

X Seminario de RedMuni:

“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”

13 y 14 de Agosto de 2009

Ponencia: *“La evaluación de desempeño en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: análisis del marco general de posibilidades y restricciones”.*

Autor: Luciano Strazza

Institución: Fundación Siena – Investigación Aplicada de Políticas Públicas.

lstrazza@fundacionsiena.org.ar

INTRODUCCIÓN

La evaluación de desempeño es una de las actividades más conflictivas del sistema integrado de recursos humanos del sector público (Iacoviello 1998; Iacoviello y Pulido, 2008). Debido a que ella se centra en el rendimiento de las personas y a que este suele ser evaluado por actores que también forman parte de la organización y poseen sus propios intereses, la evaluación de desempeño usualmente actúa como fuente de resistencias, conflictos, comportamientos adaptativos y juego político (Iacoviello, 1996). Adicionalmente, cuando la evaluación de desempeño opera como el mecanismo central para la asignación de recompensas monetarias (por ejemplo un bono anual), es esperable que las actividades de influencia sobre el proceso de evaluación por parte de evaluadores y evaluados se potencie. En ese sentido “las decisiones sobre recursos humanos involucran cuestiones que afectan la asignación de recursos y de poder relativo entre los actores políticos en las organizaciones públicas” (Iacoviello, 1996: 2). En este caso, el esquema estaría ofreciendo incentivos para el desarrollo de las prácticas de influencia en detrimento de la potencialidad de la evaluación como herramienta para la recolección de información a partir de la cual puedan implementarse procesos de construcción y desarrollo de capacidades de los recursos humanos.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es analizar las principales características del proceso de evaluación de desempeño y remuneración por resultados que está comenzando a aplicarse en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Específicamente, se intentarán detectar las principales posibilidades y restricciones esperables dadas las características particulares del caso, de modo de determinar su potencial eficacia como herramienta de gerenciamiento de los recursos humanos del GCBA. Con esa finalidad, en el primer apartado se desarrolla el marco conceptual relativo a la evaluación de desempeño y remuneración por resultados, así como también su relación con las actividades de influencia política en el ámbito del sector público. En el segundo apartado se presentan los lineamientos centrales de la evaluación de desempeño diseñada por la Jefatura de Gabinete de Ministros del GCBA, identificando principalmente sus beneficios, objetivos, criterios y escala de calificación. Por último, en el tercer apartado, y a la luz de lo expuesto en los

dos apartados previos, se realiza un análisis del esquema que está comenzando a ser implementado por el GCBA, identificando costos y beneficios según tres líneas de acción alternativas.

I. MARCO CONCEPTUAL

I.1. La evaluación de desempeño y la remuneración por resultados como herramientas de la Gestión por Resultados

En los últimos años la Gestión por Resultados ha venido cobrando una creciente presencia en los debates relativos a la gestión de los recursos humanos en el sector público. Parte del atractivo del enfoque deriva de una estructuración analíticamente simple que se desarrolla sobre tres principales líneas de acción. En primer lugar, la Gestión por Resultados supone una mayor flexibilidad de los responsables de las agencias públicas para llevar a cabo sus tareas. En segundo lugar, supone prácticas periódicas de rendición de cuentas del desempeño de los funcionarios sobre la base de indicadores de medición del rendimiento vinculados a los objetivos previstos. En tercer lugar, dichas evaluaciones dan paso a un conjunto de premios y castigos en función de los resultados obtenidos (Iacoviello y Pulido, 2008). Desde esta perspectiva, la Gestión por Resultados supone que su pilar fundamental es la obtención de resultados positivos de gestión. En virtud de ello, se considera beneficioso que los funcionarios se desenvuelvan en un marco de relativa flexibilidad para gestionar objetivos, procesos y equipos de trabajo. Una vez ello, su desempeño es evaluado de acuerdo al nivel de logro de los objetivos organizacionales y funcionales previstos, y de estos resultados derivan los premios y castigos aplicables.

Los conceptos de *resultados*, *medición del desempeño* y *compensación* (positiva o negativa, económica o no económica) que conforman el esquema de Gestión por Resultados son el producto y la respuesta a las potenciales consecuencias generadas por la relación principal – agente. Básicamente, esta se caracteriza por un principal que posee la capacidad de contratar a un agente para que sea este, a partir de sus conocimientos y capacidades, quien actúe en

la consecución de un determinado objetivo. En este marco, uno de los principales riesgos que trae aparejada esta delegación, es que el agente, una vez contratado, se comporte de manera oportunista e incumpla lo pactado en el contrato de trabajo, afectando la obtención del objetivo (Iacoviello y Pulido, 2008). En el ámbito del sector público esto implica, por ejemplo, que un funcionario una vez en su cargo priorice la satisfacción de intereses personales en detrimento de los objetivos organizacionales establecidos, o que bien no resulte lo suficientemente capacitado para llevar adelante la función encomendada. Ya sea por colisión con la misión institucional o por omisión a la misma, el interés del principal se verá afectado por el accionar del agente.

Un modo de reducir este riesgo es introduciendo instancias de evaluación de desempeño y recompensas por resultados. Ambas son herramientas que forman parte del sistema de gestión de los recursos humanos de una organización. Específicamente, la evaluación de desempeño es un instrumento central del *subsistema gestión del rendimiento*, mientras que la remuneración por resultados es parte clave del *subsistema gestión de las remuneraciones*. A estos subsistemas se le suman el de *organización del trabajo*, el de *gestión del empleo* y el de *gestión del desarrollo*. Todos ellos conforman el sistema integrado de recursos humanos de una organización.

