

**EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS CON NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD: UNA REVISIÓN
TEÓRICA Y DE LEGALIDAD**



**ELABORADO POR:
LUZ STELLA GARCÍA SALCEDO**

CÓDIGO 4401657

**PRESENTADO A:
DR. MIGUEL AUGUSTO GARCÍA BUSTAMANTE**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS – POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ D.C
2015**

Resumen

Este documento indaga sobre los aspectos epistemológicos, técnicos y jurídicos acerca del porqué de la aplicación de una metodología y/o instrumento específico de evaluación para medir el desempeño laboral de los servidores públicos del orden nacional, nombrados en carácter de provisionalidad en entidades de la Rama Ejecutiva del poder público en Colombia. No se encuentran argumentos constitucionales ni legales –ni siquiera teóricos-, los cuales permitan afirmar que la evaluación del rendimiento o desempeño laboral se limite por la modalidad de vinculación que posea el servidor público con la administración, o por las funciones del empleo que desempeñe. El marco jurídico que regula el ejercicio de la función pública, no establece con precisión, excepciones acerca del seguimiento a los resultados y el rendimiento laboral.

Palabras clave: Evaluación del Desempeño Laboral, Función Pública, Servidores Públicos, Nombramiento en carácter de Provisionalidad, Rama Ejecutiva del poder Público,

Abstract

This paper investigates epistemological, technical and legal affairs about specific instruments application to performance management of public servants with provisional appointment in Executive Branch of Public Authority entities in Colombia. They're not theoreticians, constitutional and legal arguments which support that performance management is limited by relationship between public servants and Public Administration. Legal framework that regulates civil service doesn't establish exceptions about performance management.

Keywords: Performance Management, Civil Service, Public Servants, Provisional Appointment, Executive Branch of Public Authority.

Ante el fenómeno de la globalización –el proceso económico, tecnológico, social y cultural que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre todos los países unificando sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones globales – las organizaciones de todo género, públicas y privadas, se han visto obligadas a replantear los esquemas tradicionales de gestión administrativa. A ella no escapan evidentemente los sistemas de evaluación de resultados de los cuales hoy día se conocen diversos modelos y sistemas. En las tres últimas décadas, se han desencadenado, nuevos modelos de administración y de gestión en la dirección de los recursos humanos. Uno de los modelos que han sido adoptados corresponde a los sistemas de evaluación orientada a resultados. Existen sin embargo escasos estudios desarrollados para organizaciones públicas que indiquen el grado de aplicación, el efecto motivador que puedan tener en el empleado o sobre su eficacia en el logro de resultados finales.

La renovación de las prácticas administrativas es el eje rector a través sobre el cual se mueve la nueva visión de la administración de personal. La evaluación del desempeño es una de las herramientas de gestión que más ha cambiado recientemente y más tiene que cambiar en el futuro. Hace apenas unos años las organizaciones estructuraban sus modelos de evaluación de resultados mediante rígidos sistemas que requerían burocráticos procesos de valoración de puestos de trabajo. Ahora se tiende a estructuras más simples, donde la cultura hacia el desarrollo profesional y las oportunidades de carrera de los profesionales de la organización constituye una ventaja competitiva clara para atraer, retener y motivar a los mejores profesionales.

En el sector público, la evaluación del desempeño laboral de los funcionarios es un instrumento técnico de administración, el cual integra el rendimiento de los servidores públicos a la planificación estratégica de la entidad –misión, visión,

objetivos y demás- articulando además, la responsabilidad social propia del sector público. Lo anterior, con la finalidad de elevar los niveles de eficiencia y eficacia de las organizaciones pública a través de la medición efectiva de los compromisos, funciones y competencias de cada empleo y de cada funcionario. Precisamente, este documento indaga sobre los aspectos epistemológicos, técnicos y jurídicos acerca del porqué de la aplicación de una metodología y/o instrumento específico de evaluación para medir el desempeño laboral de los servidores públicos del orden nacional, nombrados en carácter de provisionalidad en entidades de la Rama Ejecutiva del poder público en Colombia.

