo anual y tres (3) en periodo de prueba | Verbo: rediseñar + Objeto: el sistema de búsqueda de la entidad + Condición de resultado: tal que disminuya el tiempo de espera de los ciudadanos. |
| | Metas asumidas | Metas del área asociadas a objetivos institucionales. | Máximo cinco (5) en función de las metas de la entidad | Agilizar la respuesta a los requerimientos de la ciudadanía. |
| Compromisos Comportamentales | Competencias comportamentales | Características individuales habilidades, actitudes, conocimientos, aptitudes, rasgos y motivaciones) que están relacionadas con el desempeño observado del empleado público según su nivel jerárquico y que le permiten alcanzar las metas institucionales. | Entre tres (3) y cinco (5). El nominador puede proponer hasta dos (2) compromisos que considere convenientes. | Nivel asesor: Fomenta y facilita la colaboración mutua mediante canales de comunicación, encuentro, invitaciones, entre distintas organizaciones, unidades o personas. |

| | | | | |
|--|-----------------------------------|--|---|---|
| | | | | <i>Decreto 815 de 2018, y la propuesta de actualización de competencias comportamentales.</i> |
| Compromisos de Desarrollo Profesional | Desarrollo de cargo | Satisfacción y desarrollo del cargo de acuerdo a Normas de Competencia Laboral. | Máximo cinco (5). Cada compromiso cuenta con al menos dos (2) actividades clave y cada actividad con cuatro (4) criterios de desempeño. | Facilitar el acceso del ciudadano a la entidad, de acuerdo con sus necesidades, derechos, deberes y procedimientos internos. <i>Definidas para el empleo tipo por el Plan Institucional de Competencias Laborales y el</i> |
| | Desarrollo de proyecto de carrera | Agregación de valor al cargo de acuerdo con aspiraciones de proyecto de carrera (Competencias de otros cargos en línea horizontal o vertical). | Máximo dos (2) | Mejorar el manejo de herramientas ofimáticas. Desarrollar habilidades intermedias en el uso de x software de programación. |

| | | | | |
|---|------------------------|---|-------------------|--|
| Compromisos de Desarrollo Organizacional | Innovación en procesos | Iniciativa y desarrollo de sugerencias que optimizan procesos o aumentan el impacto organizacional. | Máximo cinco (5). | Agregar una herramienta de búsqueda referida, de tal forma que cada documento sugiera otros con contenido similar. |
|---|------------------------|---|-------------------|--|

Fuente: elaboración propia.

4. Fases para la EdD organizacional

❖ Gestión de la concertación organizacional

El ciclo de concertación comprende un período mayor a 3 años, articulado con procesos de planeación institucional de largo plazo. El proceso se concibe como un ejercicio participativo a partir del cual la organización valora y decide un instrumento EdD a partir de módulos elegibles. El proceso de concertación sirve a efectos de preparar la EdD pues supone un ejercicio de información y capacitación activa en torno a los módulos elegibles y el ciclo del proceso.

❖ Gestión de compromisos

Los compromisos adquiridos por evaluadores y evaluados deberán ser concertados por el evaluador y el evaluado, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes del inicio del período de evaluación anual de la posesión en período de prueba, según corresponda. Para ello se tendrán en cuenta los insumos estandarizados para cada módulo.

Situaciones especiales que se pueden presentar durante la concertación de compromisos:

- Ausencia de concertación: el evaluador procederá a fijarlos dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Para ello deberá dejar constancia del hecho y solicitar la firma de un testigo que desempeñe un empleo igual o superior al del evaluado. Lo anterior se comunicará al evaluado quien podrá presentar reclamación ante la Comisión de Personal de la entidad, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes con la manifestación expresa de su inconformidad.
- Omisión del evaluador: el evaluado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento de dicho término, le remitirá una propuesta de compromisos, respecto de la cual el evaluador hará observaciones y le presentará una propuesta ajustada. De no existir consenso, el evaluador procederá a fijarlos y el evaluado podrá presentar reclamación ante la Comisión de Personal de la entidad, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes con la manifestación expresa de los motivos de su inconformidad.

Situaciones que conllevan un ajuste de compromisos:

| Período anual | Período de prueba |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ❖ Si durante el período de evaluación se producen cambios en los planes institucionales o metas por áreas, dependencias, grupos internos de trabajo y procesos o indicadores de gestión, insumo base para la concertación. ❖ Por separación temporal del evaluado del ejercicio de las funciones de su cargo por un término superior a treinta (30) días calendario. ❖ Por cambio definitivo del empleo como resultado del traslado del evaluado o reubicación de su empleo. ❖ Por asignación de funciones en los términos del artículo 2.2.5.5.52 del Decreto No. 648 de 2017 o la norma que lo modifique. | <ul style="list-style-type: none"> ❖ Si durante el período de prueba se producen cambios en los planes institucionales o metas por áreas, dependencias, grupos internos de trabajo y procesos o indicadores de gestión, insumo base para la concertación. ❖ Por interrupción del período de prueba por un lapso igual o superior a veinte (20) días continuos. ❖ Cuando el empleado en período de prueba sea incorporado en un empleo igual o equivalente como consecuencia de la supresión del cargo con ocasión de la reforma total o parcial de la planta de empleos de la entidad, en los términos del artículo 2.2.6.27 del Decreto 1083 de 2015. |