Como se dijo anteriormente, la evaluación de desempeño es una de las herramientas para reducir la brecha entre el principal y el agente, poniendo en el centro de la escena el logro de los resultados. Esto, de alguna manera, equivale a fortalecer la instancia de supervisión de uno sobre otro, tomando como base el rendimiento. Este proceso muchas veces adquiere un carácter conflictivo (Baron y Kreps, 1999; Iacoviello y Pulido, 2008). Ello se debe a que la evaluación de desempeño implica de alguna manera una relación de poder donde el evaluador pondera y juzga el rendimiento del evaluado. Cuando el evaluador no es externo o ajeno a la jerarquía organizacional, esto se ve reforzado por el hecho de que usualmente el evaluador es a la vez jefe directo del evaluado. En estos casos es posible que se generen situaciones de tensión y enfrentamiento producto de un proceso donde el rendimiento del empleado es sometido a examen. Como se verá en este trabajo, la vinculación directa

entre calificación y sistema de premios y castigos muchas veces opera como un catalizador de este tipo de situaciones.

Según Baron y Kreps (1999), la generación de situaciones de tensión entre ambas partes es producto del carácter variado, y muchas veces contradictorio, de los objetivos que buscan alcanzarse con las evaluaciones de desempeño. Según estos autores, algunos de estos objetivos son:

- i. Mejorar el ajuste entre el perfil de los empleados y las tareas que se les asignan.
- ii. Comunicar los valores y los objetivos de la organización. Los criterios de evaluación reflejan los resultados que se esperan del desempeño de los empleados, y los procesos que resultan aceptables para lograrlos.
- iii. Proveer información que permita procesos de auto-mejora.
- iv. Capacitación y desarrollo de carrera.
- v. Pago y/o promoción en función del desempeño.
- vi. Validación de los mecanismos de reclutamiento y selección.
- vii. Validación de otros procesos de recursos humanos (efectos de los programas de capacitación y desarrollo, efectividad de las trayectorias de carrera, efectividad del sistema de incentivos).
- viii. Retención de empleados y reducción de personal.
- ix. Comunicar a los directivos la importancia del seguimiento del desempeño de sus subordinados.

Como se mencionó anteriormente, la vinculación directa de los resultados de las evaluaciones y la asignación de premios y castigos puede generar efectos contraproducentes a los buscados. Por ejemplo, como señalan los autores, asignar premios y castigos sobre la base de los resultados de las evaluaciones puede generar situaciones de adaptación donde el evaluado tiende a enfatizar la información positiva respecto a su rendimiento y a ocultar sus debilidades. En ese caso, el evaluado priorizará el logro del objetivo v) “Compensación”, por encima del objetivo iii) “Generación de información para la auto – mejora”.

Sin embargo, las evaluaciones de desempeño pueden ser consideradas como herramientas que, utilizadas virtuosamente, permiten la recopilación de información necesaria para llevar adelante procesos de retroalimentación y mejoramiento de los rendimientos futuros de los evaluados. Ello, no obstante, no implica desconocer el carácter conflictivo de la actividad, fundamentalmente como producto de las consecuencias que acarrea. Así, por más que “en la época actual sea concebida como un poderoso instrumento para la orientación y promoción del crecimiento personal y profesional de los empleados, en la práctica, sin embargo, ella continúa siendo una fuente de dificultades, insatisfacciones y frustraciones para aquellos que la conciben y la aplican, así como para aquellos que son el blanco de su aplicación, en la medida en que ella continúa siendo el principal parámetro para las promociones y crecimiento en las carreras” (Barbosa, 1999: 7).

A las promociones y crecimiento en las carreras profesionales debe añadirse la vinculación que existe en muchos servicios civiles entre la evaluación de desempeño y las recompensas por resultados. En los últimos años han sido diversos los intentos por introducir esquemas de remuneración variable en los servicios civiles de Latinoamérica, experimentando numerosas dificultades de las cuales los países desarrollados (como por ejemplo Estados Unidos) tampoco están exentos (Iacoviello y Pulido, 2008). Precisamente es esa dificultad la que invita a detenerse en las especificidades propias de la vinculación entre evaluación y recompensas, observando sus posibilidades y restricciones típicas en los procesos de implantación.

Como se vio precedentemente, el pago por rendimiento es una de las formas que el principal tiene para fortalecer la supervisión sobre el agente. Según Baron y Kreps (1999), el supuesto de base es que el principal no tiene totalmente bajo su control el tiempo, el esfuerzo y el producto del trabajo de agente. Dado que los supuestos incluyen la idea de que el empleado es averso al esfuerzo y el empleador al riesgo, este último querrá pagar porciones variables de salario en función de los resultados obtenidos por el empleado.

Una vez que el empleador ha decidido la implementación del pago por rendimiento, la opción que se abre es hacerlo por medio de un aumento de salario o un bono. Según Baron y Kreps (1999), el bono presenta atractivos adicionales al aumento de salario, pero corriendo el riesgo de que con el transcurrir del tiempo pasen a ser percibidos por los empleados como un derecho adquirido. Frente ello, es necesario que el bono sea legítimamente un pago por encima del salario y consiga ser percibido como tal. En el sector privado esto suele implementarse mediante un bono anual equivalente a una determinada cantidad de salarios del empleado (por ejemplo, dos) sobre la base del logro de objetivos estipulados de antemano. Esto requiere, necesariamente, el diseño de indicadores que, siendo conocidos para los propios empleados, sean capaces de mensurar el desempeño de los mismos. Luego, dichos indicadores deberán ser consolidados en un índice con un valor de mínima y uno de máxima. De este modo, cada uno de los indicadores seleccionados serán ponderados por el evaluador con un determinado valor de la escala del índice (por ejemplo de 1 a 5, o de Insuficiente a Excelente), de los cuales en ocasiones depende la retribución adicional.

