

# La evaluación del desempeño en el sector gubernamental

**YOLANDA CORDERO NIEVES**

Escuela Graduada de Administración Pública  
Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

## RESUMEN

La evaluación del desempeño es una de las actividades centrales de la administración de los recursos humanos y uno de los mecanismos tradicionales para el control de la productividad organizacional. En este trabajo investigamos las prácticas administrativas asociadas al uso de los sistemas de evaluación del desempeño en las ramas ejecutiva y judicial del gobierno de Puerto Rico. Las leyes del Estado requieren a las agencias gubernamentales la evaluación de sus empleados desde 1947; sin embargo, el primer sistema oficial se adoptó en 1978. A partir de ese año y hasta el presente, las agencias gubernamentales han confrontado dificultad para establecer y mantener sus sistemas de evaluación. Realizamos una encuesta que contó con la participación de 60 agencias gubernamentales de las ramas ejecutiva y judicial. El cuestionario requería información sobre el número de empleados de la agencia, el número de empleados evaluados, el número de sistemas o formularios de evaluación en uso, la cantidad y la descripción de los criterios utilizados para evaluar el desempeño en cada sistema, el uso de la información y el tipo de análisis que se hace de la información obtenida del proceso. Los hallazgos sugieren que aún cuando los empleados unionados constituyen el 78% de los servidores públicos de carrera en las agencias participantes, sólo un 21% de ellos son evaluados formalmente.

Palabras clave: Evaluación, desempeño, productividad, servicio público.

## ABSTRACT

Performance appraisal (PA) is one of the main activities in the human resources administration field. Also, it is a traditional mechanism for the control of productivity in work organizations. In this study we focused on the administrative practices related to the use of performance appraisal in the executive and judicial branches of the government of Puerto Rico. The State requires the evaluation of its employees' performance since 1947; however, the first official performance appraisal system was established in 1978. Since that time and to this date, government agencies have struggled to comply with the law regarding performance appraisal systems. We conducted a survey in which 60 agencies from the executive and judicial branches took part. We collected data about the total number of employees, number of employees evaluated, number of PA systems in place, performance dimensions, PA methods, and the use of the PA ratings. Results suggest that while union employees account for 78% of the career public servants in participant agencies, only 21% of them were being evaluated.

Keywords: Performance appraisal, productivity, civil service.

## Introducción

En este trabajo investigamos las prácticas administrativas asociadas al uso de los sistemas de evaluación del desempeño en las ramas ejecutiva y judicial del gobierno de Puerto Rico.<sup>1</sup> La evaluación del desempeño es una de las actividades centrales de la administración de los recursos humanos y uno de los mecanismos tradicionales para el control de la productividad organizacional. Ésta se utiliza para valorar o pasar juicio sobre la forma en que el empleado lleva a cabo su trabajo. El resultado de la evaluación ha tenido diversos usos; por ejemplo, es utilizado para tomar decisiones administrativas, tales como ascensos, aumentos salariales o acciones disciplinarias. También es utilizado para propiciar el desarrollo individual del empleado, al identificar necesidades de capacitación o áreas de desarrollo; sin embargo, aunque algunos expertos en el tema consideran que, en la medida en que se obtiene información precisa y pertinente, la evaluación del desempeño se convierte en un medio efectivo de control de la productividad individual (Fletcher, 2008; Latham y Wexley, 1994), otros han señalado que es una herramienta muy compleja y difícil de diseñar y administrar, por lo que desalientan su uso (McGregor, 2006: 107).

Ante los desafíos presentes de la administración pública puertorriqueña y los cuestionamientos sobre su productividad, es pertinente indagar sobre la forma en que los organismos gubernamentales utilizan una herramienta gerencial que ha sido extensamente vinculada con la solución a los problemas de productividad, y que al mismo tiempo presenta retos que la hacen particularmente susceptible a problemas de diseño, de manejo y a la intervención de factores inadvertidos del contexto social en el que se utiliza.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) encontró que un elemento importante de las reformas gubernamentales llevadas a cabo por la mayoría de sus países miembros durante los pasados años ha sido la *gestión de la productividad* (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 2006: 202). De acuerdo a la OCDE, la mayoría de esos países han revisado sus sistemas de gerencia y evaluación del desempeño durante los pasados cinco años. El estudio indica que los nuevos sistemas tienen como característica principal su orientación a las metas y los objetivos de las agencias gubernamentales. También identifican como una tendencia en aumento, el diseño y la adopción de sistemas de retribución que utilizan el desempeño como el criterio diferenciador en la adjudicación de salarios y de otros incentivos monetarios.

En el sector público de Puerto Rico, la evaluación como actividad de control de la productividad individual aparece documentada en la Ley Núm. 345 de 1947; sin embargo, no fue hasta 1978 que se implantó el primer sistema de evaluación para todas las agencias de

la Administración Central de la Rama Ejecutiva. Esta larga tradición en el uso de la evaluación del desempeño podría interpretarse como una trayectoria exitosa; no empuja a ello, algunos datos obtenidos nos plantean dudas sobre la madurez de estos sistemas; por ejemplo, la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado (Orhela), oficina a cargo de asegurar el cumplimiento de las agencias con las disposiciones de la ley de servicio público, por varios años y hasta el 2008 no contó con un sistema de evaluación del desempeño para su personal regular. Algo similar ocurrió en la Rama Judicial, donde no fue hasta 2002 que se adoptó formalmente un sistema de evaluación, luego de varios años de uso intermitente; por tal razón, nos pareció pertinente investigar el estado de los sistemas de evaluación del desempeño en las ramas ejecutiva y judicial. Los objetivos generales de la presente investigación fueron: a) describir los sistemas de evaluación que utilizan las agencias gubernamentales de las ramas Ejecutiva y Judicial de Puerto Rico; b) descubrir el uso que dan las agencias gubernamentales a los resultados de las evaluaciones del desempeño; y c) formular algunas propuestas sobre las implicaciones teóricas de los sistemas utilizados en el gobierno en torno a la productividad.

### Consideraciones teóricas

Los sistemas de evaluación en su forma actual han sido influenciados por tres perspectivas: las teorías de administración clásica y neoclásica y su concepción del control de la productividad; las teorías psicológicas que explican el aprendizaje, la motivación y la modificación de conducta; y las doctrinas anti discrimin del derecho legal que imponen requisitos procesales y técnicos a los procesos de evaluación.

Esta investigación asume como válidos los siguientes supuestos: a) El desempeño del empleado puede ser evaluado; es decir, que es posible identificar aspectos o dimensiones del trabajo sobre las cuáles se puede definir un estándar o nivel esperado y, mediante la observación periódica del trabajo que realiza el empleado, es posible determinar si alcanza o supera el estándar establecido. Este supuesto descansa en el modelo del análisis del trabajo (*job analysis*), mediante el cual es posible identificar y analizar los elementos que componen un trabajo (Cornelius III, Hakel y Sackett, 1979); b) Existen factores relacionados directamente con la forma en que el empleado realiza el trabajo que afectan su nivel de desempeño (Catano, Darr y Campbell, 2007). Algunos factores pueden ser: los conocimientos, las destrezas, las habilidades y el esfuerzo, entre otros; y c) Factores asociados a los procesos de evaluación del desempeño pueden propiciar la motivación del empleado, lo que a su vez redundará en mayor productividad. El modelo de dos factores de Herzberg considera el reconocimiento de un desempeño excepcional, como un factor motivador para el empleado,

lo que contribuye a aumentar su productividad (Chiavenato, 2007). La percepción de justicia en la toma de decisiones de la gerencia es otro elemento que se vincula a la motivación del empleado (Folger y Cropanzano, 1998).

