



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**

**Facultad de Economía y Negocios
Facultad de Psicología**

Competencias y Evaluación del Desempeño: Factores de éxito/fracaso que han influido en las experiencias implementadas en servicios del Estado en Chile.

Tesis para optar al título de Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones, MGP

Por
Hugo Marchant Guzmán

Director de Tesis: Eduardo Abarzúa Cruz

Santiago, Chile
2012

DEDICATORIA

A Ingrid, Denisse y Javiera...

“He tomado sobre mis espaldas el monopolio de mejorar sólo a una persona, y esa persona soy yo mismo, y sé cuán difícil es conseguirlo”

Gandhi

AGRADECIMIENTOS

- A la Dirección Nacional del Servicio Civil, por las facilidades para cursar el magíster, y por ser el espacio de formación profesional más importante que he tenido. El lugar en que descubrí que quiero seguir trabajando vinculado a la gestión de personas.
- A mis compañeros de trabajo, por su apoyo y aportes constantes y desinteresados. En especial, a Carolina y Silvia, por compartir conmigo este desafío.
- A la Universidad Alberto Hurtado, especialmente a Eduardo, Álvaro y Fernando, por la cercanía, la buena onda, la paciencia y su tremenda calidad profesional y humana.
- A mi familia amplia: padres, hermanos, sobrinos, suegros y cuñados. Porque son parte fundamental de mis motivaciones permanentes y más profundas.
- Finalmente, a mi esposa y mis hijas, por su tolerancia, respaldo incondicional y por ser el motor que guía mi existencia.

Hugo

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|--|-----------|
| I. Introducción..... | 2 |
| II. Marco Teórico..... | 6 |
| 2.1. Elementos generales del desempeño laboral..... | 6 |
| 2.2. Algunos modelos o enfoques de análisis del desempeño laboral..... | 10 |
| 2.3. La Gestión del Desempeño en el marco de la Gestión de Personas..... | 14 |
| 2.4. Gestión Estratégica del Desempeño en Chile: el caso de las Calificaciones en el sector público..... | 15 |
| 2.5. Evaluación del Desempeño Individual en base a Competencias..... | 21 |
| 2.6. ¿Por qué es necesario investigar los factores de éxito y fracaso en las experiencias de evaluación del desempeño a través de las competencias, implementadas en la administración pública chilena?..... | 25 |
| III. Marco Metodológico..... | 26 |
| 3.1. Pregunta de Investigación..... | 26 |
| 3.2. Objetivos de la investigación..... | 27 |
| 3.3. Diseño metodológico..... | 28 |
| 3.4. Aspectos éticos involucrados..... | 31 |
| IV. Resultados de la Investigación | 33 |
| 4.1. Elementos generales..... | 33 |
| 4.2. Variaciones encontradas en la aplicación de evaluación del desempeño en base a competencias. Descripción de las experiencias detectadas..... | 34 |

| | | |
|------|--|----|
| 4.3. | Fundamentos de la adopción del enfoque de competencias para evaluar desempeño..... | 42 |
| 4.4. | Vinculación de las competencias con el desempeño..... | 43 |
| 4.5. | Rol de las jefaturas en la evaluación de las competencias..... | 45 |
| 4.6. | Algunos factores de éxito o facilitadores del proceso..... | 45 |
| 4.7. | Algunos factores de fracaso u obstaculizadores del proceso..... | 49 |
| V. | Síntesis y Conclusiones..... | 53 |
| VI. | Bibliografía..... | 59 |
| VII. | Anexos..... | 62 |

RESUMEN

En materia de gestión del desempeño laboral, es habitual encontrar coincidencias significativas en distintas experiencias prácticas y documentos teóricos que abordan el tema: focalización, a veces exclusiva, en el proceso evaluativo en desmedro de la planificación, dirección y mejora; alta concentración en notas óptimas; procesos formales que se perciben como de poco valor estratégico; desconfianza y resistencia a los cambios, entre otros.

En este contexto, abundan propuestas de modelos y enfoques para intentar optimizar los resultados. En el caso de la Administración Pública chilena, opera un sistema de calificaciones que no está exento de los problemas señalados. Y, dado el impulso de modernización que se ha venido intentando promover en la última década, cobra relevancia analizar las nuevas propuestas.