Si bien el sistema de remuneración por desempeño ha sido implementado en el sector público, ello no ha estado exento de críticas. Una de ellas ha sido la formulada por Behn (2004), según la cual existe una falacia central que señala que el dinero no es un gran motivador en el ámbito del sector público. Como reconoce el autor, si bien las personas necesitan dinero suficiente para vivir, no es por afán de lucro que eligen trabajar en lo público, lo cual podría lograrse más exitosamente en el sector privado.

Por otra parte, el autor señala que el sistema de remuneración por desempeño en el sector público presenta complejidades en cuatro cuestiones principales: i) quién decide otorgar la remuneración, ii) quién la obtiene, iii) a cuánto asciende y, iv) por qué clase de desempeño. Estas cuatro cuestiones son centrales y deben ser resueltas de manera clara y racional en el marco de la evaluación de desempeño.

La primera cuestión denota una característica del sector público: los empleados tienen múltiples superiores y no siempre el superior inmediato es quien mejor conoce el rendimiento de su subordinado. La segunda implica delimitar qué porcentaje de empleados o qué niveles jerárquicos podrán acceder al premio en caso de haber cumplido los objetivos previstos. Esto es de gran importancia por los efectos negativos que puede acarrear en aquellos cargos que no están incluidos en el esquema de pago variable dado que no tiene las mismas implicancias si el esquema incluye a la totalidad del personal del servicio civil o solamente a los puestos gerenciales. La tercera cuestión remite al monto del premio o bono, y a cuál es el criterio para determinarlo. La cuarta cuestión pone en discusión la multidimensionalidad del trabajo en el sector público (Iacoviello y Pulido, 2008). En este sentido, premiar a una persona desconoce (o al menos no reconoce “monetariamente”) la importancia del trabajo en equipo, el cual usualmente es ponderado como uno de los factores esenciales en la evaluación de desempeño. Así, de forma paradójica, al tiempo que se premia individualmente se busca el fortalecimiento del trabajo en equipo. Esto genera consecuencias especialmente atendibles cuando el esquema de remuneración incluye a las cabezas de los grupos (cargos gerenciales) pero no al resto de los integrantes del grupo, independientemente de la calidad de su desempeño. Así, medidas amplias de desempeño (donde están todos incluidos) favorece la alineación en virtud de que todos ganan con el logro de objetivos. Por contrario, un alcance más delimitado de medición (focalizada, por ejemplo, en ciertos niveles) genera problemas de alineación y cooperación por parte de los empleados no incluidos en los beneficios (Iacoviello y Pulido, 2008).

En resumen, la remuneración por desempeño plantea una serie de importantes cuestiones a considerar al momento de ser implementada. Cuando, como usualmente ocurre, la remuneración extra se halla sujeta a los resultados arrojados por la evaluación de desempeño, estas cuestiones deben ser resultas con cuidado y racionalidad durante el diseño mismo del esquema. Esto es especialmente importante dado el carácter conflictivo de la evaluación, muchas veces potenciado por una ineficaz resolución de las cuestiones mencionadas. Pero además porque, como se verá a continuación, el sector público es un ámbito *esencialmente político*, signado por una multiplicidad de intereses

cruzados entre sí que más o menos solapadamente buscarán imponerse durante los procesos de evaluación.

I.2. El juego político en los procesos de evaluación de los niveles gerenciales del Estado

La relevancia de las consecuencias que involucra el proceso de evaluación de desempeño hace del sector público un ámbito sumamente politizado. Si bien es posible argumentar que el sector privado también es escenario de contraposición de intereses y juego de influencias, en el sector público, a partir de las características señaladas en el apartado anterior, hace que ambos aspectos aparezcan potenciados. En ese sentido, en el sector público “el nivel de actividad política está directamente relacionado con la importancia de los asuntos en cuestión. En la medida en que la decisión tenga consecuencias importantes, y esté vinculada a la asignación de recursos escasos, habrá mayores incentivos para que los participantes intenten afectar el proceso de decisión a través de medios políticos” (Iacoviello, 1996: 1).

La politización, entendida como el intento por hacer prevalecer los intereses particulares, encuentra en los procesos de evaluación uno de los ámbitos de canalización por excelencia. Esto se aleja de la *perspectiva racional* de la evaluación, según la cual el desempeño puede medirse objetivamente y con mucha precisión. Por contrario, la *perspectiva social – psicológica* considera que la evaluación es un proceso donde evaluador y evaluado interactúan ya no como actores pasivos sino como sujetos activos con intereses particulares que buscarán satisfacer. De acuerdo a ello, el interés del evaluado será obtener la calificación más alta posible, de la cual dependerá, por ejemplo, el acceso a la recompensa. Por su parte, el evaluador también intentará destacar las dimensiones de su desempeño que favorecen sus propios intereses: por ejemplo, su imagen y legitimidad (liderazgo, capacidad de comunicación, etc.) se hallan directamente vinculados al buen desempeño de sus subordinados. Y muchas veces buenas calificaciones en factores como los mencionados son, junto al logro de objetivos de gestión, la llave de acceso a la recompensa. A su vez, otro incentivo para el evaluador reside en que una evaluación indulgente

tenga efectos positivos en el alineamiento de sus subordinados (Iacoviello, 1998).

Estos aspectos hacen del sector público un ámbito con elevados niveles de politización. Siguiendo a Iacoviello (1998), el juego político será mayor en el marco de un proceso de evaluación de desempeño cuando mayor presencia tengan las siguientes variables:

- La evaluación acarrea importantes consecuencias para los evaluados.
- La evaluación se aplica con escasa frecuencia.
- Los criterios subjetivos de evaluación generan incertidumbre en los evaluados.
- Se trata de un proceso poco formalizado.
- Los medios políticos son eficaces para el logro de objetivos personales.
- La evaluación se aplica sobre los niveles jerárquicos superiores de la organización.
- Hay escasa afinidad entre evaluador y evaluado.
- Percepción por parte de los evaluados de la existencia de un bajo nivel de confianza y equidad en el proceso.