## La productividad y el desempeño en la literatura

El uso del concepto de productividad ha surgido con especial intensidad en el sector gubernamental tomado de la mano del concepto del desempeño. En la literatura puede observarse el uso, a veces indistinto, de ambos conceptos. Talbot (2007: 494), por ejemplo, discute *el desempeño* de las organizaciones gubernamentales, los programas y sus políticas, y las personas, para referirse a los resultados que se obtienen a partir de indicadores o medidas de eficiencia y eficacia. En cambio, Holzer y Lee (2004: 2) se refieren a *la productividad* de las organizaciones públicas, de los programas y las políticas y de las personas, a partir de indicadores o medidas similares. Por su parte, Neal y Hesketh (2001: 8) descartan el uso del concepto de productividad al nivel de las personas; en ese caso, sugieren el uso del concepto del desempeño. Los autores definen el desempeño como la habilidad (*proficiency*) con la cual un grupo o unos individuos aplican el conocimiento, las destrezas y el esfuerzo a una tarea. En cambio, definen la productividad como el resultado obtenido en relación con las expectativas de clientes, gerentes u otros constituyentes. Por su parte, la OECD distingue el desempeño del empleado gubernamental.

Otra consideración importante en el estudio de la productividad y el desempeño es que existen otras variables que los afectan; por ejemplo, el desempeño de los empleados es mediado por una diversidad de factores, tales como: conocimiento y destrezas de los empleados con relación a su trabajo (Bohlander y Snell, 2004; Kearney y Berman, 1999) y motivación (Folger y Cropanzano, 1998; Lawler III, 2001; Maslow, 2000), entre otros.

## Los usos de la evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño es uno de los medios más comúnmente utilizados para obtener información que posteriormente puede ser utilizada para propósitos administrativos o para el desarrollo del empleado; de hecho, la literatura alude a una diversidad de usos: mejorar el desempeño, conceder recompensas, identificar potencial de desarrollo (Randell, 1973: 221), tomar decisiones administrativas (por ejemplo, retención y cesantías), ofrecer retroalimentación, validar sistemas de selección, reforzar las estructuras de autoridad, planificar (Murphy y Cleveland, 1995: 88) y motivar al personal, desarrollar planes de sucesión e identificar potencial, propiciar el diálogo entre

el gerente y el subordinado, y formalizar las apreciaciones sobre el desempeño no satisfactorio (Fletcher, 2008: 5).

La diversidad de usos de la evaluación del desempeño, si bien sugiere cuán importante es esta actividad dentro de la organización, también presenta dificultades en su aplicación. Diversos estudios han encontrado que las puntuaciones que otorgan los supervisores varían dependiendo del propósito para el cual se evalúa (Curtis, Harvey y Ravden, 2005; Harris, Smith y Champagne, 1995; Morin y Renaud, 2000). Esto se observa particularmente en las evaluaciones con propósitos administrativos, en las cuales se ha encontrado una mayor tendencia a la indulgencia (*leniency error*). Dicho de otro modo, cuando se utiliza un mismo instrumento de evaluación para varios propósitos y uno de ellos es tomar decisiones administrativas, existe una alta probabilidad de que el evaluador otorgue puntuaciones más altas que las que otorgaría, si su uso fuese uno de menor impacto adverso para el empleado.

### Los aspectos del diseño de los sistemas de evaluación

Además del problema en cuanto a la diversidad de usos y su efecto en los evaluadores, la literatura da cuenta de otras limitaciones de los sistemas de evaluación. Bohlander y Snell (2004: 352) clasifican los métodos de evaluación en tres grandes grupos: los métodos de *rasgos*, los de *conducta* y los de *resultados*. Cada uno de estos métodos tiene fortalezas y limitaciones; por ejemplo, los métodos de rasgos, como las escalas gráficas, son los más sencillos de diseñar y por lo tanto los menos costosos (Cirino Gerena, 1993); sin embargo, como no definen los niveles de desempeño, generalmente el proceso de otorgar la puntuación resulta ambiguo y difícil de llevar a cabo. Los métodos conductuales, tales como *Behaviorally Anchored Rating Scales*, *Behavioral Expectations Scales* y *Behavioral Observation Scales*, tienen mayor pertinencia al trabajo evaluado y el uso del lenguaje propio de la ocupación, ya que se desarrollan para cada ocupación (Latham y Wexley, 1994). Su mayor limitación es el alto costo y la cantidad de tiempo que toma su diseño. Los métodos de medición de la productividad y la evaluación por objetivos enfatizan en los resultados del trabajo que realiza el empleado y no en la forma en que lo lleva a cabo. En ese sentido, son más adecuados para la gerencia estratégica ya que facilitan la vinculación del desempeño a las metas y objetivos de la organización, también facilitan la discusión de los resultados, pues los aleja de las características de la persona y los acerca a las tareas (Beer, 1981); no obstante, el énfasis en los resultados pudiera hacer perder de vista valores organizacionales como la ética o el cumplimiento con las normas, a menos que la gerencia establezca mecanismos que aseguren su cumplimiento.

## La evaluación en el servicio público puertorriqueño

En Puerto Rico, desde la aprobación de la Ley Núm. 345 de 1947, se requiere la evaluación del desempeño de los empleados. Dicha ley fue sustituida por la Ley Núm. 5 de 1975, la cual estableció el mérito como el principio rector de todas las decisiones que se tomen sobre los servidores públicos. Esta ley identificó cinco áreas en las cuáles debía existir una garantía clara del uso de criterios de mérito, a saber: reclutamiento y selección; clasificación; ascensos, traslados y descensos; adiestramiento; y retención. La retención se compone de dos áreas: evaluación del desempeño y medidas disciplinarias. Aunque posteriormente la Ley Núm. 5 de 1975 fue sustituida por la Ley Núm. 184 de 2004, las disposiciones sobre el mérito y las áreas esenciales al mérito, específicamente la retención, permanecen inalteradas; por lo tanto, todas las agencias de la Rama Ejecutiva del gobierno de Puerto Rico vienen obligadas a establecer mecanismos para medir el desempeño de los empleados, que hagan viable la toma de decisiones a base de los méritos de los empleados.

En la década de 1970, la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) era la oficina de personal de sobre 90 agencias que formaban parte de la Administración Central. En 1978, esa oficina implantó los primeros mecanismos de evaluación formal aplicables a toda la Rama Ejecutiva (excepto las corporaciones públicas). Cirino Gerena (1993) ofrece en su libro una amplia descripción del *Sistema de Evaluación y Motivación de Empleados* adoptado por OCAP en 1978. De acuerdo al autor, el Sistema fue diseñado para evaluar el desempeño de sobre 100,000 empleados de carrera en sobre 100 tipos de trabajos distintos, a través de todos los departamentos y agencias de la Rama Ejecutiva. La primera parte del sistema requería identificar los deberes más importantes de cada puesto y los resultados esperados en cada uno de ellos. La segunda parte consistía de una lista de criterios de orden y disciplina, con tres niveles de desempeño en cada uno.