En este marco, desde mediados de la década pasada ha venido ganando espacios en algunos servicios la gestión por competencias, particularmente aplicada en un primer momento a los procesos de reclutamiento y selección. Posteriormente, se incorporó en el subsistema de capacitación, y recientemente han surgido iniciativas para evaluar el desempeño en base a competencias.

La hipótesis subyacente a esta última opción es que las competencias son la palanca principal para operar cambios relevantes en el desempeño laboral, permitiendo conducir procesos exitosos de mejora continua.

La presente investigación apunta a analizar los aspectos que pueden constituir factores de éxito (facilitadores) o fracaso (obstaculizadores) en la implementación de una evaluación del desempeño en base a competencias. Y, desde allí, establecer consideraciones que permitan determinar la pertinencia de esta estrategia, y los elementos a tener presente en su diseño e implementación.

I

INTRODUCCIÓN

En cierto modo, hablar de gestión de personas es hablar de gestión del desempeño. En efecto, una de las funciones centrales de recursos humanos¹ es buscar alineamiento del rendimiento² de las personas con las necesidades estratégicas de la organización. El fundamento de esta afirmación radica en que las organizaciones son tales, en tanto son un conjunto de personas que se desempeñan en pos de ciertos propósitos comunes y coherentes. Un moderno edificio, con instalaciones de vanguardia, no es una empresa si no existen seres humanos que allí laboren. Del mismo modo que el computador más moderno no es tecnología si no existe alguien que sepa operarlo adecuadamente, las organizaciones tienen como característica excluyente contar con trabajadores/as. Por ello, el sistema de gestión del desempeño resulta de gran relevancia para las organizaciones, puesto que apunta a fortalecer una cultura basada en el mérito y su promoción. En efecto, un sistema bien implementado retroalimenta los procesos de reclutamiento y selección, orienta la capacitación, permitiendo reconocer dónde es necesario orientarla al cierre de brechas y dónde a la gestión del talento, entrega información relevante a los sistemas de recompensas, entre otros.

En virtud de lo anterior, resulta evidente que las personas son el principal capital con que cuenta toda organización para lograr cumplir sus desafíos. Y por ello es que la gestión de personas, y en específico la gestión del desempeño, es una tarea central, clave y estratégica.

Sin embargo, las experiencias en que los mecanismos de gestión del desempeño son deficientes o, aún más, no existen, son mucho más numerosas que los casos de relativo éxito en la materia. Esto contrasta con diversos estudios³ que confirman que buenos sistemas de gestión del desempeño redundan en mayores beneficios, incluidos los económicos.

¹ Se utilizará como sinónimos los conceptos de “gestión de personas” y “recursos humanos”. Lo anterior, para facilitar la lectura. Sin embargo, es menester hacer presente que el autor asume el concepto “recursos humanos”, no homologando a las personas a otros recursos, tales como físicos, materiales o financieros, sino desde la multiplicidad de recursos de los cuales disponen los seres humanos, y que en el campo laboral requieren ser gestionados para obtener desempeños exitosos.

² Se utilizarán como sinónimos los conceptos de “desempeño” y “rendimiento” para dinamizar la lectura, aun cuando en un análisis profundo se refieren a aspectos diferentes del resultado laboral.

³ Diversos estudios citados por el Profesor Carlos Portales E., en presentación realizada en Encuentros Sectoriales de Gestión de Personas organizados por el Servicio Civil durante el año 2010.

La administración pública chilena, considerada muchas veces burocrática, poco moderna y flexible, ha implementado un sistema de calificaciones que es objeto de duros y públicos cuestionamientos. Ello, por cuanto la curva de notas no muestra dispersión alguna, y por tanto no ha sido útil para orientar la toma de decisiones.

A este respecto, existen dos elementos que resulta interesante considerar. En primer lugar, los esfuerzos de algunos servicios públicos por introducir mejoras substanciales al proceso, orientados en muchos casos por la Dirección Nacional del Servicio Civil⁴. Y en segundo lugar, el consenso que parece existir respecto a la urgente necesidad de modificar el sistema, de modo que sea útil para todos los actores.

Tal como ha acontecido en los más diversos ámbitos de gestión, y en múltiples latitudes, en organizaciones públicas y privadas, uno de los modelos que ha cobrado particular impulso es la Gestión por Competencias. En tal sentido, si bien se trata de un modelo cuyos primeros fundamentos pueden ser observados en la década del 70', es durante el último decenio que ha tenido un auge significativo. En Chile, parte importante de las consultoras del sector privado han incorporado este modelo en su oferta de asesoría, e incluso se ha incorporado en algunos sistemas transversales de la administración pública, tales como el Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG.