Algunas de esas variables son de especial significación en el marco del presente trabajo. Una de ellas es la que refiere a las importantes consecuencias que acarrea el proceso de evaluación. En ese sentido, si la asignación de recompensas a los evaluados se sigue de los resultados de la evaluación, esto operará como un incentivo para la politización. De este modo, en la medida que la evaluación sea el mecanismo por el cual los intereses de las personas se vean afectados positiva o negativamente, es posible esperar mayores niveles de politización orientados a la satisfacción de dichos intereses.

Otro factor importante a tener en cuenta es la periodicidad de la evaluación. Es posible asumir que evaluaciones menos frecuentes equivale a una cultura de la evaluación más débil. Típicamente, es posible contrastar organizaciones donde las evaluaciones ya son parte de la cultura organizacional de aquellas que se

encuentran en la fase inicial del proceso. En este último caso, la incertidumbre que genera la introducción de un nuevo proceso actúa como incentivo del juego político. Ello no equivale a decir que organizaciones más acostumbradas a la aplicación de evaluaciones de desempeño sean inmunes a prácticas de influencia, sino que ellas, en teoría, deberían estar mejor preparadas para reducir la incidencia de dichas prácticas de acuerdo al aprendizaje institucional realizado.

En tercer lugar, cuando la evaluación y sus consecuencias se focalizan en los niveles jerárquicos más altos de la organización, no debería sorprender que se dé en un contexto de politización más elevado. Esto ocurre porque la condición de posibilidad de la influencia es el control de los recursos, estando los funcionarios en cargos jerárquicos más elevados en mejores condiciones para el control de recursos en comparación con los agentes de menor rango. Como señala Pfeffer (citado en Iacoviello, 1998: 8), “a mayor nivel dentro de la organización, mayor frecuencia en la utilización de poder e influencia”.

Así, cuando las evaluaciones se aplican en los ámbitos jerárquicamente superiores de la organización, la influencia por parte de los funcionarios puede ejercerse a partir de tres vías alternativas: i) mediante la autoridad formal que les confiere el cargo, ii) mediante el rol central que dichos funcionarios adquieren en el proceso de evaluación, y iii) mediante el control ejercido sobre los recursos (Iacoviello, 1998). La implementación de estas estrategias resulta potenciada por el carácter escaso de los recursos a distribuir a partir de las evaluaciones. De esta manera “el proceso de evaluación de desempeño en sí mismo es susceptible de influencia política dada la importancia de las decisiones para las partes, [así] tanto el evaluador como el evaluado - y también la organización - tienen importantes intereses en juego” (Iacoviello, 1998: 5). Como consecuencia, es posible entender al proceso de evaluación de desempeño como una actividad especialmente crítica en cuanto al desarrollo de actividades de influencia en los niveles más elevados de la organización (Iacoviello, 1998).

Frente a ello, existen diversas estrategias para reducir la potencialidad de la influencia. Una de las más significativas es la limitación de las derivaciones de la evaluación. Esto significa, por ejemplo, no vincular directamente el resultado obtenido a la remuneración extra. De este modo se puede esperar la atenuación de los incentivos para la puesta en práctica de estrategias de influencia. Sin embargo, esto acarrea una paradoja que consiste en que la eliminación de la evaluación de desempeño como base para la toma de decisiones importantes (por ejemplo, una retribución extra como premio al cumplimiento de objetivos), afecta uno de los pilares fundamentales de la gestión de los recursos humanos en el sector público: el mérito. En otras palabras “si se desdibuja la relación entre la evaluación obtenida y sus consecuencias se reducen los incentivos a la actividad política, pero también se desvirtúa el mecanismo básico de motivación en los sistemas de mérito” (Iacoviello, 1998: 10). De este modo, un atributo intrínseco del proceso de evaluación es el trade – off entre juego político y sostenimiento del sistema de mérito. Otros mecanismos para la reducción de las actividades de influencia son:

Objetivación de los estándares a ser evaluados. Esto implicaría definir objetivos claros y mensurables establecidos en conjunto por evaluadores y evaluados.

Formalización del proceso de evaluación, lo que contribuiría a reducir el margen de discrecionalidad del evaluador a partir de reglas y procedimientos precisos.

Fortalecimiento de la credibilidad en el sistema de evaluación mediante la participación activa de evaluadores y evaluados en la definición de las reglas de juego y los criterios a ser evaluados.

Si bien no se trata de un listado exhaustivo, estos son algunos de los mecanismos que podrían contribuir a la reducción del marco de posibilidades para el juego político. No obstante, es preciso señalar que cada uno de ellos puede producir efectos negativos en diferentes planos. En otras palabras, es necesario tener en claro que no existen mecanismos óptimos que, a la vez, eliminen o reduzcan el marco de posibilidad para las actividades de influencia

sin producir costos de otro orden. A modo de ejemplo, como se mencionara anteriormente, desechar la evaluación de desempeño como base para la redistribución de recursos erosiona directamente el sistema de mérito sobre el cual se asienta el servicio civil. En otro caso, el establecimiento conjunto entre evaluadores y evaluados de objetivos y parámetros de evaluación no elimina *per se* la influencia política sino que podría anticiparla en el tiempo, es decir, trasladarla del momento de la evaluación al momento previo donde los objetivos se definen, proceso en el cual los actores tendrán incentivos para hacer prevalecer los objetivos y procedimientos más funcionales a sus intereses y posibilidades.