❖ Seguimiento

Es la verificación que realiza el evaluador del avance, cumplimiento o incumplimiento de los compromisos durante la totalidad del período de evaluación. Para su desarrollo, el evaluador podrá tener en cuenta los siguientes criterios:

- El avance de los planes institucionales o metas por áreas, dependencias, grupos internos de trabajo y procesos o indicadores de gestión.
- Las evidencias que sean aportadas por el evaluador, evaluado o un tercero sobre el desarrollo de los compromisos concertados.

❖ Ciclo de retroalimentación y Compromisos de mejoramiento:

La retroalimentación y diálogo franco y respetuoso entre evaluador y evaluado es crítica para los efectos de clarificar los requerimientos de aprendizaje y la retroalimentación a la gestión. El ciclo prevé los períodos del treinta y uno (31) de junio al primero (1°) de agosto y del treinta y uno (31) de diciembre al primero (1°) de febrero para dar espacio a momentos de encuentro individuales y colectivos que permitan reflexionar sobre los resultados de la evaluación.

Si durante el período de evaluación, el evaluador evidencia que existen aspectos a mejorar, podrá suscribir compromisos de mejoramiento individual basados en el seguimiento a los avances de los planes institucionales o metas por áreas, las establecidas en los Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales de la respectiva entidad, o en su defecto las señaladas en el Decreto 815 de 2018 grupos internos de trabajo y procesos o indicadores de gestión y las evidencias sobre el desarrollo de los compromisos concertados.

❖ Evaluaciones parciales y eventuales

Son las que permiten evidenciar el porcentaje de avance del evaluado en relación con el cumplimiento de los compromisos concertados:

Evaluación parcial del primer semestre: corresponde al período comprendido entre el primero (1°) de febrero y el treinta y uno (31) de junio de cada año. La evaluación deberá producirse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su vencimiento.

Evaluación parcial del segundo semestre: corresponde al período comprendido entre el primero (1°) de agosto y el treinta y uno (31) de diciembre del año siguiente. La evaluación deberá producirse a más tardar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su vencimiento.

Evaluaciones parciales eventuales: en las evaluaciones del primero como del segundo semestre, el evaluador deberá tener en cuenta el resultado de las evaluaciones parciales eventuales que se generen por las siguientes situaciones:

- ❖ Por cambio de evaluador, quien deberá evaluar a sus colaboradores antes de retirarse del empleo.
- ❖ Por cambio definitivo del empleo como resultado de traslado del evaluado o reubicación del empleo.
- ❖ Cuando el empleado deba separarse temporalmente del ejercicio de las funciones del cargo por suspensión o por asumir por encargo las funciones de otro cargo o con ocasión de licencias, comisiones o de

vacaciones, en caso de que el término de duración de estas situaciones sea superior a treinta (30) días calendario. (Se aclara que este lapso no puede tenerse en cuenta para las demás causales contenidas en este precepto).

- ❖ La que corresponda al lapso comprendido entre la última evaluación, si la hubiere y el final del período semestral a evaluar.
- ❖ Por reparación temporal del empleado público con ocasión de un nombramiento en período de prueba, la cual surtirá efectos sólo en los eventos en que el servidor regrese a su empleo o no supere el período de prueba.

Las evaluaciones parciales eventuales deben producirse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del momento en que se presente la situación que las origina, con excepción de la ocasionada por cambio de evaluador, la cual se realizará antes del retiro de éste.

Durante el período de prueba se pueden presentar las siguientes situaciones que generan evaluaciones parciales eventuales.

- ❖ Por cambio de evaluador, quien deberá evaluar a sus colaboradores antes de retirarse del empleo.
- ❖ Por interrupción del período de prueba por un lapso igual o superior a veinte (20) días continuos, caso en el cual el período de prueba se prolongará por el término que dure la interrupción.
- ❖ La que corresponda al lapso comprendido entre la última evaluación parcial si la hubiere y el final del período de prueba.

Calificación definitiva

- ❖ Período anual: comprende el período entre el 1 de marzo y el 31 de enero del año siguiente, correspondiendo a la suma de las dos (2) evaluaciones parciales semestrales. Esta calificación deberá producirse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al vencimiento de dicho período.
- ❖ Período de prueba: una vez que culmine el período de prueba del empleado público, el evaluador efectuará la calificación definitiva dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su vencimiento.

i) La configuración estandarizada de módulos elegibles incluye los mecanismos de valoración, calificación y asignación de pesos ponderados mínimos para algunos módulos.

ii) La concertación organizacional de los módulos pasa por la asignación de pesos a los módulos que configuran el sistema.

iv) La calificación del desempeño anual y en período de prueba corresponde a los siguientes niveles: sobresaliente, satisfactorio y no satisfactorio, de acuerdo con el porcentaje asignado en la concertación de módulos.