Este *paper* contiene un total de seis partes, la primera de ellas es esta introducción. La segunda parte está dedicada a la descripción del problema identificado. Posteriormente, se presenta un marco teórico sobre la gestión del rendimiento. En el punto cuarto se evalúa la viabilidad jurídica para realizar la evaluación del desempeño para los servidores públicos nombrados en carácter de provisionalidad. En quinto aparte se exponen algunos elementos a considerar en un diseño de instrumento de evaluación Finalmente, en el último punto, se enuncian las principales sugerencias y recomendaciones surgidas de la reflexión y el análisis realizado.

Los modelos de evaluación del desempeño de los servidores públicos en Colombia, de manera general han respondido a un esquema centrado en la valoración de los empleos mediante el método tradicional de definición de objetivos, vetusto, anacrónico, inequitativo internamente y poco competitivo externamente, que se basa en los niveles directivo, asesor, -antes ejecutivo- profesional, técnico, asistencial -antes también administrativo y operativo- con un rango de aplicación fijado inicialmente solamente para los empleados en carrera administrativa. “De la misma forma, dicha inequidad se ha acentuado pues en la práctica esta tendencia no se compadece, como es la esencia del método de definición de objetivos, con

una correcta definición de las metas que a veces también varían a voluntad de quienes detentan la potestad de dirección” (Bahena, 1993, pg. 25).

La inclusión de sistemas propios de evaluación del desempeño laboral en entidades públicas de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional han sido la excepción, - es decir, aquellos sistemas que no estén en función exclusiva del sistema tipo diseñado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, como es la tendencia en la Administración Pública colombiana - sino del mejoramiento por parte del empleado de las competencias mínimas que le exige su empleo.

Los cambios originados en el sistema de evaluación del desempeño laboral a partir de la Ley 909 de 2004 – los cuales tienen incidencia hasta la actualidad, particularmente en los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del poder público en Colombia, no han sido alentadores-. Dicha norma, establece los criterios y objetivos que deben observarse al momento de realizar la evaluación del desempeño de los servidores públicos. Aunque fija criterios para que la evaluación de los servidores públicos sea un instrumento el cual sirva para mejorar la eficiencia, la productividad y el desempeño en el marco del cumplimiento de las funciones del Estado, en su desarrollo no establece parámetros para la implantación de mecanismos de evaluación del desempeño laboral aplicables a los servidores públicos del orden nacional, nombrados en carácter de provisionalidad particularmente en entidades de la rama ejecutiva del poder público. “En la materia, la Ley 909 de 2004 solo da desarrollo a los aspectos constitucionales y define los principios de la función pública” (Martínez, 2007, pg. 18).

En nuestro país, la aplicación de modelos propios de evaluación del desempeño laboral, han sido incidentales, episódicos, fragmentados y sin una tendencia clara de una verdadera administración y política de gestión del personal. En Colombia, no se comprende que la evaluación del rendimiento o desempeño laboral no se limita por la modalidad de vinculación que posea el servidor público con la

administración “ni tampoco cómo una adecuada evaluación del desempeño laboral, puede servir para impulsar a los funcionarios al logro de objetivos institucionales que permitan un mayor grado desarrollo del país” (Martínez, 2004, pg. 32). Teniendo en cuenta las tensiones presentadas, surgió la siguiente pregunta problemática la cual se responde en el desarrollo del presente ensayo: **¿Por qué se debe aplicar a los servidores públicos nombrados en carácter de provisionalidad del sector público del nivel nacional una metodología e instrumento específico de evaluación para medir el desempeño laboral?**

Aunque los estudiosos en la materia, han identificado varias características las cuales son requisito previo para diseñar sistemas eficaces de gestión del rendimiento, existen también muchas decisiones que deben tomarse para plantear un sistema, el cual responda a las necesidades de la organización. Una de estas decisiones consiste en definir el propósito principal del modelo. Por ejemplo, los sistemas de gestión del desempeño “pueden enfatizar en mejorar la administración de los recursos financieros de la organización, en lo sistemas de información como soporte de toma de decisiones por parte de la alta gerencia, en el desarrollo e innovación de productos o en la mejora en la prestación los servicios” (Weatherly, 2004, pg.7).