En este marco, no es de extrañar que ante el crítico panorama del sistema de calificaciones, el auge de las competencias como sistema de gestión, y el estímulo hacia él de instrumentos sectoriales, varios servicios públicos determinasen que dicho modelo debía ser incorporado para mejorar los estándares hasta ahora logrados en gestión de personas, y en específico en gestión del desempeño. En efecto, este modelo ha venido siendo impulsado con relativa fuerza en América Latina, y en el caso de nuestro país varias instituciones del sector público lo han asumido como una de las vías posibles de mejora de un sistema complejo y cuestionado. La apuesta subyacente es que el enfoque de gestión por competencias, al focalizarse en la triada saber hacer-poder hacer-querer hacer, tendría un impacto mayor en el desempeño de las personas, al gestionarse lo que el modelo sostiene son

⁴ El Servicio Civil o Dirección Nacional del Servicio Civil es un organismo público, dependiente del Ministerio de Hacienda, creado en el año 2003 a partir de la Ley N° 19.882. Sus funciones principales están vinculadas al Sistema de Alta Dirección Pública y a la Gestión de Personas en Servicios Públicos.

las palancas principales de un mejor desempeño: las competencias. En definitiva, al incorporar el enfoque se ha buscado gestionar las posibles causas de un bajo desempeño y no sólo los resultados. En cambio, el sistema tradicional implementado en la administración pública fundamentalmente se ha focalizado por años en el proceso calificadorio, a través de subfactores establecidos de manera muy similar al método de escalas gráficas, en que se evalúa el desempeño de las personas mediante factores predefinidos y graduados. Es decir, mide resultados en base a hechos.

Es en este contexto donde se torna de interés conocer cómo se ha estado implementando la gestión por competencias en estos servicios. En particular, cómo se ha realizado en evaluación del desempeño en base a competencias, y qué condiciones se requieren para su implementación.

La presente tesis aspira a identificar los elementos centrales que caracterizan la implementación de este modelo en el sistema de gestión del desempeño en algunos servicios públicos, de modo de describirlos, conocer las razones de su adopción, y reconocer obstaculizadores, facilitadores y orientaciones que puedan guiar futuras iniciativas a este respecto.

Para el autor el tema resulta, además, de interés profesional, dado que se desempeña como Coordinador de la Unidad de Gestión del Desempeño, de la Subdirección de Desarrollo de las Personas de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Por tanto, es una materia central en sus propias prioridades de gestión e interés profesional.

Finalmente, es ineludible consignar que de acuerdo a diversos autores sobre los cuales se profundizará en el marco teórico, las competencias son uno de los predictores del desempeño, mientras que éste es el resultado. Es decir, comportamientos observables de un individuo en su campo laboral. Por ello, persiste la duda de cómo resuelven los modelos de evaluación del desempeño en base a competencias algunos aspectos tan críticos como: la objetividad para evaluar un resultado en base a un predictor, y las habilidades especiales que debe tener quien evalúa en base a competencias. Es por ello que resulta de extraordinario interés conocer cómo se han abordado en la práctica estas dificultades y cómo se han resuelto, de modo de identificar elementos que, de existir, puedan orientar la puesta en marcha de futuros sistemas en otros organismos públicos.

De este modo, la pregunta de investigación será: **¿Cuáles son los factores que han influido en el éxito o fracaso de las experiencias de evaluación del desempeño en base a competencias, implementadas en servicios públicos regidos por el Estatuto Administrativo?**

Cabe señalar que la investigación es relevante, ya que resulta en primer lugar oportuna. En efecto, el proceso de modernización del Estado de Chile es un acuerdo político que parece no suscribirse a las administraciones de turno, sino que -con énfasis particulares- ha trascendido a los conglomerados de Gobierno. En efecto, hoy es parte central del debate sobre cómo mejorar los servicios que el Estado brinda a sus ciudadanos. Una de las materias a discutir es la que tiene que ver con el sistema de calificaciones.