En resumen, la evaluación de desempeño es una de las actividades más complejas del sistema de recursos humanos. Si bien la perspectiva racional de la evaluación propone un enfoque donde la medición de los rendimientos puede realizarse objetivamente y sin grandes distorsiones de contexto, la perspectiva social – psicológica ofrece una mirada más realista del proceso al tomarlo como parte de un juego social y dar cuenta de la incidencia de los intereses, de la movilización de recursos, del poder y de las actividades de influencia (Iacoviello, 1998). Así, es posible destacar la perspectiva racional como un punto ideal al cual debería aspirarse, teniendo a la vez a la perspectiva social – psicológica como una mirada que retrata con mayor precisión la lógica de las evaluaciones de desempeño tal como se dan en la práctica en el sector público. Particularmente, desde esta última perspectiva la evaluación de desempeño configura un proceso que dispara actividades de influencia a partir de la diversidad de intereses individuales. Esto resulta potenciado en la medida que la evaluación actúa como mecanismo central para la toma de decisiones importantes, por ejemplo la asignación de premios y castigos. Si bien existen recursos para intentar reducir el marco de posibilidad para el desarrollo de la politización, ellos plantean costos colaterales que configura un trade – off entre juego político y sistema de mérito que es necesario tener presente a la hora de implementar un sistema de evaluación.

A la luz de todo ello, en el próximo apartado se presentan las características centrales de la evaluación de desempeño y remuneración por resultados que,

en el marco de la gestión por resultados, actualmente se encuentra en etapa de desarrollo en el ámbito del GCBA, intentando sentar las bases para la posterior detección de fortalezas y debilidades a partir del marco conceptual presentado hasta aquí.

II. PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO EN LOS NIVELES GERENCIALES DEL GCBA ¹

El 09 de Junio de 2008, el Poder Ejecutivo del GCBA emitió un decreto (Nº 664/08) mediante el cual puso en vigencia un mecanismo de remuneración por resultados en el ámbito de la administración pública porteña a ser efectivizado a partir de Enero de 2009. La medida se enmarca en el proceso más general de puesta en marcha de un esquema de gestión por resultados en el ámbito del GCBA, dentro del cual la evaluación de desempeño ocupa un lugar relevante.

En sus principales considerandos el decreto Nº 664/08 establece que:

- La actual situación del GCBA requiere la transformación de estructuras y procesos para lo cual es necesaria la renovación de organizaciones e instituciones.
- Dicha renovación implica, entre otros aspectos, el cumplimiento de objetivos orientados a mejorar las instituciones y organizaciones.
- Ello implica, a su vez, un mayor involucramiento de las instituciones en relación a los resultados de gestión obtenidos.
- La clave de la transformación reside en hacer de los resultados (entendidos estos como la satisfacción de necesidades de la sociedad), uno de los valores centrales de la administración.
- Para ello, el componente humano es un factor fundamental, por lo cual se propone la implementación de un Sistema de Gestión por Resultados en la Administración Pública mediante la introducción de iniciativas de participación y control y de mecanismos para transparentar los procesos, mediante el aprovechamiento de las Nuevas Tecnologías, la

¹ El desarrollo de esta apartado se basa en el *Manual para Evaluadores* elaborado por la Jefatura de Gabinete de Ministros del GCBA en 2008 en el marco de la implementación de la Gestión por Resultados.

implementación de Gobierno Electrónico y *el desarrollo y aplicación de estímulos que fortalezcan la productividad de la Administración Pública.*

- Por ello resulta importante implementar un *Sistema de Gratificación Anual por Cumplimiento de los Objetivos de Gestión* de las áreas involucradas.

El decreto establece la asignación de un monto no remunerativo equivalente a dos salarios y medio sobre la base del cumplimiento de los objetivos pautados para cada una de las jurisdicciones y áreas. A su vez, establece que el sistema de compensación alcanza a los cargos más altos de la estructura funcional: Ministros (M), Secretarios (S), Subsecretarios (SS) y Directores Generales (DG), es decir, aproximadamente 300 funcionarios². Adicionalmente, se designa a la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) como la autoridad de aplicación de dicho sistema y como responsable del dictado de las normas y los procedimientos necesarios para su implementación.

En función de ello, la JGM estableció la implementación de un proceso de evaluación de desempeño para el cual elaboró un *Manual para Evaluadores*. En él se establecen los lineamientos y criterios a ser tenidos en cuenta por estos al momento de llevar a cabo las evaluaciones. Cabe destacar aquí un punto importante: si bien el decreto N° 664/08 dispone la implementación de un sistema de gratificación para los cargos gerenciales más altos hasta el nivel de DG, la evaluación de desempeño es aplicable a la totalidad de la dotación del servicio civil del GCBA, esto es, incluye al personal de plata permanente, planta de gabinete y contratados (decreto 948/05 y resolución 959/07). Esto implica que en esta primera instancia la evaluación recae sobre todos pero son solamente los cargos más altos de la estructura funcional los que cuentan la posibilidad de acceder a la gratificación anual de dos salarios y medio.

El manual desarrollado por JGM establece beneficios, objetivos, criterios y escalas de evaluación. En cuanto a los primeros, se identifican las siguientes potencialidades:

² “Macri lo hizo: pagará incentivos a sus funcionarios por objetivos cumplidos y aumentará sueldos”, Diario Perfil, 11 de Junio de 2008.

- Reconocer el buen desempeño y cumplimiento laboral, otorgando mayor transparencia y equidad interna.
- Detectar oportunidades de mejora del personal que permitan el diseño de programas de capacitación.
- Facilitar la comunicación entre jefes y empleados, potenciando las actividades conjuntas.
- Conformar un registro de antecedentes del personal, de modo que cualquier nuevo jefe o gestión tenga conocimientos del desempeño.