Un sistema de gestión del rendimiento que intente alcanzar demasiados objetivos, probablemente sucumba ante su propio peso y falta de enfoque. Tampoco existe un esquema que a ultranza y como receta, permita definir “los objetivos más adecuados” para las organización. Las metas de un sistema de gestión del rendimiento “deben definirse, teniendo en cuenta las necesidades de la entidad, la cultura organizacional y la integración del modelo con otros subsistemas de gestión del personal” (Bresser, 2004, pg. 89). La figura 1 presenta las cinco fases genéricas que los autores consultados encuentran adecuadas para ejecutar debidamente el proceso de evaluación del desempeño:

Figura 1: Fases genéricas del proceso de evaluación del desempeño.



Fuente: Traducción de: Greguras, G. J., Robie, C., Schleicher, D. J., & Goff, M. (2003). A field study of the effects of rating purpose on the quality of multisource ratings. *Personnel Psychology*, 56, Pg. 18.

Al comienzo del ciclo de gestión del rendimiento, se revisan con los empleados sus expectativas de desempeño y los resultados esperados al final del ciclo de calificación, incluyendo los aspectos relacionados a su conducta o comportamiento. “Esto último es de vital importancia, ya que evidencia cómo el empleado tendrá éxito en alcanzar la meta pactada, si trabaja en equipo, y si se comunica adecuadamente con otros miembros del grupo” (Lee, 2004, pg. 72). Existen casos en los cuales, ciertos empleados pueden lograr resultados excepcionales mientras que exhiben conductas inapropiadas en el trabajo. Debido a que tales comportamientos pueden ser en extremo perjudiciales, es importante tener en cuenta el comportamiento en todas las situaciones laborales.

Durante el momento de planificación, se establecieron los resultados esperados, en la etapa de control se deben discutir de forma continua el cómo se están alcanzando las metas pactadas. “Lo anterior, además de proporcionar elementos para el seguimiento permite evidenciar si un rendimiento es óptimo o ineficaz, brindando retroalimentación periódica sobre los logros y contribuciones del día a día. Infortunadamente, esto no sucede en la medida en que debería en las organizaciones porque muchos directivos no entienden como realizarlo de manera efectiva” (Hillgren, 2000, pg. 101). Los administradores con frecuencia evitan proporcionar información porque no saben cómo entregarla de manera provechosa, reduciendo al mínimo la actitud defensiva de los empleados.

Los expertos han coincidido en afirmar que esta debe ser una fase en la que se apliquen mecanismos de comunicación bidireccional y en la cual exista una responsabilidad conjunta de los gerentes y los empleados. “Lo anterior requiere de capacitación hacia los directivos y a los empleados acerca de sus roles y responsabilidades, las cuales incluyen proporcionar información de manera constructiva, sincera y de oportuna” (Engelmann, 2001, pg. 15). Realizar reuniones de control, entre los directivos y los empleados resulta muy eficaz. Esta etapa es determinante para esclarecer si se alcanzarán los máximos beneficios.

El momento de autoevaluación ha sido utilizado con buenos resultados en muchas organizaciones. Por lo general, la etapa consiste en que los empleados proporcionan calificaciones propias sobre su desempeño, las que luego se comparan con las puntuaciones de los directivos y se entra a discusión. “Sin embargo, este tipo de procesos de debate pueden conducir a un aumento de la actitud defensiva, desacuerdos y rencillas entre los empleados y directivos, en especial si estos últimos califican a los empleados con un puntaje menor al de la

evaluación propia” (Greguras, 2003, pg. 186). A pesar de lo expuesto, según Cardy (2003, pg. 65) “la autoevaluación, tiene una serie de resultados positivos:

1. Se trata de los empleados en el proceso, la mejora de la propiedad y la aceptación.
2. Se recuerda a los administradores acerca de la Resultados empleados han entregado y cómo fueron alcanzados.
3. Los empleados generados logros se pueden incluir en la evaluación formal, la disminución de los administradores requisitos de escritura.
4. la entrada de los empleados aumenta la comunicación y la comprensión. Los administradores y los empleados por lo general revisan y discuten los logros antes de que se conviertan en parte de la evaluación, lo que resulta en un menor número de desconexiones entre la gerente de visitas y del empleado de las contribuciones del empleado”.