En definitiva, ante la diversidad de opiniones, y dada la oportunidad coyuntural que se abre en el proceso de reflexión sobre la modernización del Estado, resulta del todo relevante identificar la posibilidad efectiva de incorporar la gestión por competencias en el sistema de gestión del desempeño, con énfasis en su factibilidad, las fortalezas y debilidades, sus facilitadores u obstaculizadores.

Una investigación que apunte específicamente al sector público chileno resultaría un aporte relevante al debate que está en pleno desarrollo.

Por otro lado, la tesis aborda una materia no analizada desde la perspectiva que se plantea, particularmente en lo referido al sector público chileno. De allí que resulte, además, un aporte para las reflexiones sobre modificaciones reglamentarias y normativas.

II MARCO TEÓRICO

Para comprender los antecedentes teóricos que aplican a la presente investigación, este capítulo se organizará de acuerdo a la siguiente estructura:

- 2.1 Elementos generales del desempeño laboral
- 2.2 Algunos modelos o enfoques de análisis del desempeño laboral
- 2.3 La Gestión del Desempeño en el marco de la Gestión de Personas
- 2.4 Gestión Estratégica del Desempeño en Chile: el caso de las Calificaciones en el sector público.
- 2.5 Evaluación del Desempeño Individual en base a Competencias

2.1 Elementos generales del desempeño laboral

Basta introducir en cualquier buscador de la red internet la palabra “desempeño” o “rendimiento”, y surgirán una serie interminable de documentos, presentaciones, artículos, blogs y columnas de opinión que abordan el comportamiento laboral de las personas. Sin embargo, resulta un poco más complejo encontrar aportes significativos para comprender cómo implementar estrategias sólidas para gestionarlo.

Un primer aspecto que suele confundir es precisamente el concepto a utilizar para describir el comportamiento laboral. Así, desempeño y rendimiento son habitualmente utilizados como sinónimos. En algunos casos se homologan, desde la lengua inglesa, a *performance*. Sin embargo, resulta útil identificar las diferencias entre estos conceptos, de modo de contar con información precisa y suficiente para adoptar posiciones frente a los diversos modelos de gestión.

La Real Academia Española de la Lengua, en su centro de consultas web, señala -dentro de los múltiples significados que desempeño y rendimiento tienen- algunos conceptos que se relacionan con la materia tratada. De este modo, rendimiento se asocia a producto o utilidad que rinde o da alguien o algo, o bien a la proporción entre el producto o el resultado obtenido y los medios utilizados.

Desempeño, por otro lado, se relaciona con la acción y efecto de desempeñar o desempeñarse, mientras que el concepto “desempeñar”, se vincula con el cumplimiento de las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio; ejercerlos.

Estas definiciones parecen vincular el desempeño con la eficacia, es decir, con el logro de lo que se espera, y el rendimiento con la eficiencia, es decir, la combinación del resultado o logro (desempeño) con los medios utilizados.

Salgado y Cabal (2011) reúne otras dos definiciones del concepto de desempeño. La primera señala que desempeño es el conjunto de conductas que son relevantes para las metas de la organización o de la unidad organizativa en la que la persona trabaja (Murphy, 1990), mientras que la segunda indica que es una conducta cognitiva, motora, psicomotora o interpersonal controlada por un individuo, relevante para las metas de la organización y graduable en términos de habilidad (Campbell, 1993).

Salgado agrega que Murphy realiza una observación significativa al señalar que los trabajadores no sólo realizan tareas directamente vinculadas a sus funciones, sino otras diferentes, tales como gestionar conflictos o contratiempos no previstos, atender a requerimientos de sus pares, entre otras. En definitiva, esta visión indica que el tiempo de trabajo no se dedica exclusivamente a realizar tareas asociadas al puesto, y por ello evaluar sólo la ejecución de las tareas excluiría una serie de conductas, acciones y actividades que se realizan, y que además son relevantes para la organización.

Estas conceptualizaciones permiten traspasar la simple descripción de las conductas laborales, las que corresponden a lo que una persona hace, sin incluir un componente evaluativo. En efecto, una conducta laboral puede estar completamente desalineada de las prioridades estratégicas de una institución. Por ello, entenderemos por desempeño “al conjunto de conductas que un individuo realiza en un contexto laboral, y que constituyen un aporte al cumplimiento de los desafíos y metas organizacionales”⁵.