Se recomienda afectar la relación de la calificación con el sistema de beneficios y recompensas, para corregir un incentivo perverso intrínseco que induce resistencia de los supervisados a obtener calificaciones menores²⁶. La puesta del sistema modular debe contemplar esta consideración, pues la lógica del sistema descansa en la posibilidad del aprendizaje y el cambio organizacional a la luz de la información que aporta la evaluación del desempeño.

Comisión evaluadora

Deberá ser conformada al inicio del proceso de evaluación por el jefe de la Unidad de Personal o quien haga sus veces, y actuará como un solo evaluador hasta la culminación del mismo.

Se integra cuando el jefe inmediato es de carrera, provisional o se encuentra en período de prueba.

Calificación extraordinaria

Durante el período anual, si el jefe de la entidad recibe información debidamente soportada sobre el desempeño deficiente de un empleado de carrera, podrá ordenar por escrito a su evaluador que lo califique de forma inmediata.

Esta calificación sólo podrá ordenarse después de transcurridos tres (3) meses desde la última calificación definitiva y comprenderá todo el período no evaluado hasta el momento de la orden, para lo cual se tendrán en cuenta las evaluaciones parciales que haya efectuado.

1. Recomendaciones de implementación

Habida vía libre legal para la implementación del Sistema Modular, cuya competencia reside en la CNSC, el desarrollo y combinación de módulos elegibles podría recurrir a una metodología de implementación ágil de proyecto (Room, 2011).

La implementación ágil busca llevar a cabo un ciclo corto de ejecución, que disponga productos o soluciones a la experiencia de los usuarios a fin de testarlos y hacer los ajustes que permitan crear valor con mayor celeridad. En este caso, se trata de un ciclo corto de ejecución en torno al prototipado de

²⁶ Cabe contemplar y valorar distintas alternativas, entre las cuales: i) variar la relación de la calificación con los niveles previstos en la escala; ii) asociar el plan de estímulos a los planes de capacitación o a aspectos disciplinares.

Módulos Elegibles. Las pruebas con prototipos se han recomendado como un mecanismo útil para el abordaje de problemas públicos de naturaleza ‘endemoniada’ o ‘compleja’ (Jobst & Meinel, 2014).

La metodología ágil propone un ciclo rápido de [definición-formulación-testeo-ajuste], a la luz de la cual proponemos un esquema de desarrollo de Módulos Elegibles:

- i) Se define un criterio de diseño de módulo elegible (e.g. asociado a especialidad sectorial o grado de capacidad)
- ii) Se formula un prototipo, con concurso de expertos y usuarios expertos.
- iii) Se testea en condiciones reales, con concurso de organizaciones aliadas.
- iv) Se retroalimenta y ajusta a partir de lo que funciona o no en el transcurso de las pruebas.

Cabe destacar que dado el espíritu de apropiación del sistema por parte de las organizaciones públicas, y a tono con tendencias contemporáneas de pensamiento de diseño, innovaciones en torno a los módulos elegibles podrían provenir de distintos actores del sistema. Entre ellos, naturalmente, también sus usuarios (Pelta, 2012). Esta investigación ha arrojado que el incentivo de este enfoque es central a efectos de promover una adopción adecuada de la evaluación como práctica.

2. Implicaciones de política para otros actores

a. Municipios PDET

La lógica de Sistema Modular es aplicable a municipios PDET. A tono con las recomendaciones de implementación, el ejercicio se puede plantear en los siguientes términos:

1. Diseñar una base de módulos elegibles que sintonice con las condiciones de gestión de los municipios PDET. Es posible para el efecto pensar en distintos tipos de entrada:
 - a. Privilegiar un marco de compromisos anclados en competencias comportamentales asociables a organizaciones con una planta pequeña y equipos multitarea.
 - b. Privilegiar un marco de compromisos anclados a competencias funcionales que resulten críticas a efectos de la gestión municipal

- dadas las características de los municipios (e.g. gestión en rubros específicos).
- c. Considerar la inclusión de un componente de desempeño que sea significativo desde el punto de vista de desarrollo de la capacidad institucional.
 - d. Considerar compromisos relacionados con el desarrollo profesional y organizacional
2. Llevar a cabo una mesa técnica permanente con representantes de municipios PDET y equipos de trabajo de federaciones de municipios, para efectos de validar junto con ellos un Sistema Tipo inicial PDET que sirva como instrumento piloto de base.
 3. Realizar ejercicios de Concertación Organizacional y ejecutar un ciclo rápido de evaluación junto con representantes de municipios PDET, a fin de diseñar capacitaciones en torno a un protocolo base de apropiación del instrumento.
 4. Monitorear la gestión de la herramienta, realizar sondeos esporádicos y retroalimentar hallazgos y observaciones con la mesa técnica a fin de ajustar los módulos elegibles según los hallazgos.

b. Gerentes públicos.