En 1998, con la aprobación de la Ley Núm. 45, desapareció el concepto de Administración Central y las agencias existentes a esa fecha pasaron todas a ser administradores individuales. Con esta nueva designación, cada departamento y agencia tuvo la facultad para establecer su oficina de recursos humanos y desarrollar sus sistemas. Aún así, el optimismo en cuanto a la prioridad que puedan dar las agencias a la actualización o el diseño de sus sistemas de evaluación se reduce ante la realidad de que incluso la propia OCAP, aún cuando aprobó su propio sistema de evaluación en 1999 dejó el mismo inoperante por nueve años. No fue hasta el 30 de noviembre de 2008 que esa oficina adoptó formalmente un sistema distinto al de 1978.

La Rama Judicial, por su parte, aunque tenía autonomía para administrar los sistemas de justicia por mandato constitucional, de

acuerdo a Acevedo Ayala (2002: 5) no tuvo la autoridad para administrar sus sistemas de recursos humanos hasta 1973. Hasta esa fecha, la Oficina de Personal de la Rama Ejecutiva también atendía los asuntos de la Rama Judicial. La aprobación de la Ley Núm. 64 del 31 de mayo de 1973 le otorgó a la Rama Judicial la facultad para establecer un sistema de personal autónomo basado en el principio de mérito, excelencia e idoneidad de los candidatos y empleados; sin embargo, luego de haber obtenido la facultad para administrar sus sistemas de personal, de acuerdo con Acevedo Ayala (2002), la Rama Judicial continuó el uso de los sistemas de la Rama Ejecutiva, por más de una década. Fue a partir de 1986 que comenzaron algunos esfuerzos por implantar su propio sistema de evaluación. El primer sistema se adoptó en 1989 y el segundo en 1995, pero su uso nunca fue uniforme ni consistente. Finalmente, en el 2002 se adoptó el sistema vigente en la actualidad.

Puede observarse que desde mediados del siglo XX se ha legislado para requerir sistemas de evaluación del desempeño en el servicio público; no obstante, hemos visto que en la práctica los funcionarios a cargo de su implantación, por alguna razón, no han logrado en los sistemas de evaluación del desempeño la misma consistencia que han alcanzado en otros sistemas de recursos humanos, tales como clasificación, retribución y reclutamiento.

### **El desempeño y la productividad en las nuevas tendencias de la administración pública**

Las tendencias modernas de la administración pública están orientadas a la profesionalización del servicio público y a la gerencia del desempeño como medios para alcanzar una mayor productividad gubernamental. La *profesionalización* se refiere a la política adoptada por diversos gobiernos ante la demanda de personal altamente calificado, para afrontar los nuevos retos que debe asumir la administración pública (Avalos Aguilar, 2005: 7). Específicamente, se aspira a garantizar que los servidores públicos posean una serie de atributos, tales como: el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CLAD, 2003: 3). El desempeño en el sector público es definido de la siguiente forma:

en el ejercicio de la autoridad pública, el desempeño se refiere también a las garantías del debido proceso de ley y a la aplicación correcta de las leyes y reglamentos. En el caso de la provisión de servicios públicos, se refiere además, al manejo apropiado de las relaciones con los ciudadanos (OECD, 2008: 47; traducción de la investigadora).



La *gerencia del desempeño*, por su parte, se refiere al proceso para asegurar que: a) los empleados comprenden lo que se espera de ellos; b) se evalúa su desempeño; y c) se les provee retroalimentación y ayuda para mejorar (OECD, 2008: 47). Los sistemas que se adoptan para instrumentar la gerencia del desempeño tienen como objetivos centrales el reconocimiento del alto rendimiento y la identificación de necesidades de capacitación y desarrollo.

En síntesis, las nuevas tendencias en la administración pública, en cuanto al desempeño individual, están orientadas a la formación de un servidor público profesional mediante el uso estratégico e integrado de varios sistemas de recursos humanos: reclutamiento y selección, clasificación, adiestramiento y desarrollo, y retribución. El sistema de evaluación actúa como el instrumento de identificación de las necesidades de formación individual y colectiva de la organización.

## Método

Utilizamos una encuesta para conocer las prácticas relacionadas con la administración de los sistemas de evaluación del desempeño en las agencias gubernamentales de las ramas ejecutiva y judicial. La Rama Ejecutiva consiste de 131 agencias y la Rama Judicial consiste de dos unidades principales. Estas 133 agencias constituyen el universo de la población. Los datos recopilados corresponden a 57 agencias gubernamentales, 56 de la Rama Ejecutiva y 1 de la Rama Judicial. Las agencias de la Rama Ejecutiva son clasificadas como Administrador Individual o Corporación Pública. Los administradores individuales son aquellas agencias cubiertas por la ley de servicio público vigente, en este caso, la Ley Núm. 184 de 2004. De las 131 agencias de la Rama Ejecutiva, los administradores individuales constituyen cerca del 64%.<sup>2</sup> Desde 2001, los empleados en agencias clasificadas como administradores individuales tienen derecho a ser representados por una unión y a que ésta negocie convenios colectivos, aunque no tienen derecho a la huelga. En cambio, las corporaciones públicas están cobijadas por la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, por lo cual le responden a una junta o cuerpo directivo y sus empleados tienen derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la huelga. En cuanto a la Rama Judicial, ésta se compone del Tribunal General y la Oficina de Administración de los Tribunales. Los asuntos de recursos humanos se rigen por la Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, según enmendada, conocida como “Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” y por los reglamentos promulgados por el Juez Presidente. Sus sistemas de recursos humanos poseen todos los elementos de los sistemas de mérito.

En cuanto al número de empleados, la Rama Ejecutiva cuenta con aproximadamente 205,315 y la Rama Judicial con 5,203 (OGP,

2008). Se estima que sobre 125,000 empleados de la Rama Ejecutiva tienen derecho a la sindicación. Esto representa más del 70% de los empleados de esa rama. En el caso de la Rama Judicial, los empleados no tienen derecho a la sindicalización.

### **Conceptos centrales**

Los conceptos centrales de esta investigación son la evaluación del desempeño y la productividad del servicio público. Aunque existen varias definiciones en la literatura revisada, para propósitos de esta investigación, un sistema de evaluación del desempeño se define como cualquier lista de criterios o dimensiones del trabajo; y las reglas y los procedimientos relacionados, adoptadas por la oficialidad de la agencia y utilizadas por los supervisores para cualificar el nivel de ejecución de un empleado o de un grupo de empleados a su cargo. Esto incluye los sistemas utilizados para cualificar el desempeño de empleados probatorios, permanentes, transitorios y de confianza. La mayoría de las agencias gubernamentales tienen más de un sistema de evaluación; por lo tanto, para distinguirlos se determinó que si estaba dirigido a diferentes grupos o si había diferencias de por lo menos un criterio, se consideraría un sistema distinto y se reportaría la información sobre éstos de manera separada. La productividad es entendida como la capacidad de los organismos gubernamentales para lograr los resultados esperados de acuerdo a la misión de la agencia y a las metas y los objetivos de los programas gubernamentales.

### **Recopilación y análisis de datos**

La Orhela, a través de su Unidad de Investigación, fue la responsable de la distribución y el recogido de los cuestionarios. Esta colaboración fue condicionada a que se le permitiera al personal de la agencia revisar el cuestionario, que al final de la investigación se le hiciera llegar copia del informe con los resultados y que se reconociera la participación de la Unidad de Investigación en el proyecto. La investigadora accedió al pedido que consideró sumamente razonable y generoso.