Cada vez más organizaciones están utilizando modelos de evaluación, como base para la gestión del rendimiento, debido a la importancia de evaluar los resultados de los empleados como parte del proceso de administración del personal. Los resultados que deben alcanzarse variarán para cada empleado, dependiendo de la naturaleza del trabajo y las tareas del empleo. Por ejemplo, algunos empleados pueden tener bajo su responsabilidad los asuntos contables, otros pueden ser responsables de desarrollar e implementar programas o políticas. “Una cuestión fundamental que enfrentan las organizaciones frente a la evaluación del desempeño, consiste en cómo medir y evaluar los resultados” (Lee, 2004, pg. 73). Los resultados pueden ser evaluados mediante el seguimiento de diversos índices e indicadores como el volumen de solicitudes atendidas, la cobertura en la prestación del servicio y los niveles de satisfacción de los *stakeholders*.

Para estos fines, los indicadores de desempeño resultan muy útiles, aunque existen dos problemas potenciales con ellos. “El primero consiste en como estas medidas pueden ser afectadas por las diferencias en el acceso a instrumentos y

herramientas disponibles para los diferentes empleados” (Hillgren, 2000, pg. 98). Por ejemplo, un empleado puede tener un *hardware* y *software* más modernos que el de los demás y por lo tanto ser capaz de producir un mayor volumen de información, independientemente de su esfuerzo individual. “Otra dificultad con medidas objetivas de rendimiento, consiste en como garantizar la exactitud de las mediciones y el funcionamiento adecuado de los instrumentos para rastrear los datos de interés para la evaluación” (Engelmann, 2001, pg. 12). El desarrollo y la recolección de mediciones significativas en las organizaciones pueden tener consecuencias financieras importantes y por lo tanto el número y tipo de mediciones deben ser considerados cuidadosamente.

Suponiendo que las fases anteriores se hayan desarrollado en forma sistemática y permanente, la sesión formal de *feedback* debe ser simplemente un resumen de lo que ha ocurrido a lo largo de la evaluación, es decir, no tendrían por qué generarse sorpresas sobre la evaluación de desempeño. “Durante esta etapa, los gerentes deben discutir con los empleados sus evaluaciones y la justificación de su desempeño, es también un buen momento para planificar las actividades de desarrollo con los empleados. Los expertos han encontrado que la interacción durante todas las fases contribuye a identificar la dirección que la organización debe tomar” (Weatherly, 2004, pg.12). Los empleados y los gerentes pueden en el siguiente nivel, identificando las necesidades y priorizando las áreas de desarrollo.

Finalmente, la evaluación del desempeño “es un proceso que debe integrar el marco estratégico de las organizaciones, las competencias laborales, y la formación y desarrollo del personal con el fin de mejorar permanente de su rendimiento” (Longo, 2004, pg. 16). En el sector público colombiano, los profesionales en talento Humano entienden claramente la importancia de la gestión óptima del rendimiento de los trabajadores pero se enfrentan a obstáculos internos y externos. Generalmente hay resistencia a este proceso tanto por los que evalúan

como por los evaluados, y además como es el caso de los servidores públicos en nombramiento en provisionalidad, la norma – como se verá en el siguiente aparte del presente documento - no ha establecido con precisión los mecanismos para evaluarlos, aunque teórica y metodológicamente no exista ningún tipo de impedimento para incluirlos en dicho proceso.