Esta definición, en línea con lo que diversos autores proponen, permite identificar condiciones de satisfacción para evaluar mejor o peor un

⁵ Definición formulada por el autor, en el contexto de su trabajo profesional en la DNSC.

determinado desempeño, en tanto su contribución a la estrategia institucional.

Campbell, citado en Salgado y Cabal (2011), insiste en dos características del desempeño. Por un lado, es conducta, pero no todo tipo de conducta. El desempeño incluye sólo aquellas conductas o acciones relevantes para las metas de la organización. Por otro lado, el desempeño no denota las consecuencias o resultados de la acción, sino la acción misma. Desde esta lógica, existirían determinadas conductas que contribuyen al logro de las metas organizacionales pero que no resultan susceptibles de observar, en cuyo caso el desempeño sólo puede inferirse desde los resultados de dichas conductas. En virtud de esto, Campbell sostiene que las soluciones que se producen como resultado de una conducta cognitiva no observable deben considerarse acciones y, por tanto, desempeño.

Es indispensable reconocer que este desempeño individual es influenciado por un determinado contexto organizacional y grupal. En este sentido, Turner (1961) sostiene la necesidad de reconocer que existen tres tipos de conductas de un individuo en un entorno de trabajo:

- **Las conductas requeridas:** Son aquellas que la organización necesita de un individuo, y que se vinculan al plan de trabajo (la estrategia), la tecnología, las normas políticas y de ejecución, y tanto la conducta como lo que espera el supervisor directo.
- **Las conductas aportadas:** Son aquellas que un individuo o un grupo de trabajo aporta, más allá de los requerimientos explícitos de la organización.
- **Las conductas emergentes:** Son aquellas que surgen o se crean inevitablemente dentro de los grupos de trabajo, y que escapan a las requeridas y aportadas. En general, no es ni necesario ni posible dilucidar cuáles de ellas aportan un valor agregado, pero su reconocimiento puede entregar luces relevantes sobre quién las desarrolla, fenómenos vinculados a liderazgos informales, la motivación, etc.

Diversos autores plantean consideraciones similares. Así, Borman y Bruschi (1993) relevan la importancia del contexto en el desempeño de un individuo, señalando como componentes de éste el desempeño de tarea, que básicamente consiste acciones, conductas y actividades explícitas para el desempeño en el puesto, y el desempeño cívico o contextual, que son aquellas actividades y acciones que van más allá de lo exigido explícitamente para el puesto. Esto vuelve a indicar la relevancia del desempeño no sólo vinculado al puesto de trabajo, lo que a su vez cuestiona la evaluación que sólo se focaliza en la descripción de tareas asociadas al cargo o puesto específico.

Avanzando en la línea de los componentes del desempeño, diversos autores han propuesto lo que a su juicio son sus principales elementos. Murphy (1990), señala:

- El tiempo de trabajo no está dedicado sólo a ejecutar tareas identificables en un análisis del puesto de trabajo.
- Conductas orientadas a la tarea
- Conductas orientadas interpersonalmente
- Conductas relacionadas con la pérdida de tiempo
- Conductas destructivas y azarosas

A estos componentes, Campbell (1993) agrega:

- Competencia en tareas específicas
- Competencia en tareas no específicas
- Competencia en tareas de comunicación oral-escrita
- Demostración de esfuerzo
- Mantenimiento de Disciplina Personal
- Facilitación de desempeño de compañeros y equipo
- Supervisión/Liderazgo
- Gestión/Administración

Borman y Bruschi (1993), por su parte, agregan el Desempeño de Tarea y el Desempeño Cívico o Contextual.

Todos estos autores dejan de manifiesto que el desempeño incluye acciones vinculadas al rol y otras extra rol. Vale decir, el desempeño supera la mera ejecución de una lista de funciones descritas en un contrato o perfil.

2.2 Algunos modelos o enfoques de análisis del desempeño laboral

Si bien las experiencias exitosas de modelos implementados de gestión del desempeño son muy acotadas, existen diversas propuestas que apuntan a comprender cómo opera el desempeño individual y, por tanto, sobre qué aspectos debiera centrarse la gestión a fin de impulsar una mejoría sostenida. Algunos de estos modelos son:

El Modelo de desempeño de Campbell.

Para Campbell (1993), el desempeño de un individuo es considerado como la acción, y no como los resultados de esa acción. Consecuentemente, en sus trabajos propone un análisis de la acción y sus elementos determinantes, abandonando el foco en los resultados.