El mecanismo de sistema modular introduce elementos de gestión organizacional en torno a los cuales el rol de los gerentes públicos es crítico: está en sus manos gestionar las metas inmediatas de la organización tanto como vislumbrar y apalancar su horizonte de desarrollo y consolidación más amplio. Al respecto esta investigación ha elaborado, particularmente en torno a la necesidad de capacitación previa y competencias de evaluación que valdría la pena profundizar.

En términos de la herramienta de evaluación de Gerentes Públicos

- Cabe ponderar en qué medida el esquema modular sería útil para los efectos de dinamizar la apropiación de la herramienta.
- Interesa introducir elementos de cambio en las competencias objeto de evaluación en desarrollo de acuerdos de gestión, a tono con los módulos elegibles.

El marco de recomendaciones aquí desarrollado y complementarias a aquellas que ya existen, se incluye:

- ❖ Competencias relacionadas con el cambio organizacional, frente a las cuales interesa evaluar que el gerente público:
 - Identifica la necesidad de cambio y desarrolla narrativas en torno a las cuales la organización y sus empleados pueden plantear horizontes transformativos de envergadura.
 - Identifica y co-lidera oportunidades de cambio organizacional.
 - Moviliza fuerzas políticas extraorganizacionales que aportan a la legitimidad y expectativa de cambio organizacional

- ❖ Competencias relacionadas con el desarrollo profesional, frente a las cuales interesa evaluar que el gerente público:
 - Identifica necesidades u oportunidades de desarrollo profesional de los empleados del área e incide como mentor para inspirar nuevas ambiciones.
 - Identifica necesidades u oportunidades de aprendizaje y capacitación y gestiona conocimiento u otros recursos a efectos de fortalecer capacidades en su equipo de trabajo.

Discusión y conclusiones: ¿qué posible alcance tiene un Sistema Modular para solucionar tensiones críticas y parámetros de operación de la EdD?

Para terminar, discutimos el prototipo del sistema modular a la luz de aquellas tensiones críticas que afectan la operación del sistema de evaluación de desempeño de funcionarios públicos: i) la tensión por contexto laboral, ii) la tensión por espíritu, iii) la tensión por diversidad, y iv) la tensión por capacidad.

La tensión por contexto laboral, cabe recordar, se refiere a aquellos aspectos que obstrucen la operación de instrumentos de EdD y que se derivan de la diversidad de tipos de vinculación laboral. Este aspecto es quizás el más

complejo del entramado para el caso Colombiano, pues afecta directamente la variable de justicia que puntualiza el MBE y que propendería por un mecanismo de evaluación universal.

Si bien las condiciones institucionales que determinan estos aspectos contractuales escapan al alcance del Sistema Modular y más bien someten y determinan su operación, es posible especular que su puesta podría incidir positivamente en dos vías: i) a partir de procesos de apropiación organizacional que permitan poner sobre la mesa elementos de tipología contractual conducentes a procesos de desarrollo organizacional; y ii) configuraciones de instrumentos EdD a partir de módulos elegibles que permitan juego con tales tipologías contractuales.

Estos elementos traen a colación la *objetividad* como parámetro vertebral para la operación de sistemas de evaluación de desempeño, según señala el MBE. El logro de la objetividad presupone posibles rutas a efectos de reducir los espacios de prejuicio o discriminación. El Sistema Modular aborda este parámetro en dos niveles distintos. En un primer nivel, de gestión instrumental de la evaluación, pues induce a i) la estandarización previa de los módulos elegibles, en combinación con ii) la diversificación de los objetos bajo evaluación.

Así mismo, traen a colación la *creación de valor para la relación evaluador-evaluado*, que impacta positivamente en la operación, legitimidad y utilidad del sistema. Frente a este parámetro, la propuesta modular alberga la posibilidad de nutrir la relación de comunicación y confianza entre las partes, pues a ambos les otorga roles activos, les insta a la retroalimentación bidireccional, les conduce a la priorización de los objetivos institucionales y de la integralidad en el desarrollo institucional, profesional y personal.

La tensión por espíritu se refiere a aquella afectación de la operación de los instrumentos EdD que derivan de fallas en el establecimiento y comunicación de una finalidad superior y que no permiten orientar su lugar estratégico en la gestión de la entidad. Quizás el mayor aporte del Sistema Modular corresponde con esta tensión, pues ubica el desarrollo organizacional en el centro de la operación de la EdD.

Varios elementos del MBE cruzan con este aspecto. El sistema modular aboga por la apropiación consciente de los instrumentos de evaluación. La evidencia muestra que la comunicación entre las partes es más efectiva que los instrumentos mismos a efectos del trámite de la evaluación. Ello implica varios modos de aprendizaje relacionados con la comprensión de los diversos modos como se relaciona el aporte individual con el progreso y el cambio organizacional, en los cuales el elemento de aprendizaje reemplaza aquel del control. Y así mismo abre avenidas de experimentación mecanismos evaluativos que contrasten con otras luces las actuaciones individuales, como sería el caso con módulos elegibles que permitan valoraciones de 180°, 270° o 360°.