En relación a los objetivos del proceso de evaluación, se proponen las siguientes finalidades:

- Saber lo que se espera del trabajo cotidiano.
- Identificar potencialidades a futuro de los/as trabajadores/ras que favorezcan el desarrollo de la carrera.
- Detectar necesidades de capacitación.
- Generar un canal de comunicación continua.
- Transmitir los valores institucionales.

De este modo el manual retoma varios de los objetivos identificados por Baron y Kreps (1999) señalados en el apartado precedente de este trabajo. A grandes rasgos, los objetivos planteados en el manual para evaluadores del GCBA se organizan en dos principales líneas: la comunicacional (valores, misión, etc.) y la de generación de información para la retroalimentación (automejora).

Ahora bien, en relación a la parte sustantiva de la evaluación, ¿cuáles son los criterios seleccionados sobre los que esta se apoya? ¿Qué aspectos se prevén como objetos de calificación por parte de los evaluadores?

Según se establece, para el personal jerárquico se implementa un sistema combinado de objetivos (cuantitativos) y factores (cualitativos). Respecto a los

objetivos, la evaluación se centra en la capacidad para lograr las situaciones planteadas (objetivadas en metas físicas) para cada área en el Plan Anual Estratégico. El módulo “objetivos” representa el 60% de la evaluación. El restante 40% corresponde a la evaluación de los factores (subjetivos). Estos factores se dividen en dos grupos:

- a) Factores Institucionales: orientación a resultados, servicio al ciudadano y empleado del GCBA, trabajo en equipo, responsabilidad, flexibilidad, austeridad, respeto.
- b) Factores de Supervisión: liderazgo, desarrollo del equipo, comunicación.

En relación a la escala de evaluación, se parte del valor mínimo de 1 y llegando a un máximo de 5, donde 1 corresponde a un desempeño Insatisfactorio (errores, ausencia, comportamiento inadecuado), 2 a Poco Satisfactorio (desempeño al mínimo esperable y desempeño que necesita siempre colaboración de otros), 3 a Satisfactorio (comportamiento correcto y desempeño que eventualmente requiere corrección), 4 a Muy Satisfactorio (comportamiento que supera el mínimo esperable y persona que verifica, cuida detalles y busca mejorar), y 5 a Sobresaliente (comportamiento que supera ampliamente lo esperado y desempeño preciso que no requiere correcciones). Por último, el manual especifica algunos aspectos que pueden entorpecer la fiabilidad de la evaluación. Ellos son: i) Efecto Halo (dejarse impresionar por una característica positiva o negativa haciéndola extensiva a resto de las características), ii) Prejuicio, iii) Estereotipos y iv) Proyección (comparación de características del evaluado con las del evaluador, calificando negativamente las de aquel). En cuanto a la cadena de evaluación, está previsto que la misma esté a cargo del superior inmediato de cada evaluado, siendo el superior del superior inmediato el responsable final del proceso.

Una vez señalados los principales lineamientos del decreto N° 664/08, que pone en vigencia el sistema de gestión por resultados y de gratificación anual, y a la luz de las implicancias establecidas por la teoría que fueran reseñadas en el primer apartado, ¿qué se puede decir del esquema que está comenzando a desarrollar el GCBA? ¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones que cabría

esperar a partir de las características señaladas? Dadas las condiciones y especificidades del caso señaladas, ¿cuáles son los costos y beneficios de una posible vinculación directa entre la evaluación de desempeño y el Sistema de Gratificación por Objetivos? El desarrollo de estos interrogantes se realiza en el próximo apartado.

III. PRINCIPALES CONSIDERACIONES DE CARA A LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GRATIFICACIÓN POR OBJETIVOS EN EL GCBA

Ya con el decreto N° 664/08 en vigencia, la JGM del GCBA se encuentra actualmente atravesando el proceso de diseño del Sistema de Gestión por Resultados en general y del Sistema de Gratificación por Objetivos en particular. En un nivel intermedio entre ambos sistemas se encuentra la evaluación de desempeño, cuyos lineamientos básicos se hallan ya establecidos y sobre los cuales se ha comenzado un proceso de capacitación de los evaluadores durante los meses de octubre y noviembre de 2008 con el objetivo lanzar una primera ronda de evaluaciones en el mes de diciembre del presente año.

Una primera observación que puede realizarse del esquema que se encuentra en proceso de diseño es el alcance jerárquico de la recompensa. Si bien está previsto que la evaluación se aplique a la totalidad del servicio civil del GCBA, el decreto N° 664/08 establece que son solamente los cargos gerenciales (M, S, SS y DG) los que se encuentran en condiciones de acceder a la recompensa. En este sentido es lícito señalar, al menos en una primera etapa, la complejidad que implicaría la aplicación de un esquema de retribución global, ya no solamente desde el punto de vista del esfuerzo financiero sino en virtud de los impactos negativos producidos por la introducción de un incentivo tan fuerte en un contexto de débil cultura de la evaluación. Esto podría traer aparejado una multiplicación del juego político y el flujo de influencias, ya no sólo por parte de los cargos gerenciales sino del personal de línea. Sin embargo, como contrapartida, es necesario tener presente los efectos negativos del carácter limitado del esquema. En ese sentido, si para el personal de línea la evaluación de desempeño representa exclusivamente una herramienta para el mejoramiento de la comunicación y los factores subjetivos,

es posible que ello impacte negativamente en los niveles de cooperación y compromiso para con la evaluación. En otras palabras, una mayor cantidad de bienes materiales en juego puede potenciar la influencia política, pero la total ausencia de ellos puede redundar en una estructura de incentivos insuficiente para comprometer realmente a los agentes de línea con la herramienta y con el mejoramiento de sus aptitudes y actitudes. Esto, a su vez, resultaría potenciado por el hecho de que el personal de línea se encuentra protegido por el derecho constitucional al trabajo estable (art. 14 bis), lo cual constituiría un desincentivo adicional a la participación comprometida, aun cuando existan mecanismos alternativos (no monetarios) para la aplicación de premios y castigos.