Desde las consideraciones constitucionales y legales en Colombia, la evaluación del desempeño laboral de los servidores públicos tiene como objeto el alcance de los fines esenciales y misionales del Estado midiéndolos a través de la evidencia, en cuanto a la prestación de servicios y a la entrega de productos y en concomitancia a los planes estratégicos y los objetivos de cada entidad. En ese orden de ideas, la Constitución Política de Colombia señala los principios de la función administrativa; de la siguiente manera:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. **Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.** La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Así mismo, la Ley 909 de 2004 establece los principios de la función pública y a su vez señala los elementos fundamentales por medio de los cuales se deben garantizar la continuidad en la prestación del servicio por parte de los servidores públicos, sin distinción del nivel jerárquico del empleo ni del tipo de vínculo con la administración; la norma fija:

Artículo 2º. Principios de la función pública.

1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.

2. El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:

a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito **y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;**

b) La flexibilidad en la organización **y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad**, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley;

c) La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;

d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia.

De igual manera, las leyes 489 de 1998 y 1471 de 2011, recalcan que en acatamiento de los principios de la función administrativa, se deben evaluar el rendimiento de las entidades públicas de manera concordante con la evaluación del cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los funcionarios, lo cual involucra a todos los servidores públicos, quienes deben evidenciar los

resultados en el desempeño de sus funciones, debido a que la suma de su accionar define el alcance de los objetivos y metas organizacionales.

Es evidente que el alcance de los resultados en las entidades públicas, son consecuencia del rendimiento laboral de sus servidores públicos, los cuales deben dedicarse al alcance de las metas organizacionales, satisfaciendo las necesidades de la ciudadanía. Por tal motivo, el Acuerdo 138 de 2010 define la noción y el objeto de la evaluación del desempeño laboral; así:

Artículo 1°. Noción y objeto de evaluación. La evaluación del desempeño laboral (EDL) es un proceso administrativo de gestión individual y colectiva, **que busca verificar, valorar y calificar el desempeño de un servidor en el marco del propósito principal, las funciones y responsabilidades del empleo**, con condiciones previamente establecidas en la etapa de fijación de compromisos laborales y comportamentales, su aporte al logro de las metas institucionales generando valor agregado a las entidades.

Ante la exposición de las normas, no se encuentran argumentos constitucionales ni legales, los cuales permitan afirmar que la evaluación del rendimiento o desempeño laboral se limite por la modalidad de vinculación que posea el servidor público con la administración, o por las funciones del empleo que desempeñe. El marco jurídico que regula el ejercicio de la función pública, no establece excepciones acerca del seguimiento a los resultados y el rendimiento laboral. De lo anterior puede decirse que resulta jurídicamente viable realizar la evaluación del desempeño para los servidores públicos nombrados en carácter de provisionalidad.

Es válido recordar como la norma superior dispone en su artículo 125 que los derechos y los privilegios de los cuales gozan los servidores públicos en carrera administrativa, son resultado de un concurso público de méritos, el cual acredita las competencias y calidades de la persona para el ejercicio de las funciones del empleo; al respecto la constitución reza:

Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. **El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.** El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en remplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

Por consiguiente, debe expresarse en forma puntual, que la evaluación del desempeño laboral que llegase a realizarse a los servidores públicos en nombramiento provisional, no produce derechos de carrera administrativa ni los hace acreedores a las prerrogativas definidas por la ley para los funcionarios que si poseen nombramiento en propiedad en un empleo de carrera, ya que esto iría en detrimento del principio de mérito, sobre el cual estriban los tres sistemas de carrera administrativa en Colombia.