Según este autor, existen tres elementos centrales de la conducta. Estos son:

a. El conocimiento declarativo, que es básicamente el conocimiento sobre los hechos y las cosas, que permiten comprender los requerimientos de una determinada función asignada.

b. El conocimiento de los procedimientos y las destrezas, que es una combinación del conocimiento declarativo y el conocimiento de cómo debe hacerse algo. Las destrezas que pueden incluirse aquí son las destrezas cognitivas, psicomotrices, físicas, perceptivas, interpersonales y de auto dirección.

c. La motivación. Campbell especifica tres decisiones o juicios diferenciados: la elección de realizar un esfuerzo (dirección), la decisión respecto al nivel de esfuerzo a dedicar (amplitud), y la decisión relativa a la persistencia de ese esfuerzo (persistencia).

Finalmente, Campbell lista lo que serían los componentes del desempeño. Esto, ya que no existiría un único factor del desempeño, sino una estructura jerárquica en la que existen los siguientes factores:

- Pericia en tareas específicas del puesto.
- Pericia en tareas no específicas del puesto
- Demostrar esfuerzo
- Tareas de comunicación oral y escrita
- Mantenimiento de la disciplina personal
- Facilitar el desempeño del equipo y de los compañeros
- Supervisión y dirección.

Para Campbell, los diferentes puestos implican niveles diferentes de cada uno de estos ocho componentes de mayor nivel, se asume que cada uno de ellos puede descomponerse a su vez en otros de menor nivel.

El modelo de Motivación- Cognición de Earley y Shalley.

De acuerdo a Sanz Castejón (2002), este modelo es en una extensión de modelo del establecimiento de metas, en la que se asigna gran importancia a los aspectos puramente cognitivos que resultan de la internalización de metas, en el proceso que guía la conducta laboral.

Los autores buscan explicar el procedimiento por el cual las metas laborales influyen sobre el desempeño de las tareas, especificando la manera en la cual las metas se transforman en acciones, en un determinado comportamiento laboral. El modo por el cual las metas se convierten en acciones son los planes de acción, que se construyen a partir de las tres premisas siguientes:

1. Los individuos están dirigidos por metas, y las utilizan para la actividad cognitiva, afectiva y conductual.

2. Los procesos cognitivos y motivacionales son cíclicos e interdependientes.

3. Los individuos desempeñan tareas en un contexto social que tiene implicaciones sobre su modo de actuar.

De acuerdo a este modelo, existen dos fases principales. Por un lado, se aprecia un proceso de formulación, evaluación e internalización de las metas laborales; y por otro, el modelo especifica un proceso de desarrollo y ejecución de planes de acción, que concluye el ciclo a través de procesos de feedback sobre la fase de internalización de las metas. Esto permite la mejora continua del desempeño.

El modelo de gestión por competencias⁶.

La gestión por competencias ha venido ganando espacios importantes en la administración pública, particularmente en los cinco últimos años. A pesar que las primeras bases del modelo tiene ya tres décadas, es a partir de fines de la década pasada en que, estimulados por algunas herramientas de control de gestión, como el Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG, donde comienza a ser abordada como una alternativa efectiva para los servicios públicos.

Sobre el enfoque de gestión por competencias es posible encontrar múltiples definiciones. En términos muy sucintos, su fundamento es que para que una conducta laboral se realice en determinado estándar, el individuo debe saber hacer (conocimientos, habilidades y destrezas), poder hacer, y querer hacer (motivación).

Le Boterf (2001) señala que la competencia es un saber actuar. Es decir, saber integrar, movilizar y transferir un conjunto de recursos (conocimientos, saberes, aptitudes, razonamientos, etc.) en un contexto dado para enfrentar diferentes problemas o para realizar una tarea. En definitiva, las competencias son el resultado de una combinación pertinente de varios recursos cognitivos (conocimientos, redes de información, redes de relación, saber hacer).

Ello demanda no sólo la voluntad de hacer algo, sino que las condiciones para poder realizarlo, entre las que están el conocimiento y las habilidades para ponerlos en práctica.