Aparece también la *preparación del clima organizacional para el cambio*, parámetro de diseño cuyo cultivo impacta positivamente la motivación, legitimidad, utilidad, operación y percepción de justicia en el sistema. El Sistema Modular allana el terreno organizacional para la creación de un clima favorable a la evaluación. La evidencia es contundente en que a toda costa se debe evitar usar la evaluación de desempeño como mecanismo de control. Frente a este tema, el Sistema Modular propone un abanico de usos de la EdD a partir de la información que ésta arroja, entre los cuales se destacan: el establecimiento de planes de capacitación, la gestión de procesos estratégicos y de conocimiento de cada entidad, innovaciones para el desarrollo profesional y organizacional de los colaboradores y la entidad de manera integral, entre otros posibles y que surjan de la innovación y la experiencia organizacional.

Segundo, la *conciencia de aprendizaje y desarrollo profesional*, que tiene efectos favorables en la utilidad, motivación y justicia del sistema de evaluación. El diseño es adecuado, en su conjunto, a efectos del fortalecimiento de una capacidad autocrítica, pues prevé una posicionalidad activa del supervisado en torno a la evaluación. En términos de contenido, además, el Sistema Modular puede dar lugar a módulos elegibles que amplíen sus usos como referencia de aprendizaje, tales como el desarrollo de cargo o el proyecto de carrera, para citar ejemplos. En todo caso, se prevé necesario que el contenido cualitativo de la valoración informe oportunidades y opciones de aprendizaje; que se eviten aproximaciones meramente cuantitativas o, de ser estrictamente necesarias, que se garantice su adecuada interpretación y utilización para el aprendizaje y el cambio organizacional

Restan la tercera y cuarta tensiones críticas: aquella de la diversidad, que se deriva de obstáculos para la operación de los instrumentos por los mandatos, niveles, tipos y características sectoriales del aparato público. Y la de capacidad, que se deriva de los distintos grados de capacidad de las organizaciones públicas para apropiar la práctica de la evaluación pública.

En estos aspectos el Sistema Modular aporta flexibilidad de gestión desde el nivel macro. Fundamentalmente, gracias a que su lógica de adaptación generaría espacios de apropiación en función de la naturaleza de la organización, lo que gatilla espacios constructivos en torno a la función, contenidos y capacidades para la retroalimentación.

Aquí aparece un elemento de interés y que tiene que ver con el potencial del Sistema Modular para: i) prever la circulación de aquellos datos que generan los Módulos Elegibles evaluados para distintos agentes de cambio y que puedan arrojar opciones de mejora para el desarrollo profesional, organizacional e institucional; ii) el desarrollo de sistemas tipo adecuado según la sectorialización/nivelación de las entidades públicas, y iii) la previsión de espacios de facilitación y capacitación para el proceso evaluativo asociados a la creación de un cauce constructivo en las relaciones y condiciones laborales.

Aspectos estos que cruzan con varios parámetros de diseño: el *balance de usos posibles del dispositivo* y la *preparación del liderazgo transformativo*.

Aspectos que inciden de manera positiva en la motivación, la operación y la legitimidad del sistema. Para ese fin se requiere la inclusión del fortalecimiento de capacidades evaluativas como parte del ciclo, y la previsión del uso estratégico y transformativo de la información que arroja la evaluación para líderes de área. En cualquiera de estos casos una condición de diseño asociada con la estandarización de módulos implica su comunicabilidad. Interesa que los módulos elegibles permitan la retroalimentación a usuarios, a la postre agentes de cambio organizacional, en torno a retos de desempeño individuales y colectivos que nutran escenarios de validación, actualización y ajuste organizacional en torno a estos datos.

El Sistema Modular atiende entonces el liderazgo transformativo en tanto que propende por un rol activo de múltiples agentes de cambio, quienes abren espacios participativos de apropiación en los niveles meso y micro para la acogida de la EdD como instrumento de cambio, y escenarios en los que prima una mirada holística a la EdD en función de su impacto a escala individual, colectiva e institucional.

Referencias

- Adler, P. S., & Borys, B. (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41(1), 61–89.
<https://doi.org/10.2307/2393986>
- Battaglio, R. P. (2014). *Public Human Resource Management: Strategies and Practices in the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Balanzó, A., Buchelli, F., Marriner, K., Montilla, P., Moyano, J., Ortiz, D., Pinzón, C., Rojas, H. & Sastoque, E. (2021a). *Sistemas de evaluación del*

desempeño laboral en el sector público: modelos y variables críticas.
Artículo artículo en revisión.

Balanzó, A., Buchelli, F., Marriner, K., Méndez, P., Montilla, P., Moyano, J., Ortiz, D., Pinzón, C., Rojas, H., Sastoque, E., Suaza, F. & Vargas, G. (2021b). Instrumentos de evaluación del desempeño de servidores públicos: aprendizajes para una gestión del fortalecimiento organizacional a partir del caso Colombiano. Artículo artículo en revisión.