La investigadora desarrolló un cuestionario que en términos generales requería información sobre el número de empleados de la agencia, el número de empleados evaluados, el número de sistemas o formularios de evaluación en uso, la cantidad y la descripción de los criterios utilizados para evaluar el desempeño en cada sistema, el uso de la información y el tipo de análisis que se hace de la información obtenida del proceso. También preparó las instrucciones a los empleados que completarían el mismo. Este cuestionario fue examinado y revisado por un grupo de especialistas de la Unidad de

Investigación de la Orhela y éstos hicieron varias sugerencias que contribuyeron a mejorarlo sustancialmente. Además, solicitaron que se incluyeran dos preguntas adicionales de interés para la agencia. Una de éstas se relacionaba con la adopción de criterios de calidad por parte de la agencia, en respuesta a una ley de reciente aprobación y la otra fue que se precisara la preparación académica de cada puesto asignado a las unidades de evaluación de las agencias. El personal de la Orhela también revisó las Instrucciones y sugirió algunos cambios para clarificar las mismas.

La investigadora acordó con la Orhela llevar a cabo una reunión con los directores de Recursos Humanos y personal a cargo de administrar los sistemas de evaluación de las agencias de la Rama Ejecutiva y Judicial para discutir las instrucciones y el cuestionario. En la actividad, la Directora de la Orhela<sup>3</sup> explicó brevemente el propósito del proyecto y la importancia de la participación de su agencia en el mismo, y los exhortó a proveer la información dentro del tiempo establecido. La investigadora agradeció la presencia de los asistentes, leyó y explicó las Instrucciones y contestó varias preguntas.

Originalmente, la fecha de entrega del cuestionario establecida fue el 31 de octubre de 2008; sin embargo, a esa fecha varias agencias habían solicitado a la Orhela una extensión de entre una y dos semanas. En consulta con la investigadora, la Orhela les concedió el tiempo solicitado y los últimos cuestionarios se recibieron un mes más tarde de la fecha original.

Se recibieron los cuestionarios de 60 agencias, lo que representó un 45% del total de las agencias. De las 60 agencias que cumplimentaron los cuestionarios, 57 indicaron que tenían por lo menos un sistema de evaluación vigente y 3 indicaron que no tenían sistemas de evaluación.

Los cuestionarios fueron tabulados y los datos fueron registrados en una base de datos del programado SPSS. Posteriormente, se produjeron distribuciones de frecuencias y tabulaciones cruzadas de los datos.

## **Resultados**

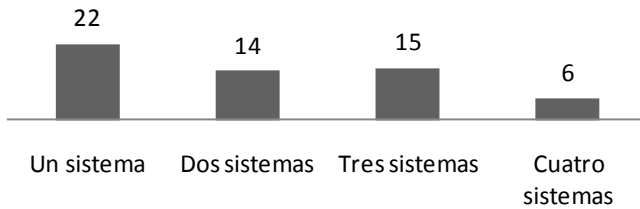
### **Perfil de las agencias participantes**

De los 133 organismos a los que se les solicitó la información, recibimos los cuestionarios de 60 de ellos, lo que equivale a un 45% del universo. Los administradores individuales constituyen aproximadamente el 64% de los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva y el 71% de las agencias participantes. En el caso de las agencias excluidas de la aplicación de la Ley 184 de 2004, éstas constituyen el 36% de los organismos gubernamentales y el 29% de los participantes. En 37 de las 60 agencias que contestaron el cuestionario

había personal unionado. En esas agencias el personal unionado ascendía a 106,612 empleados.

De los 60 organismos gubernamentales que respondieron el cuestionario, únicamente tres indicaron que no cuentan con sistemas de evaluación del desempeño. Los restantes 57 indicaron tener entre uno y cuatro sistemas de evaluación (ver la Figura 1). En total, los 57 organismos gubernamentales tienen 119 sistemas de evaluación.

**Figura 1. Cantidad de sistemas de evaluación en las agencias**



Los 57 organismos gubernamentales que cuentan con por lo menos un sistema de evaluación indicaron que cuentan con un sistema para evaluar al personal en periodo probatorio; no obstante, sólo 42 de éstos cuenta con algún sistema para evaluar al personal de carrera. En 13 (23%) de las 57 agencias también cuentan con un sistema para evaluar al personal con nombramiento transitorio. Además, 24 organismos gubernamentales (42%) cuentan con un sistema de evaluación para el personal supervisor y 3 (5%) cuentan con sistemas para evaluar al personal de confianza. Encontramos además, que sólo 18 agencias (32%) indicaron que cuentan con un sistema de evaluación para el personal unionado (ver la Figura 2).

**Figura 2. Tabla de tipos de empleado y por ciento de las agencias que lo evalúan**

Tipo de empleado evaluado	Agencias con sistema de evaluación
En periodo probatorio	100%
Regulares no unionados	54%
Supervisores	42%
Unionados	32%
Transitorios	23%
De confianza	5%
Total de agencias con sistemas de evaluación	57

Una de nuestras preguntas iba dirigida a conocer la preparación académica del personal que administra los sistemas de evaluación del desempeño de las agencias participantes. Las agencias ofrecieron información sobre 162 empleados, de los cuáles el 82% poseía grado de Bachillerato; un 13% poseía Grado Asociado; un 14% poseía un Diploma de Escuela Superior y un 5% marcó la opción de Otros, sin especificar la preparación académica.

### Perfil de los empleados

En total, las agencias participantes tenían cerca de 136,000 empleados públicos. Esto representa aproximadamente el 64% del total de los empleados públicos de las ramas ejecutiva y judicial, que eran 210,519 (OGP, 2008). Una de las agencias participantes fue el Departamento de Educación, el cual contaba con 72,067 empleados. Entre las 57 agencias que reportaron datos sobre sus empleados informaron que unos 115,097 empleados eran permanentes, 10,092 estaban en periodo probatorio y 8,303 eran empleados con nombramientos transitorios. Del total de empleados de las agencias participantes, unos 106,612 eran empleados unionados, lo que representa el 78% (ver la Figura 3) de los empleados de las 60 agencias participantes.

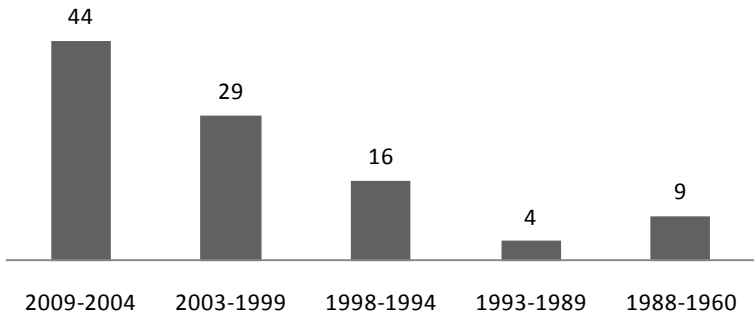
**Figura 3. Tabla de tipos de nombramiento de los empleados de las agencias participantes**

Tipo de nombramiento	Cantidad	Por ciento
Permanentes	115,097	86.22
Probatorios	10,092	7.56
Transitorios	8,303	6.22
Total	133,492 <sup>4</sup>	100

### Características de los sistemas

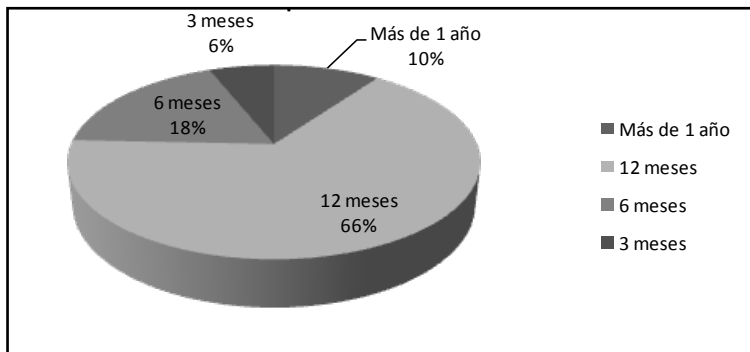
Las agencias participantes reportaron la existencia de 119 sistemas de evaluación. Aunque 44 de estos sistemas fueron adoptados o actualizados durante los pasados 5 años, los 88 restantes tenían más de 5 años de uso sin haber sido actualizados. En la Figura 4 se puede observar que incluso 9 de estos sistemas fueron adoptados o revisados por última vez hace más de 20 años. No obtuvimos respuesta a esta pregunta para 7 de los sistemas reportados.