No obstante, el interrogante de fondo aún irresuelto es si la *evaluación de desempeño* será *efectivamente* el mecanismo para la asignación de la *gratificación anual* prevista por el decreto 664/08 a aquellos Ministros, Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales que hubieran cumplido con los estándares de rendimiento establecidos. De cara a esa posibilidad, resulta de utilidad analizar las posibilidades y restricciones de la evaluación de desempeño en tanto mecanismo de redistribución a la luz de lo expuesto en los apartados precedentes.

Específicamente, es posible plantear tres posibilidades en el marco del proceso analizado: i) la evaluación de desempeño opera como el mecanismo *exclusivo* para la asignación de la gratificación anual, ii) la evaluación de desempeño está *totalmente desvinculada* de la asignación del premio y, iii) la evaluación de desempeño está *parcialmente vinculada* a la asignación de la gratificación. Cada una de estas alternativas plantea costos y beneficios. De lo que se trata, entonces, es de analizar cuáles son estas ventajas y desventajas en el marco general de la administración pública, en el contexto particular del GCBA y de acuerdo al diseño específico de la evaluación de desempeño prevista por JGM.

En la primera alternativa, de acuerdo a lo consignado por la literatura, el mecanismo tendería a potenciar las actividades de influencia. Si bien se podría considerar una ventaja el hecho de que resultaría muy clara y directa la vinculación entre resultado obtenido y asignación o no de la gratificación, el

problema de fondo reside en las actividades de influencia que operan sobre los eventuales resultados. Como se vio anteriormente, el contexto importa, así como los intereses de evaluador y evaluado. Ambos querrán obtener la mejor calificación posible, fundamentalmente si de ello depende la asignación de la recompensa. En el caso del GCBA, la vinculación entre evaluación y premio potenciaría especialmente las actividades de influencia y el juego político. Ello se produciría por el hecho de haberse establecido como niveles de aplicación a los niveles superiores de la estructura, los cuales tienen típicamente mayor control sobre los recursos, posibilidades de influencia y en definitiva mayor poder. Pero también debido a que los cargos gerenciales más elevados (incluyendo los DG) están en su gran mayoría en el GCBA ocupados por *funcionarios políticos* y no de línea. En este caso, a la política propia de la organización se añade la política partidaria, la cual usualmente refleja pujas internas. De acuerdo a ello, el impacto sobre la evaluación como mecanismo no solamente de asignación de recursos sino como fuente de información para elevar la calidad del servicio público (como se reconoce en los objetivos del manual del GCBA) sería negativo. Las actividades de influencia “ensucian” el proceso de evaluación e introducen importantes distorsiones. Así, por ejemplo, el evaluador podría encontrar en la evaluación de desempeño un instrumento formalizado para erosionar políticamente a un evaluado no alineado, y al mismo tiempo privarlo de la gratificación mediante una calificación baja. Y a la vez el evaluado podría, por ejemplo, utilizar su mala calificación como indicador de la baja capacidad de liderazgo de su superior / evaluador. Estos ejemplos, y otros, son posibles cuando la evaluación se basa en criterios cuantitativos (objetivos) pero también cualitativos (factores), como en el GCBA, los cuales son más susceptibles de ser manipulados por los actores intervinientes. Así, cuando el interés del evaluador coincide con el del evaluado en el hecho de que ambos ganan con calificaciones altas -o ambos pierden con calificaciones bajas-, existen poderosos incentivos para que las evaluaciones se resuelvan positivamente. Esto es válido cuando lo que está en juego es la legitimidad y el prestigio, y se ve potenciado cuando se trata de recompensas económicas. Cuando ello ocurre, el proceso de evaluación se vuelve distorsivo (Iacoviello y Pulido, 2008), y aparece cruzado por crecientes niveles de politización e influencia. En esos casos, la evaluación pierde eficacia como mecanismo para

la recolección de información, el establecimiento de diagnósticos y principio de un proceso mejoramiento de las capacidades.

La segunda alternativa, que *desvincula completamente* la evaluación de desempeño de la gratificación, presenta un atractivo fundamental que consiste en una considerable baja de las actividades de influencia. Si bien es posible que el juego político no desaparezca completamente -dado que la evaluación es en sí mismo un proceso complejo y conflictivo en la medida que siempre acarrea cierta clase de consecuencias-, con la desvinculación propuesta se elimina uno de los incentivos principales (la recompensa monetaria) para el desarrollo de las actividades influencia. De este modo “se descomprime la presión que pone en riesgos distorsivos al proceso de evaluación de desempeño cuando se lo presenta asociado a la distribución inmediata de recursos a partir de su resultado, evitando además conductas disfuncionales motivadas por los intereses de los evaluadores y evaluados” (Iacoviello y Pulido, 2008: 11). Como reconocen las autoras, esta última idea se ve potenciada cuando el corte de la evaluación es netamente subjetivo, es decir cuando toma como criterio de evaluación los comportamientos y competencias laborales, los cuales usualmente son ponderados por el supervisor directo. No obstante, la total desvinculación de la evaluación y la asignación de recompensas presenta un efecto negativo en uno de los pilares del sistema de recursos humanos: la meritocracia. En efecto, “la evaluación de desempeño es el mecanismo que permite identificar la contribución de cada individuo o grupo de trabajo a la organización” (Iacoviello, 1998: 13). En este sentido, el aporte de la evaluación de desempeño al proceso de implementación de la gestión por resultados en el ámbito del GCBA es un factor que no debería ser suprimido a priori. Más bien la tarea consiste en identificar el punto que reporte los mayores beneficios y los menores costos. Eliminar la evaluación, o hacerla completamente independiente de la recompensa, significaría desperdiciar la potencialidad de una herramienta cuyo diseño se orienta hacia el rendimiento de las personas, factor central de un sistema de premios y castigos.