Igualmente, el tercer inciso del artículo 40 de la Ley 909 de 2004 determina que es función de la Comisión Nacional del Servicio Civil desarrollar un sistema de evaluación del desempeño como sistema tipo que deberá ser adoptado por las entidades mientras desarrollan sus propios sistemas. Con base en esto, el

Acuerdo 137 de 2010 define el ámbito de aplicación de la evaluación del desempeño laboral; así:

Artículo 1°. Ámbito de Aplicación. El Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral contenido en el presente acuerdo **se aplicará a los servidores de carrera administrativa y en período de prueba** que presten sus servicios en las entidades que se rigen por la Ley 909 de 2004 o que hagan parte de los sistemas específicos y especiales de origen legal, **mientras dichas entidades adoptan su propio Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral.**

Por consiguiente, la norma al incluir a los servidores públicos de carrera administrativa y en período de prueba como susceptibles de ser evaluados, y dejando por fuera a los servidores públicos en nombramiento provisional, hace necesario que se desarrolle una metodología y/o herramienta específica diseñada por cada entidad para realizar la evaluación del desempeño laboral a los servidores públicos en provisionalidad, la cual debe ser parte de un modelo holístico de gestión del personal y que sirva como instrumento de control a la administración de la organización, enfatizando en que dicha evaluación no produce derechos de carrera administrativa a los servidores públicos en nombramiento provisional.

Finalmente, el decreto 1227 de 2005 en su título IV, capítulo I, establece la competencia que poseen los jefes de personal de las entidades frente a la posibilidad de presentar instrumentos específicos de evaluación del desempeño laboral; de la siguiente manera:

Artículo 61. Corresponde al jefe de personal o a quien haga sus veces, velar por la oportuna y adecuada aplicación del sistema de evaluación y calificación de servicios. Para tal efecto deberá:

61.1. Proponer al jefe de la entidad el sistema específico de evaluación del desempeño para su posterior aprobación por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

61.2. Capacitar a los evaluados y evaluadores sobre las normas y procedimientos que rigen la materia.

61.3. Suministrar oportunamente los formularios y los demás apoyos necesarios para proceder a las evaluaciones.

61.4. Presentar al jefe del organismo informes sobre los resultados obtenidos en las calificaciones de servicios.

61.5. Realizar estudios tendientes a comprobar las bondades del sistema de evaluación aplicado y propender por su mejoramiento.

Elementos a considerar en un diseño de instrumento de evaluación

A nivel individual, la evaluación del desempeño es un proceso mediante el cual se verifican, valoran y califican el cumplimiento de los objetivos de una persona en el marco de las funciones y responsabilidades que tiene a su cargo; se mide el desempeño laboral del empleado de acuerdo a las condiciones previas establecidas en la etapa de fijación de compromisos laborales. “En términos organizacionales, la evaluación del desempeño se realiza a través de las conocidas “rendiciones de cuentas”, donde el director, gerente, o encargado de la organización presenta anualmente un informe donde muestra los principales logros, avances, y objetivos cumplidos en ese periodo de tiempo, a través de indicadores formulados internamente por funcionarios subordinados al jefe de la entidad (Álvarez, 2014, pg. 8). Como consecuencia de esto, las entidades engloban estas cifras de resultados o simplemente muestran logros a través de estos indicadores que no se asemejan a la realidad.

Siendo el sistema de evaluación tipo interna ejecutada por la misma entidad y por medio de indicadores “que no siempre revelan la realidad del impacto que ha tenido la gestión organizacional, la evaluación del desempeño debe ser realizada desde la ciudadanía, donde las personas del común puedan hacer parte activa de este proceso evaluador de las organizaciones y del funcionario que las compone” (Hurtado, 2014, pg. 16). En este orden de ideas, las veedurías ciudadanas “como mandato constitucional y legal, se constituyen como el motor fundamental que impulse el control de todo tipo de organizaciones públicas, entendiendo desde la teoría política que el Estado y sus entidades son las encargadas de proveer los servicios fundamentales básicos para la satisfacción de las necesidades y el bienestar general de la ciudadanía” (Álvarez, 2014, pg. 9).

Los veedores públicos, por ende, deben desarrollar una labor técnica donde su principal tarea debe ser la realización de estudios que verifiquen el verdadero cumplimiento de los objetivos y metas de cada organización. “Es decir, las rendiciones de cuenta deben dejar de ser elaboradas con base en indicadores contruidos desde la organización o entidad, y pasar a ser presentadas con referencia a estudios técnicos de las veedurías ciudadanas, donde se demuestre el cumplimiento de las metas y objetivos de las organizaciones del sector público” (Álvarez, 2014, pg. 10). En concordancia, los veedores ciudadanos deben ejercer una permanente capacitación a la ciudadanía para que estos, por medio de recursos legales, también puedan participar en el control de la gestión de las organizaciones públicas.