**Figura 4. Fecha de aprobación de los sistemas de evaluación**



De los 119 sistemas de evaluación vigentes, en 104 de éstos las agencias participantes ofrecieron información sobre la fecha del ciclo de evaluación completado más recientemente. De los 104 sistemas reportados, 92 completaron el ciclo más reciente en 2008; 11, en 2007; y 1, en 2006. En cuanto a la duración del ciclo de evaluación, obtuvimos información para 111 de ellos. En 33 de los sistemas, la duración del ciclo era variable. Estos sistemas de ciclos variables fueron en su mayoría sistemas para evaluar el desempeño en el periodo probatorio. Ello obedece a que, generalmente, la duración del periodo probatorio en el sector público varía de una clase de puesto a otra. En cambio, en los sistemas de evaluación para empleados permanentes y transitorios los ciclos de evaluación tienden a ser similares para todas las clases de puestos. En 54 de los sistemas reportados, el ciclo de evaluación fue de entre 7 y 12 meses. Quince de los sistemas reportados tenían ciclos de evaluación de entre 4 y 6 meses; y 5 sistemas tenían ciclos de 3 meses. Solamente 4 sistemas excedieron los 12 meses (ver la Figura 5).

**Figura 5. Duración del ciclo de evaluación de los sistemas reportados**



En cuanto al número de evaluaciones que realizan dentro de cada ciclo o periodo de evaluación, las agencias participantes ofrecieron información sobre 112 de los sistemas. De éstos, en 42 sistemas llevaban a cabo dos evaluaciones durante un ciclo completo; en 35 sistemas llevaban a cabo una sola evaluación en cada ciclo; y en 21 de ellos llevaban a cabo más de tres evaluaciones en un ciclo. En 10 de estos sistemas, las agencias informaron que el número de evaluaciones variaba dentro de un ciclo.

También quisimos conocer si los criterios utilizados para evaluar a los supervisores eran los mismos utilizados para evaluar al resto del personal. De las 60 agencias participantes, 49 contestaron la pregunta; de éstas, 23 contestaron afirmativamente y 26 respondieron en la negativa.

### Administración de los sistemas de evaluación

Nos interesó conocer qué mecanismos utilizaban las oficinas de recursos humanos para asegurar el uso correcto de los sistemas de evaluación. Ésta fue una pregunta abierta que contestaron 48 agencias, de las cuales, 19 expresaron que ofrecían adiestramientos o talleres y 17 indicaron que ofrecían orientación a los supervisores sobre el sistema. En cinco agencias se entregaban manuales y formularios con información sobre el uso correcto del sistema, y tres agencias indicaron que la oficina de recursos humanos supervisaba y daba seguimiento a los supervisores. Cuatro agencias indicaron no poseer la información o estar en el proceso de establecer controles.

**Figura 6. Tabla de mecanismos utilizados por las oficinas de recursos humanos para asegurar el uso correcto de los sistemas de evaluación**

Respuestas	Cantidad de agencias	Por ciento
Ofrece adiestramientos a los supervisores	19	43.19
Ofrece orientación a los supervisores	17	38.63
Los manuales y formularios contienen la información	5	11.37
Supervisa y da seguimiento a los supervisores	3	6.81
Número de agencias que tenían algún mecanismo	44	100.00
No posee información	1	
No hay mecanismos	3	

Preguntamos si se les ofrecía adiestramiento a los supervisores. Treinta agencias (50%) contestaron en la afirmativa y veinte (33%) indicaron que no ofrecían adiestramiento a sus supervisores. Diez (17%) agencias no contestaron la pregunta. Luego, presentamos una lista de temas de adiestramientos que incluían aspectos de conocimiento sobre el sistema, destrezas en el uso del sistema y técnicas de desarrollo, para que marcaran todos aquellos que eran cubiertos en las actividades de capacitación de sus agencias. La mitad de las 50 agencias que respondieron la pregunta indicaron que en los adiestramientos se les explica a los supervisores los procedimientos a seguir. Otras 22 agencias (44%) respondieron que ofrecen adiestramientos dirigidos a aumentar el conocimiento del evaluador sobre qué es un sistema de evaluación y su propósito y 21 agencias (42%) ofrecen información sobre los deberes y las responsabilidades del evaluado y del evaluador con respecto al sistema. Unas 15 agencias (30%) indicaron que adiestran a sus supervisores sobre el manejo de la reunión de evaluación y sobre la aplicación de los criterios de evaluación a cada tipo de trabajo. La Figura 7 detalla las respuestas a esta pregunta.

**Figura 7. Tabla de los contenidos de los adiestramientos ofrecidos a los supervisores en las agencias participantes**

<b>Clases de adiestramientos que se le ofrece a los supervisores</b>	<b>Agencias</b>	<b>Por ciento</b>
Conocimiento del evaluador sobre qué es un sistema de evaluación y su propósito	22	44
Conocimiento sobre los deberes y las obligaciones del evaluado y del evaluador	21	42
Conocimiento sobre los procedimientos a seguir	25	50
Destrezas para conducir la reunión de evaluación	15	30
Destrezas en el manejo de conflictos durante la reunión de evaluación	12	24
Destrezas en la recopilación y valoración de datos sobre el desempeño del empleado	11	22
La aplicación de los criterios de evaluación a cada tipo de trabajo	15	30
La preparación de planes de desarrollo	11	22
La preparación de planes de mejoramiento o correctivos	12	24
Otros	8	16
Número de agencias que contestó la pregunta	50	

Le presentamos una lista de posibles cálculos que pueden ser utilizados en el análisis de los resultados de las evaluaciones cuando



se utilizan sistemas de evaluación cuantitativos. Les instruimos que podían seleccionar todas las alternativas aplicables a su agencia. Cincuenta agencias respondieron la pregunta. De éstas, 36 (72%) respondieron que no calculaban estadísticas sobre los resultados y 14 (28%) seleccionaron alguna de las alternativas provistas. Diez de las agencias que seleccionaron alguna alternativa, expresaron que calculan el número de empleados que exceden lo esperado o que sobresalen y el número de empleados cuyos resultados o puntuaciones están por debajo de lo esperado. Siete agencias indicaron que calculan la puntuación o el resultado promedio por cada unidad o división de trabajo. Únicamente dos agencias expresaron que calculan los promedios de las evaluaciones por grupo ocupacional o por clase de puesto. Cuatro agencias, marcaron la alternativa “Otras”, pero no ofrecieron información adicional.