Baxter, G. W. (2012). Reconsidering the Black-White Disparity in Federal Performance Ratings. *Public Personnel Management*, 41(2), 199–218.
<https://doi.org/10.1177/009102601204100201>

Bechger, T. M., Maris, G., & Hsiao, Y. P. (2010). Detecting Halo Effects in Performance- Based Examinations. *Applied Psychological Measurement*, 34(8), 607–619.

Belle, N., Cantarelli, P., & Belardinelli, P. (2017). Cognitive Biases in Performance Appraisal: Experimental Evidence on Anchoring and Halo Effects With Public Sector Managers and Employees. *Review of Public Personnel Administration*, 37(3), 275–294.
<https://doi.org/10.1177/0734371X17704891>

Belliveau, M. A., O'Reilly, C. A., & Wade, J. B. (1996). Social Capital at the Top: Effects of Social Similarity and Status on CEO Compensation. *The Academy of Management Journal*, 39(6), 1568–1593.
<https://doi.org/10.2307/257069>

Bernardin, H. J., & Orban, J. A. (1990). Leniency Effect as a Function of Rating Format, Purpose for Appraisal, and Rater Individual Differences. *Journal of Business and Psychology*, 5(2), 197–211.

Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91–115.

Breuer, K., Nieken, P., & Sliwka, D. (2013). Social ties and subjective performance evaluations: An empirical investigation. *Review of Managerial Science*, 7(2), 141– 157.
<https://doi.org/10.1007/s11846-011-0076-3>

Brown, A., Rankin, K., Picon, M., & Cameron, D. (2015). *The state of evidence on the impact of transferable skills programming on youth in low- and middle-income countries* (2015th ed.). International Initiative for Impact Evaluation (3ie). <https://doi.org/10.23846/SP0004>

Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Springer.

Cartwright, N., & Hardie, J. (2012). *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. Oxford University Press.

- Blessing, L. T., & Chakrabarti, A. (2009). DRM: A design research methodology (pp. 13-42). Springer London.
- Chakrabarti, A., & Blessing, L. (2015). A review of theories and models of design. *Journal of the Indian Institute of Science*, 95(4), 325-340.
- Ciobanu, A., & Ristea, B., (2015). "[The Relationship Between Performance Appraisal And Civil Servants' Motivation](#)," [Management Research and Practice](#), Research Centre in Public Administration and Public Services, Bucharest, Romania, vol. 7(2), pages 5-19, June.
- CNSC, Comisión Nacional del Servicio Civil (2018). *Cartilla Evaluación del Desempeño Laboral*. Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).
- Cooper, W. H. (1981). Conceptual Similarity as a Source of Illusory Halo in Job Performance Ratings. *Journal of Applied Psychology*, 66(3), 302–307. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.66.3.302>
- DAFP, Departamento Administrativo de la Función Pública (2019). MIPG. Metodología de Medición del Desempeño de Entidades Públicas. Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- DAFP, Departamento Administrativo de la Función Pública (2020). Glosario MIPG 2020. Disponible en: [5\)https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/Glosario_mipg.pdf/9ff42c08-61a9-e0fa-76b1-1f662c0b2202?t=1593207412671](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/Glosario_mipg.pdf/9ff42c08-61a9-e0fa-76b1-1f662c0b2202?t=1593207412671)
- DAFP, Dirección de Empleo Público (2021). *Plan Nacional de Competencias Laborales en el Sector Público*. Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- DANE, Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE) (2020). *Metodología general Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional —EDI*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- Deephouse, D. L., Bundy, J., Tost, L. P., & Suchman, M. C. (2016). *Organizational Legitimacy: Six Key Questions* (SSRN Scholarly Paper ID 2849636). Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2849636>
- Dennis, I. (2007). Halo Effects in Grading Student Projects. *Journal of Applied Psychology*, 92(4), 1169–1176. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.92.4.1169>
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892–909. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>

- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9–16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Dyhrberg-Nørregaard, N. (2015). Calling Attention to the Nature of Professional Knowledge and Its Impact on Perceptions of Performance Measures. *International Journal of Public Administration*, 38(6), 397–409. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.938821>
- Falk, A., & Kosfeld, M. (2006). The Hidden Costs of Control. *The American Economic Review*, 96(5), 1611–1630.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2017). Managing successful organizational change in the public sector. In *Debating public administration* (pp. 7-26). Routledge.
- Fiss, P. C. (2006). Social Influence Effects and Managerial Compensation Evidence from Germany. *Strategic Management Journal*, 27(11), 1013–1031.
- Frey, B. S. (1993). Does monitoring increase work effort? The rivalry with trust and loyalty. *Economic Inquiry*, 31(4), 663. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1993.tb00897>.
- Furnham, A., & Boo, H. C. (2011). A literature review of the anchoring effect. *The Journal of Socio-Economics*, 40(1), 35–42. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2010.10.008>
- Gabris, G. T., & Ihrke, D. M. (2000). Improving Employee Acceptance Toward Performance Appraisal and Merit Pay Systems: The Role of Leadership Credibility. *Review of Public Personnel Administration*, 20(1), 41–53. <https://doi.org/10.1177/0734371X0002000104>
- Harrington, J. R., & Lee, J. H. (2015). What drives perceived fairness of performance appraisal? Exploring the effects of psychological contract fulfillment on employees' perceived fairness of performance appraisal in U.S. federal agencies. *Public Personnel Management*, 44(2), 214–238. <https://doi.org/10.1177/0091026014564071>
- Hong, S. (2018). A Behavioral Model of Public Organizations: Bounded Rationality, Performance Feedback, and Negativity Bias, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 29, Issue 1, January 2019, Pages 1–17, <https://doi.org/10.1093/jopart/muy04>
- Hoy, W. K., & Sweetland, S. R. (2001). Designing Better Schools: The Meaning and Measure of Enabling School Structures. *Educational Administration Quarterly*, 37(3), 296. <https://doi.org/10.1177/00131610121969334>

- Johnson, S. L., & Ronan, W. W. (1979). An Exploratory Study of Bias in Job Performance Evaluation. *Public Personnel Management*, 8(5), 315–323.
- Kahneman, D. (2013). *Thinking, Fast and Slow*.
- Kavanagh, P., Benson, J., & Brown, M. (2007). Understanding performance appraisal fairness. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 45(2), 132–150.
<https://doi.org/10.1177/1038411107079108>
- Kim, J. (2016). Impact of performance appraisal justice on the effectiveness of pay-for-performance systems after civil service reform. *Public Personnel Management*, 45(2), 148–170.
<https://doi.org/10.1177/0091026016644625>
- Kim, T., & Holzer, M. (2016). Public Employees and Performance Appraisal: A Study of Antecedents to Employees' Perception of the Process. *Review of Public Personnel Administration*, 36(1), 31–56.
<https://doi.org/10.1177/0734371X14549673>
- Kwon, H. W. (2020). Performance Appraisal Politics in the Public Sector: The Effects of Political Skill and Social Similarity on Performance Rating. *Public Personnel Management*, 49(2), 239–261.
<https://doi.org/10.1177/0091026019859906>
- Lance, C. E. (1994). Test of a latent structure of performance ratings derived from Wherry's (1952) theory of rating. *Journal of Management*, 20(4), 757–771.
[https://doi.org/10.1016/0149-2063\(94\)90029-9](https://doi.org/10.1016/0149-2063(94)90029-9)
- Lee, H.-W. (2017). Performance-Based Human Resource Management and Federal Employee's Motivation: Moderating Roles of Goal-Clarifying Intervention, Appraisal Fairness, and Feedback Satisfaction. *Review of Public Personnel Administration*. 39.
<https://doi.org/10.1177/0734371X17721300>
- Lewis, G. B. (1997). Race, sex, and performance ratings in the federal service. *Public Administration Review*, 57(6), 479–489.
<https://doi.org/10.2307/976959>
- Lin, Y.-C., & Kellough, J. E. (2019). Performance Appraisal Problems in the Public Sector: Examining Supervisors' Perceptions. *Public Personnel Management*, 48(2), 179–202.
<https://doi.org/10.1177/0091026018801045>
- Linna, A., Elovainio, M., van den Bos, K., Kivimäki, M., Pentti, J., & Vahtera, J. (2012). Can usefulness of performance appraisal interviews change organizational justice perceptions? A 4-year longitudinal study among public sector employees. *International Journal of Human Resource*

- Management*, 23(7), 1360–1375.
<https://doi.org/10.1080/09585192.2011.579915>
- Makhubela, M., Botha, P. A., & Swanepoel, S. (2016). Employees' perceptions of the effectiveness and fairness of performance management in a South African public sector institution. *SA Journal of Human Resource Management*, 15, 1–12. <https://doi.org/10.4102/sajhrm.v14i1.728>
- Martin, D. C. & Bartol, K. M. (1986). Holland's Vocational Preference Inventory and the Myers-Briggs Type Indicator as predictors of vocational choice among Master's of Business Administration. *Journal of Vocational Behavior*, 29, 51-65. [https://doi.org/10.1016/0001-8791\(86\)90029-1](https://doi.org/10.1016/0001-8791(86)90029-1)
- Mayer, R. C., & Davis, J. H. (1999). The Effect of the Performance Appraisal System on Trust for Management: A Field Quasi-Experiment. *Journal of Applied Psychology*, 84(1), 123– 136.
<https://doi.org/10.1037/0021-9010.84.1.123>
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2002). Public Management and Organizational Performance: The Effect of Managerial Quality. *Journal of Policy Analysis & Management*, 21(4), 629– 643. <https://doi.org/10.1002/pam.10078>
- Nalbandian, J. (1981). Performance Appraisal: If Only People Were Not Involved. *Public Administration Review*, 41(3), 392–396.
<https://doi.org/10.2307/975801>
- Nisbett, R. E., & Wilson, T. D. (1979). The halo effect: Evidence for unconscious alteration of judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35(4), 250.
<https://doi.org/10.1037/0022-3514.35.4.250>
- OCDE & BID (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. 3ra edición, N.A..OCDE & BID
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1256b68d-es.pdf?expires=1608653224&id=id&accname=guest&checksum=971C3010FF6E1BD403EBDE337442E70C>
- Pawson, R. (2006). Evidence-based Policy: A Realist Perspective. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Reinke, S. J. (2003). Does the Form Really Matter?: Leadership, Trust, and Acceptance of the Performance Appraisal Process. *Review of Public Personnel Administration*, 23(1), 23– 37.
<https://doi.org/10.1177/0734371X02250109>
- República de Colombia. Decreto 1038, 2018.
- Roberson, L., Galvin, B. M., & Charles, A. C. (2007). 13. When Group Identities Matter: Bias in Performance Appraisal. *Academy of*