En ese sentido, la tercera alternativa aparece como una vía a explorar. Esta, como se mencionó anteriormente, implica que la evaluación de desempeño

está *parcialmente vinculada* a la asignación de las recompensas. Implica explorar la posibilidad de una estrategia intermedia entre la evaluación como mecanismo exclusivo para la redistribución de recursos y la evaluación como actividad totalmente desvinculada de la misma. Concretamente, esta estrategia mixta implicaría relacionar las medidas cuantitativas de la evaluación (por ejemplo, objetivos de gestión sobre la base de indicadores tales como metas físicas) a la compensación variable, dejando las medidas cualitativas / subjetivas (por ejemplo, factores comportamentales, competencias, etc.) como aspectos evaluados para su posterior desarrollo mediante actividades de capacitación (gestión del desarrollo). Otorgar centralidad a las medidas cuantitativas en la asignación de premios y castigos, podría a su vez contribuir al fortalecimiento de factores que ayudan a la obtención de objetivos y a un mejor desempeño organizacional, tales como por ejemplo el trabajo en equipo. En otras palabras, otorgar centralidad a los fines puede redundar en el mejoramiento de los medios para obtenerlos (factores subjetivos).

De acuerdo al diseño de la evaluación de desempeño en el GCBA presentado en el apartado anterior, es posible analizar la viabilidad de esta estrategia intermedia. Específicamente ello requeriría una implementación por medio de un tratamiento diferenciado de los dos aspectos sobre los que se centra la evaluación: i) los objetivos cuantitativos (lo cuales actualmente pesan el 60%) y, ii) los factores cualitativos (40%). En ese esquema, los *objetivos de gestión* planteados para las unidades sustantivas y las de apoyo, mensurables sobre la base de metas físicas, podrían operar como parámetros para el otorgamiento de la recompensa en función de su cumplimiento. En tanto, la evaluación de los *factores subjetivos* podría actuar como mapa del grado de desarrollo de las competencias funcionales fundamentales y como guía para su mejoramiento. Esta alternativa mixta contribuiría atenuar el trade – off observado entre juego político y sistema de mérito, tomando los puntos fuertes de la evaluación de desempeño y minimizando al mismo tiempo parte de sus costos principales. En otras palabras, permitiría relacionar las recompensas a los resultados objetivos medibles, sosteniendo el sistema de mérito y atenuando al mismo tiempo los incentivos más fuertes para la puesta en práctica del juego político y las actividades de influencia. En ese sentido, como señalan Iacoviello y Pulido

(2008: 11) “es preferible asociar el pago variable a medidas objetivas y focalizar la instancia de evaluación subjetiva hacia el desarrollo de las competencias”. Esto permitiría pensar en la posibilidad de ampliar el actual alcance de evaluación y retribuciones, haciéndolas extensivas al conjunto del servicio civil del GCBA³.

Así, la exploración de una estrategia intermedia por parte del GCBA podría presentar efectos positivos en la gestión de los recursos humanos. La implementación de un sistema de gestión por resultados fundado en las evaluaciones de desempeño y la remuneración variable presenta, a la vez, oportunidades y amenazas. En función de ello una de las preocupaciones centrales para los actores que intervienen en la formulación debería ser tenerlas presentes al momento del diseño del esquema. Dada la complejidad y conflictividad propia del proceso de evaluación de desempeño, la alta politización que se desarrolla en el ámbito del sector público y las dificultades que presenta un contexto institucional con una débil cultura de la evaluación, uno de los principales desafíos que se le presenta al GCBA en materia de gestión de recursos humanos reside en no repetir errores del pasado -y/o de otras experiencias- e iniciar con solidez técnica un proceso que contribuya al fortalecimiento real de su servicio civil en particular y de las políticas públicas en general.

³ La extensión de las retribuciones al conjunto del servicio civil del GCBA debe ser analizada a la luz de otros importantes factores, entre los cuales el esfuerzo presupuestario ocupa un lugar central. Dicho análisis, sin embargo, excede al objetivo del presente trabajo.

Referencias bibliográficas

- * BARBOSA, Livia (1999). "Meritocracia a la brasileña – Qué es el desempeño en Brasil?", en Revista del CLAD Reforma y Democracia No 14. Junio 1999, Caracas.
- * BARON, James N. y David KREPS (1999). "*Strategic Human Resources: Frameworks for general managers*". New York. John Wiley & Sons, Inc.
- * BEHN'S, Bob (2004) "Acerca de las limitaciones de la remuneración por desempeño", en Public Management Report, Vol. 1 N° 5, Enero.
- * GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2008). "*Evaluación de desempeño: Manual para evaluadores*", Jefatura de Gabinete de Ministros.
- * IACOVIELLO, Mercedes (1996). "*El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas*". Cuaderno CEPAS N° 4, CEPAS-AAG. www.ag.org.ar/cepas.htm
- * _____ (1998). "*Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado*". Serie INAP-AAG-DNEYD – CEPAS. Febrero, en Revista Venezolana de Gerencia, Año 4, N° 8, Agosto, pp. 29-53, y en Cuaderno CEPAS N° 8, CEPAS-AAG.
- * IACOVIELLO, Mercedes y Noemí PULIDO (2008). "Gestión y gestores de resultado: cara y contracara". Seleccionado para su publicación en la revista: Reforma y Democracia en su edición de julio, Venezuela.