Otro aspecto que nos interesaba conocer era el nivel de satisfacción de los administradores de los sistemas de evaluación con respecto a sus sistemas. Además, aprovechamos para indagar sobre su percepción en cuanto al nivel de satisfacción de los supervisores y de los empleados con los sistemas que utilizan. Utilizamos una escala Likert de cuatro niveles, a saber: muy satisfecho, satisfecho, algo satisfecho y muy insatisfecho. Veintinueve (59%) de los administradores de los sistemas expresaron sentirse satisfechos o muy satisfechos con los sistemas que administran. Veinticinco (51%) de éstos opinaron que los supervisores se sentían satisfechos o muy satisfechos y sólo 21 (42%) opinó que los empleados se sentían satisfechos o muy satisfechos con los sistemas de evaluación. Once agencias no respondieron ninguna de las tres preguntas.

En cuanto al uso que se le da en las agencias a la información que producen los sistemas de evaluación, le presentamos una lista de siete alternativas, con la opción de “Otros”. Los participantes podían seleccionar todas las alternativas aplicables. De las 49 agencias que respondieron la pregunta, 35 (71%) indicaron que utilizaban la información para tomar decisiones sobre aumentos salariales por mérito, 31 (63%) la utilizaban para determinar necesidades de adiestramiento, 29 (59%) la utilizaban para tomar decisiones sobre ascensos y reclasificaciones, 24 (49%) la utilizaban para tomar decisiones sobre desarrollo profesional, 15 (31%) la utilizaban tanto para las decisiones de acciones disciplinarias como para premios y reconocimientos, y sólo 7 (14%) la utilizaban para decidir sobre asignaciones especiales de trabajo. Diez agencias indicaron que le daban otros usos, pero no especificaron cuáles.

## Métodos de evaluación

Los sistemas de evaluación de las agencias participantes, en su

inmensa mayoría, corresponden al método de rasgos, en el cual se identifican una serie de criterios y se aplica una escala de desempeño de entre tres y cinco niveles. Los criterios más utilizados corresponden a aspectos de orden y disciplina (asistencia, puntualidad, productividad, cooperación e integridad, entre otros). Observamos una tendencia a utilizar definiciones generales en cada nivel de desempeño, sin hacer referencia a algún trabajo en particular. Uno de los cambios evidentes entre el sistema aprobado en 1978 por la OCAP y los sistemas utilizados actualmente es que, salvo en contadas excepciones, se ha eliminado la primera parte que consistía en una lista de los deberes principales y los resultados esperados para cada uno. Encontramos además que tres agencias cuentan con sistemas de evaluación de competencias.

## Discusión

Dado el hecho de que el 64% de los empleados públicos de las ramas ejecutiva y judicial laboran en las agencias participantes, los resultados del estudio adquieren mayor valor descriptivo en cuanto a su situación con respecto a los sistemas de evaluación del desempeño. Las agencias que reportaron sistemas de evaluación para su personal unionado indicaron tener en conjunto solamente 22,599 empleados unionados. Esto quiere decir que apenas un 21% de los empleados unionados en las agencias participantes es evaluado periódicamente. En cambio, 42 agencias contaban con un sistema para evaluar al personal de carrera no unionado, que representaba sólo el 13% de los empleados reportados. Una explicación a la ausencia de sistemas de evaluación para el personal unionado puede estar relacionada con el uso que se le da a las evaluaciones en las agencias gubernamentales. Si consideramos que las agencias tienden a utilizar las evaluaciones para documentar los aumentos salariales por mérito, entonces la evaluación no tiene mayor utilidad para los unionados ya que sus aumentos salariales son negociados por convenio y no están relacionados con la calidad del desempeño. Tampoco les aplican las disposiciones salariales de la Ley Núm. 184, *supra*, por las cuales se requiere evidencia del servicio meritorio para conceder un aumento por ese concepto; no obstante lo anterior, al no evaluar a la mayoría de sus empleados, el gobierno pierde una oportunidad única de intercambiar información sobre el desempeño, documentar la excelencia o el desempeño pobre y recoger información directamente vinculada a las funciones de los puestos para diseñar sus programas de adiestramiento (Bohlander y Snell, 2004; Cirino Gerena, 1993; Fletcher, 2008).

También resulta interesante y novedoso el hecho de que tres agencias reportaran tener sistemas para evaluar el personal de confianza; primero, porque este tipo de empleado es de libre selección y remoción, es decir, es seleccionado sin competir y permanece en el puesto a voluntad del

jefe de la agencia, sin expectativa de permanencia; segundo, porque sus aumentos salariales por servicios meritorios sólo requieren de la recomendación del jefe o superior jerárquico y no de una evaluación; y tercero, porque tradicionalmente los oficiales de recursos humanos tendían a ver con suspicacia la evaluación del personal que no es de carrera, bajo el argumento de que podían crearse expectativas de permanencia en los puestos si se documentaba un desempeño sobresaliente. El mismo argumento era utilizado en el caso de los empleados con nombramientos transitorios. Y observamos con igual sorpresa que 13 agencias contaban con sistemas y evaluaban a sus empleados transitorios. Una posible explicación es que los temores a crear expectativas de permanencia hayan ido desapareciendo al contar con mejor asesoramiento legal en cuanto al manejo del proceso de evaluación. Otra explicación puede ser que las experiencias pasadas, en el caso de los empleados transitorios, en las cuales se han aprobado leyes especiales para obviar el proceso de reclutamiento regular y concederles la permanencia, sujeto a que exista una evaluación de los servicios prestados durante ese periodo, hayan convencido a algunos oficiales de recursos humanos de que es mejor tener las evaluaciones disponibles en la eventualidad de que sean necesarias, en lugar de tener que producirlas a última hora cuando se aprueba la ley especial. En cualquier caso, nos parece que es un aspecto que deberá ser estudiado en futuras investigaciones.

En cuanto a los usos que dan las agencias a los sistemas de evaluación, los resultados coinciden con la literatura revisada en el sentido de que las evaluaciones generalmente se utilizan para desarrollo y para tomar decisiones administrativas (Bohlander y Snell, 2004); sin embargo, la literatura revisada advierte sobre el aparente conflicto que puede crearse cuando se utiliza un mismo sistema para ambas cosas (Cirino Gerena, 1993; Murphy y Cleveland, 1995). Los resultados sugieren que los sistemas utilizados por las agencias participantes cumplen diversos propósitos, lo que podría aumentar el error de indulgencia (*leniency error*) en los resultados de las evaluaciones, haciéndolas poco confiables, tanto para la toma de decisiones administrativas, como para el desarrollo de los empleados.

Los resultados también sugieren que las oficinas de recursos humanos, en su mayoría, no identifican las puntuaciones más altas obtenidas. Entonces, debemos inferir que la decisión de conceder aumentos se toma en un proceso separado de la evaluación y que es después de seleccionar los empleados que recibirán aumentos salariales que la oficina de recursos humanos corrobora que el empleado fue evaluado y obtuvo una evaluación satisfactoria. El problema de esta secuencia de pasos es que puede haber empleados que por diversas razones, justas o injustas, no son recomendados para recibir aumentos salariales o ascensos por sus supervisores y, sin embargo, poseen resultados similares o superiores a los de otros compañeros que sí

son recomendados. En la medida en que no existe relación entre las puntuaciones más altas de las evaluaciones y las decisiones en cuanto a los aumentos por mérito, surgen dudas en cuanto a los criterios utilizados para conceder aumentos salariales. Esto, de acuerdo a la literatura revisada, propicia la percepción de injusticia, lo que finalmente puede reducir la productividad (Folger y Cropanzano, 1998).