Management Annals, 1(1), 617– 650.
<https://doi.org/10.1080/078559818>

- Rodas-Gaiter, A. & Sanabria-Pulido, P. (2020), MANAGEMENT, GOAL ALIGNMENT, AND PERFORMANCE ASSESSMENT LEGITIMACY: EVIDENCE FROM THE COLOMBIAN PUBLIC SECTOR, *Public administration issues*, issue 5, p. 81- 104,
<https://EconPapers.repec.org/RePEc:nos:vgmu00:2020:i:5:p:81-104>.
- Rubin, E. V., & Edwards, A. (2020). The performance of performance appraisal systems: Understanding the linkage between appraisal structure and appraisal discrimination complaints. *International Journal of Human Resource Management*, 31(15), 1938– 1957.
<https://doi.org/10.1080/09585192.2018.1424015>
- Ryu, G., & Hong, S. W. (2020). The mediating effect of trust in supervisors in the relationship between constructive performance feedback and perceived fairness of performance appraisal. *Public Performance & Management Review*, 43(4), 871-888.
- Scullen, S. E., Mount, M. K., & Goff, M. (2000). Understanding the latent structure of job performance ratings. *The Journal of Applied Psychology*, 85(6), 956– 970.
<https://doi.org/10.1037/0021-9010.85.6.956>
- Snilstveit, B., Vojtkova, M., Bhavsar, A., Stevenson, J., & Gaarder, M. (2016). Evidence & Gap Maps: A tool for promoting evidence informed policy and strategic research agendas. *Journal of Clinical Epidemiology*, 79, 120–129. <https://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2016.05.015>
- Solomonson, A. L., & Lance, C. E. (1997). Examination of the Relationship Between True Halo and Halo Error in Performance Ratings. *Journal of Applied Psychology*, 82(5), 665– 674.
<https://doi.org/10.1037/0021-9010.82.5.665>
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <https://doi.org/10.5465/AMR.1995.9508080331>
- Thorsteinson, T. J., Breier, J., Atwell, A., Hamilton, C., & Privette, M. (2008). Anchoring effects on performance judgments. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 107(1), 29–40.
<https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2008.01.003>
- Tremblay, M., Cloutier, J., Simard, G., Chênevert, D., & Vandenberghe, C. (2010). The role of HRM practices, procedural justice, organizational support and trust in organizational commitment and in-role and extra-role

- performance. *International Journal of Human Resource Management*, 21(3), 405–433. <https://doi.org/10.1080/09585190903549056>
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185(4157), 1124.
- Van de Walle, S. (2010). *New Public Management: Restoring the Public Trust through Creating Distrust?* (SSRN Scholarly Paper ID 1594042). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1594042>
- Veeduría Distrital (2019) *Metodología Conociendo el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG para ejercer control social*. Veeduría Distrital.
- Visser, W. (2006). Evocation and elaboration of solutions: Different types of problem-solving actions. An empirical study on the design of an aerospace artifact. arXiv preprint cs/0612006.
- Weibel, A., Den Hartog, D. N., Gillespie, N., Searle, R., Six, F., & Skinner, D. (2016). How Do Controls Impact Employee Trust in the Employer? *Human Resource Management*, 55(3), 437–462. <https://doi.org/10.1002/hrm.21733>
- Wenzel, A.-K., Krause, T. A., & Vogel, D. (2019). Making Performance Pay Work: The Impact of Transparency, Participation, and Fairness on Controlling Perception and Intrinsic Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 39(2), 232–255. <https://doi.org/10.1177/0734371X177115502>
- Wiemann, M., Meidert, N., & Weibel, A. (2019). ‘Good’ and ‘Bad’ Control in Public Administration: The Impact of Performance Evaluation Systems on Employees’ Trust in the Employer. *Public Personnel Management*, 48(3), 283–308. <https://doi.org/10.1177/0091026018814560>