Finalmente, la Presidencia de la República debe establecer el mecanismo de control y evaluación de los objetivos para cada institución y los procedimientos a tener en cuenta por parte de las veedurías ciudadanas. Dicha función estará a cargo de representantes del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación Nacional y la Secretaria General de la Presidencia.

A manera de conclusión se puede considerar lo siguiente. La evaluación del desempeño es para el gobierno, una forma de señalar la necesidad de un cambio en la forma de trabajar de los funcionarios y una manera de demostrarles a los ciudadanos que el rendimiento se evalúa con regularidad en la Administración Pública. El impacto de la evaluación del desempeño laboral en la motivación del personal es bastante limitada, y por sí sólo nunca sustituirá a una buena estrategia integral de administración del personal. Sin embargo, en las condiciones de gestión adecuadas, abre una ventana de oportunidad para una gestión más amplia produciendo cambios organizativos positivos. Si se implanta en un marco administrativo sólido, como parte de una estrategia más amplia de gestión del talento humano, es probable que sirva mejor a las necesidades del gobierno y contribuya a un mejor rendimiento individual y colectivo.

La evaluación del desempeño laboral debe recaer sobre la base de una evaluación eficaz y el establecimiento de metas, cambios organizacionales y culturales, tales como un mayor diálogo directivo-funcionario, el trabajo en equipo y una mayor flexibilidad en el estilo de liderazgo. Puede ser el motor que permita que estos cambios se produzcan y, al mismo tiempo, conlleve a la mejora del rendimiento y debe ser vista como una herramienta que permite una gestión sistemática y una articulación entre los objetivos individuales e institucionales.

Un adecuado sistema de evaluación del desempeño laboral no es fácil, ya que implica cambios mucho más profundos en la cultura organizacional. El balance entre rendimiento individual y grupal es un tema clave en el sistema. Su potencial radica en la forma en la cual actúan como catalizador de profundos cambios organizativos y de gestión, que a su vez conducen a un mejor desempeño.

Ante la exposición de las normas, no se encuentran argumentos constitucionales ni legales, los cuales permitan afirmar que la evaluación del

rendimiento o desempeño laboral se limite por la modalidad de vinculación que posea el servidor público con la administración, o por las funciones del empleo que desempeñe. El marco jurídico que regula el ejercicio de la función pública, no establece excepciones acerca del seguimiento a los resultados y el rendimiento laboral.

No está de más recordar que dada la heterogeneidad del sector público y las diferentes funciones que éste cumple, la idea de generalizar conclusiones e implantar modelos de evaluación del desempeño laboral en forma absoluta y rígida para todos los empleos públicos ha de ser necesariamente rechazada en las próximas reformas que se aborden. La complejidad del sector público, el desarrollo del Estado y el fortalecimiento del gobierno parece que aconsejan la estructuración de un marco que debe ser una moldura clara, completa en los elementos determinantes del sistema, pero lo suficientemente flexible para permitir su adaptabilidad a los distintos sectores del empleo público.

Un sistema de evaluación del desempeño laboral debe surgir del compromiso y la negociación entre las diversas partes y de la evaluación de las opciones que se deben tener en cuenta según el trasfondo cultural de cada organización. No existe una "mejor solución". Se recomienda que la evaluación del rendimiento de los servidores públicos en nombramiento provisional se realice con base en la definición de metas y no en criterios estándar para determinados trabajos. La evaluación del desempeño no debe ser demasiado detallada, debe evitar la rigidez y debe actuar como base para el diálogo permanente a lo largo del año entre el Directivo y el Funcionario.