Por otro lado, la mayoría de las agencias indicó que utiliza las evaluaciones para la determinación de necesidades de adiestramiento; no obstante, los resultados sugieren que muy pocas analizan las puntuaciones más bajas de cada ciclo de evaluación y menos de una cuarta parte de estas ofrece adiestramiento a sus supervisores en la preparación de planes de desarrollo para sus empleados. Estos resultados sugieren un desfase entre las expectativas de uso de los sistemas de evaluación y las actividades que llevan a cabo las oficinas de recursos humanos, para apoyar el uso de la información de sus sistemas para los propósitos esbozados por sus agencias.

### **Aspectos administrativos de los sistemas**

Una función propia de la administración de los recursos humanos es mantener sus sistemas actualizados. Generalmente, los sistemas se actualizan entre cada cinco y siete años. Ello supone que en ese periodo no han ocurrido cambios de gran impacto en las metas y la estructura de la organización o en la división del trabajo. La mayoría de los sistemas de evaluación reportados llevan más de cinco años en uso. Al analizar los criterios de evaluación de los sistemas estudiados, muy pocos de estos sistemas consideran las metas y objetivos organizacionales de forma específica. Posiblemente, esto se debe a que la mayoría de estos sistemas contienen criterios genéricos asociados a los rasgos o características del empleado, lo que hace innecesaria la actualización de los sistemas para mantener la vigencia de los criterios con respecto a las metas y objetivos organizacionales.

De las 57 agencias que indicaron tener algún sistema de evaluación, poco menos de la mitad ofrecían algún tipo de adiestramiento a sus evaluadores; y aquellas que los ofrecían indicaron que la mayoría de los adiestramientos iban dirigidos a explicar los procedimientos. Muy pocos fueron dirigidos a aumentar las destrezas necesarias para realizar una evaluación. La literatura revisada reconoce la falta de destrezas de los supervisores para aplicar los criterios, para dar retroalimentación y para manejar la reunión de evaluación como algunas de las fuentes de error más frecuentes en los procesos de evaluación (Elicker y Levy Hall, 2006; Gabris e Ihrke, 2000; Jawahar, 2006). Estos resultados podrían sugerir que las agencias gubernamentales le conceden mayor importancia al cumplimiento con las reglas y los procedimientos que a la efectividad del proceso.

Finalmente, la inmensa mayoría de los sistemas de evaluación reportados utilizan el método de rasgos. Esto posiblemente se debe a que son sistemas viejos que emanan del sistema original aprobado por la OCAP, en 1978. Las dos críticas que hace Cirino (1993) a este método son: a) el uso de criterios que en realidad son rasgos de personalidad; y b) la ambigüedad de la definición de los niveles de ejecución de cada criterio. De hecho, del sistema aprobado en 1978, parecería que se ha eliminado la parte más objetiva y de mayor pertinencia (los deberes y resultados), mientras se ha retenido y expandido la parte más subjetiva del mismo. Beer (1981) también expresa su preocupación con respecto a los métodos de rasgos, particularmente en el contexto de la entrevista de evaluación, en la cual la discusión obligatoriamente deberá girar en torno a rasgos o características personales, lo que propicia la *defensividad* y aumenta el potencial de conflictos. Un elemento que puede reducir la ambigüedad en el método de rasgos es la destreza del supervisor para vincular los criterios al trabajo que lleva a cabo el empleado. De esta forma, se reduce la subjetividad y le da mayor relevancia a la evaluación como medio para desarrollar al empleado; no obstante, éste es un tópico de adiestramiento ignorado por la mayoría de las agencias participantes.

Un aspecto que no queda claro de los resultados de esta investigación es el proceso que siguen los oficiales de recursos humanos para utilizar la información obtenida de las evaluaciones en la toma de decisiones sobre ascensos, aumentos salariales y desarrollo; por lo tanto, sugerimos que en futuras investigaciones se indague específicamente sobre la forma en que la información entra al proceso de tomar la decisión. Tampoco surge con claridad la relación entre el sistema de evaluación y los demás sistemas de recursos humanos, si alguna. Dada la importancia de contar con sistemas de recursos humanos integrados, que persigan los mismos objetivos organizacionales, éste es otro tema que deberá ser estudiado con mayor profundidad.

## Conclusiones

Los sistemas de evaluación utilizados por la mayoría de los organismos gubernamentales estudiados plantean algunas contradicciones con relación a las nuevas tendencias en la administración pública. Las agencias gubernamentales, salvo contadas excepciones, utilizan métodos poco confiables que parecen responder a una necesidad de control de la productividad y de la normalización del trabajo. Por ello, resultan en un modelo de gerencia autoritario y anticuado que contraviene a los modelos de gerencia participativa que se proponen al presente como medios para lograr innovación, flexibilidad y mayor calidad en los servicios. En el afán de la uniformidad, a través de rúbricas que proveen poca o ninguna

flexibilidad al supervisor, se le requiere ejercer un juicio crítico sobre aspectos genéricos del trabajo que no son necesariamente los de mayor importancia para la mayoría de las ocupaciones. Esto derrota el propósito de la evaluación del desempeño que debe ser, en primer lugar, el intercambio de información que propicie el desarrollo del empleado y, en segundo lugar, la documentación de las acciones administrativas con información fidedigna. Cuando los aspectos evaluados guardan poca o ninguna relación directa con el trabajo, el ejercicio produce todos los males mencionados en la literatura: malestar en la relación supervisor-supervisado, baja motivación, percepción de injusticia y falta de confianza en los procesos administrativos, y ninguno de sus beneficios. No debe extrañarnos entonces que sólo una pequeña proporción de los empleados públicos toman parte en este proceso. Tampoco sorprende el hecho de que los empleados unionados, en su mayoría, no son evaluados. Es de esperar que los sindicatos, como representantes de los empleados rechacen cualquier actividad que tenga el potencial de perjudicar a sus miembros y que les produzca poco o ningún beneficio. Así las cosas, podemos afirmar que muy poco o nada se conoce sobre el nivel de desempeño individual del servicio público puertorriqueño, particularmente de la Rama Ejecutiva.

La administración pública puertorriqueña, por distintas razones, ha perdido legitimidad ante diversos sectores del País. Debemos inferir que algunas de esas razones se relacionan con el pobre desempeño de algunos servidores públicos, unos por carencia de conocimientos y destrezas y otros por actitudes inapropiadas. Una de las responsabilidades centrales de los supervisores y directivos públicos es el desarrollo de las destrezas de sus supervisados y el manejo de problemas de actitud mediante la orientación y las acciones disciplinarias. Éstas son responsabilidades que van más allá de la existencia de un sistema formal de evaluación, a la médula de lo que significa supervisar; sin embargo, hemos observado en esta investigación que los supervisores no reciben la capacitación necesaria para aquilatar el desempeño de sus empleados o para manejar los problemas del desempeño. Esto plantea una carencia de destrezas y conocimientos a todos los niveles de las organizaciones, con contadas excepciones. Lo anterior nos lleva a concluir que en la mayoría de las agencias gubernamentales no se atiende adecuadamente el desempeño de los servidores públicos. Ante la dificultad que presentan los métodos de evaluación al presente, los gerentes y el personal de recursos humanos han optado por no evaluar el desempeño. Esto tiene serias implicaciones para la administración pública y para los sistemas de mérito.

En marzo de 2009, mediante la aprobación de la Ley Núm. 7, el Gobernador Luis G. Fortuño solicitó y recibió autorización para tomar varias decisiones, cuatro de ellas pertinentes a este estudio; éstas son: a) la suspensión temporal del sistema de mérito en las agencias y

departamentos de la Rama Ejecutiva; b) la adopción de la antigüedad como el criterio principal para la toma de decisiones sobre el personal público; c) la suspensión temporal de los convenios colectivos; y d) la cesantía masiva de sobre 20,000 empleados públicos. Una de las principales implicaciones de esta ley es que sustituye el criterio de la calidad (el mérito) por el de la cantidad (la antigüedad). Esto ocurre, a nuestro entender, por dos razones fundamentales: porque en el gobierno no existen mecanismos adecuados para medir la calidad; y porque el gobierno le asigna muy poco valor al mérito y a los acuerdos negociados colectivamente en el servicio público; sin embargo, el efecto de esta decisión, en cuanto al desempeño gubernamental es previsible: sale del servicio público una cohorte de empleados (de 13.5 años en el servicio o menos) que posee mayor nivel de escolaridad, mayor competencia tecnológica y mayor diversidad demográfica (mujeres, personas con impedimentos e inmigrantes, entre otros) que las cohortes que le anteceden. A la par con esa decisión, el gobierno se propone reformar las agencias y departamentos para hacerlas más productivas y que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos. En este caso, la acción contradice la intención. La salida de un número tan alto de empleados con las características antes mencionadas y sin consideración al mérito, pone en peligro cualquier propuesta de innovación y cambio.

La suspensión de los convenios colectivos, así como de las disposiciones del principio de mérito de forma simultánea, desnudan al servicio público de toda protección contra los excesos de poder y da paso a que además de la antigüedad, se utilicen criterios políticos-partidistas en las decisiones administrativas. De esta forma, la inexistencia de información válida y confiable sobre el desempeño de los empleados públicos, agudiza la crisis y aunque no haya sido esgrimida públicamente, en cierta forma sirve como justificación a los gobernantes para suspender los sistemas de mérito y adoptar cualquier otro criterio que legalmente se considere legítimo para estos fines, como es el caso de la antigüedad.

A base de todo lo anterior, concluimos que el viejo modelo de la normalización de trabajos que no son iguales ya no resulta útil; tampoco, el modelo del sistema de evaluación como medio para documentar el castigo, pero la opción de no evaluar el desempeño no parece la mejor. Todo esto plantea una necesidad urgente de nuevas propuestas para atender el asunto del desempeño de los servidores públicos. La profesionalización del servicio público a partir de los sistemas de mérito y la gerencia del desempeño, como mecanismo integrador y orientador del proceso, deben ser consideradas. Si bien éstas no son alternativas perfectas, la literatura sobre las experiencias de otros gobiernos sugiere que pueden ser un excelente punto de partida, en la formulación de un nuevo modelo de desempeño fundamentado en el desarrollo de los recursos humanos gubernamentales.

1. Esta investigación fue auspiciada por el Centro de Investigaciones Sociales, con la colaboración de la Oficina de Recursos Humanos del ELA.

2. El Departamento de Justicia y la Policía de Puerto Rico no están cubiertas por la Ley Núm. 45 de 1998.

3. Lcda. Marta Vera, ex Directora de la Oficina de Recursos Humanos del ELA.

4. De las 60 agencias que contestaron el cuestionario, tres reportaron el total de empleados de la agencia, pero no ofrecieron información sobre el tipo de nombramiento de sus empleados.

## REFERENCIAS

- Acevedo Ayala, B. L. (2002). *Sistema de evaluación de la rama judicial* (Tesis aprobada por la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras).
- Avalos Aguilar, R. (2005). *La profesionalización como sistema eficaz de personal en el marco de una administración pública orientada a resultados: un reto para lograr la gobernabilidad*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago de Chile.
- Beer, M. (1981). Performance appraisal: Dilemmas and possibilities. *Organizational Dynamics*, 9(3), 24-36.
- Bohlander, G. y Snell, S. (2004). *Managing human resources* (13 ed.). Ohio: Thomson-South Western.
- Catano, V. M., Darr, W. y Campbell, C. A. (2007). Performance appraisal of behavior based competencies: A reliable and valid procedure. *Personnel Psychology*, 60(1), 201-230.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta iberoamericana de la función pública*. Obtenido en [www.clad/ve.org](http://www.clad/ve.org).
- Chiavenato, I. (2007). *Administración de recursos humanos: el capital humano de las organizaciones* (8 ed.). México: McGraw Hill Interamericana.
- Cirino Gerena, G. (1993). *La evaluación dinámica del desempeño*. San Juan: Editora Corripio.



- Cornelius III, E. T., Hakel, M. D. y Sackett, P. R. (1979). A methodological approach to job classification for performance appraisal purposes. *Personnel Psychology*, 32(2), 283-297.
- Curtis, A. B., Harvey, R. D. y Ravden, D. (2005). Sources of political distortions in performance appraisals: Appraisal purpose and rater accountability. *Group & Organization Management*, 30(1), 42-60.
- Elicker, J. D., Levy, P. E. y Hall, R. J. (2006). The role of leader-member exchange in the performance appraisal process. *Journal of Management*, 32(4), 531-551.
- Fletcher, C. (2008). *Appraisal, feedback and development: Making performance review work*. New York: Routledge.
- Folger, R. y Cropanzano, R. (1998). *Organizational justice and human resource management*. Thousand Oaks: Sage Publishers.
- Gabris, G. T. e 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, 41-53.
- Harris, M. M., Smith, D. E. y Champagne, D. (1995). A field study of performance appraisal purpose: Research versus administrative-based ratings. *Personnel Psychology*, 48(1), 151-160.
- Holzer, M. y Lee, S. H. (Eds.). (2004). *Public productivity handbook* (2 ed.). New York: Marcel Dekker.
- Jawahar, I. M. (2006). An investigation of potential consequences of satisfaction with appraisal feedback. *Journal of Leadership and Organizational Studies*, 13(2), 14-28.
- Kearney, R. C. y Berman, E. M. (Eds.). (1999). *Public sector performance: Management, motivation and measurement*. Boulder: Westview Press.
- Latham, G. P. y Wexley, K. N. (1994). *Increasing productivity through performance appraisal* (2 ed.). Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Lawler III, E. E. (2001). *Cómo recompensar la excelencia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Maslow, A. H. (2000). The hierarchy of needs. En D. C. Stephens (Ed.), *The Maslow business reader* (pp. 3-5). New York: John Wiley & Sons.
- McGregor, D. (2006). *The human side of enterprise* (Annotated ed.). New York: McGraw Hill.
- Morin, D. y Renaud, S. (2000). The effect of organizational context on the motivation of raters to produce lenient appraisals.

*International Review of Administrative Sciences*, 66, 637-654.

- Murphy, K. R. y Cleveland, J. N. (1995). *Understanding performance appraisal*. Thousand Oaks: Sage Publishers.
- Neal, A. y Hesketh, B. (2001). Productivity in organizations. En N. Anderson, D. S. Ones, H. K. Sinangil y C. Viswesvaran (Eds.), *Handbook of industrial, work & organizational psychology* (Vol. 2, pp. 7-24). London: Sage Publications.
- Oficina de Gerencia y Presupuesto. (2008). *Documento de presupuesto 2008-2009*. San Juan: OGP.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *The state of the public service*. París: OECD.
- . (2006). *La modernización del estado: el camino a seguir*. Madrid: OECD.
- Randell, G. A. (1973). Performance appraisal: Purposes, practices and conflicts. *Occupational Psychology*, 47(3/4), 221-224.
- Talbot, C. (2007). Performance management. En E. Ferlie, L. E. Lynn & C. Pollit (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 491-520). New York: Oxford University Press.