La transparencia en todo el proceso es el factor clave de éxito. Deben anticiparse los posibles problemas en la implementación del modelo, esto implica la coordinación principalmente con el personal, los sindicatos y demás actores que intervengan en la aplicación de una metodología y/o instrumento específico de

evaluación para medir el desempeño laboral de los servidores públicos en nombramiento provisional. Se hace necesario que se desarrolle una metodología y/o herramienta específica diseñada por cada entidad para realizar la evaluación del desempeño laboral a los servidores públicos en provisionalidad, la cual debe ser parte de un modelo holístico de gestión del personal y que sirva como instrumento de control a la administración de la organización, enfatizando en que dicha evaluación no produce derechos de carrera administrativa a los servidores públicos en nombramiento provisional.

La importancia y el impacto de los sistemas de evaluación del desempeño laboral no deben ser sobrestimados. Estos tienen una importancia secundaria y son sólo una herramienta más de gestión. Estos modelos se deben aplicar en un entorno que mantenga la confianza y en donde exista un equilibrio entre los procesos formales e informales, con el diálogo permanente, el intercambio de información, la negociación, el respeto mutuo y la transparencia ante todo. Se requiere de un servicio civil maduro y bien establecido en un entorno político y normativo estable.

REFERENCIAS

Álvarez, Augusto; Flórez Julián (2014). Propuesta para la aplicación del salario variable por resultados en la administración pública colombiana. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14. Noviembre.

Bahena, Miguel (1993). Curso de ciencia de la administración. 3ª ed. Vol. 1. Madrid: Editorial Tecnos.

Bresser, Luis C., OSZLAK, Oscar y otros. (2004) Política y gestión pública. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica CLAD.

Cardy, R. (2003). Performance management: Concepts, skills, and exercises. Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc.

Comisión Nacional Del Servicio Civil C.N.S.C. Acuerdo 137 (2010). por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Servidores de Carrera Administrativa y en Período de Prueba. Enero.

Comisión Nacional Del Servicio Civil C.N.S.C. Acuerdo 138 (2010). Por el cual se establecen los criterios técnicos y legales que fundamentan el Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral de los empleados de carrera y en período de prueba y se determinan los elementos mínimos para el desarrollo de Sistemas de Evaluación del Desempeño Laboral Propios. Enero.

Congreso de la República de Colombia. Ley 489 (1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las

atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre.

Congreso de la República de Colombia. Ley 909 (2004). Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Septiembre.

Constitución Política de Colombia (1991). Legis, Bogotá, 2005.

Engelmann C; Roesch R. (2001). Managing individual performance: An approach to designing and effective performance management system. Scottsdale, AZ: WorldatWork.

Greguras, G; Robie, C; Schleicher, D; Goff, M. (2003). A field study of the effects of rating purpose on the quality of multisource ratings. Personnel Psychology, 56, 1-21.

Hernández, Pedro. (2004). Bases constitucionales de función pública. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Hillgren, J. S., & Cheatham, D. W. (2000). Understanding performance measures: An approach to linking rewards to the achievement of organizational objectives. Scottsdale, AZ: WorldatWork.

Hurtado, Johanna; Flórez Julián. (2014). Estudio analítico sobre el modelo de compensación variable implementado en Colombia. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14. Noviembre.

Lee, J., Havigurst, L. (2004). Factors related to court references to performance appraisal fairness and validity. *Public Personnel Management*, 33 (1), 61-78.

Longo, Francisco. (2004) Servicio civil y ética pública. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España.

Martínez, Edgar. (2004). Fundamentos de administración pública: del Estado organización al Estado en acción. Ibagué: Facultad de Ciencias administrativas y económicas. Universidad del Tolima.

Martínez, Edgar. (2007). Gerencia Pública y Modernización del Estado. En: *Revista Reflexión Política*. Año 9. No 17. Universidad Autónoma de Bucaramanga. (Publindex) ISSN: 0124-0781.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1227 (2005). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998. Abril.

Weatherly L. (2004). Performance management: Getting it right from the start. *SHRM Research Quarterly*, 2, 1-10.