Las competencias son, en este enfoque, las palancas centrales del desempeño, y sobre ellas debe gestionarse de modo de disminuir las

⁶ Aquí se presentará brevemente los aspectos centrales del modelo, ya que por la naturaleza de la investigación será profundizado en el siguiente capítulo.

posibles brechas. La hipótesis subyacente a este modelo es que las competencias explican el desempeño laboral, o al menos son uno de sus principales componentes, por lo que se invertir esfuerzos en potenciarlas amplía las posibilidades de mejorar el desempeño de los individuos.

Los predictores del desempeño

Si bien no se trata de un modelo particular, sino que está presente en los postulados de diversos autores, el análisis de predictores de desempeño aporta elementos significativos para la comprensión del fenómeno del desempeño laboral y sus mecanismos de gestión. En efecto, a lo largo del tiempo se han realizado una serie de estudios en orden a determinar los predictores del desempeño, que son precisamente aquellos aspectos que permiten anticipar el nivel de logro respecto del cumplimiento de una determinada función. Entre los predictores que con mayor frecuencia se señalan está, por ejemplo, el coeficiente intelectual. Trost (1993), en referencia al desempeño de científicos señala que el C.I es un predictor que puede actuar por sí solo, o en combinación con otros.

Los factores de personalidad también aportan elementos para determinar las probabilidades de un determinado desempeño futuro.

Factores de orden afectivo, tales como la alta motivación a la tarea y al logro, la motivación, la persistencia, y la aspiración también constituyen predictores del desempeño.

Finalmente, existen también factores ambientales, que tienen relación con el equipo de trabajo, con el líder, con los sistemas organización del trabajo, los mecanismos de control de gestión, entre otros.

Evidentemente, en los procesos de reclutamiento y selección también intervendrá el desempeño pasado como una importante fuente de predicción del desempeño futuro.

Cabe señalar que el desempeño es resultado de la interrelación entre lo afectivo y cognitivo.

2.3 La Gestión del Desempeño en el marco de la Gestión de Personas

El desempeño de un/a trabajador/a, ¿es un tema individual o colectivo? Es, por cierto, individual, en la medida que se trata de su acción en un determinado espacio laboral. Para él, es un tema individual. Sin embargo, para la organización, es a su vez un área de preocupación colectiva. Según diversos autores, uno de los procesos más difíciles de la gestión de personas es la evaluación del desempeño individual. En efecto, se trata de un sistema complejo, ya que generalmente está vinculado a efectos sobre el/la trabajador/a, los que van desde incentivos económicos para determinados estándares de rendimiento hasta la desvinculación, en el caso contrario. Sin embargo, estas complejidades no hacen más que relevar la importancia estratégica que tiene este subsistema de recursos humanos para los resultados de la gestión de una determinada organización.

El desempeño de las personas construye los logros de los equipos de trabajo y, finalmente, de la institución. Longo (2006, p. 1) señala en esta línea que “la evaluación del rendimiento laboral de los empleados públicos es una preocupación patente en todos los procesos de reforma de la gestión del empleo público impulsados en el mundo a lo largo de los últimos años. En el ámbito OCDE, la puesta en marcha de sistemas de evaluación viene siendo, más que un propósito autónomo, una consecuencia obligada de los intentos de articular otras políticas de gestión de recursos humanos, como la eliminación de la antigüedad en los ascensos (OCDE, 1999, World Bank, 2000) o la retribución por rendimiento (performance related pay)”. Por su parte, Pucheu (2009) señala que el propósito de la gestión de personas es optimizar el desempeño de los colaboradores, en función de las estrategias de la organización.”

En definitiva, el desempeño de las personas es clave para el éxito de toda organización. Los procesos de planificación estratégica, los tableros de control de mando, las estrategias de gestión, se juegan su nivel de logro a través del desempeño concreto y cotidiano de cada uno de los/as funcionarios/as que componen la organización. Con mayor o menor conciencia de lo anterior, toda institución depende de su capital humano. Sin embargo, esto muchas veces se percibe como parte de una retórica alejada de la gestión concreta.

Del mismo modo, es posible sostener que toda organización posee mecanismos de gestión del desempeño individual, ya sea desde prácticas poco estructuradas hasta sistemas o modelos de mayor complejidad.

Desde diversos ámbitos, tanto académicos como de gestión, públicos y privados, surgen propuestas en torno a abordar sistemas de gestión del desempeño que incorporen todas las fases del ciclo (planificación, dirección, evaluación y mejora), y no sólo la fase evaluativa. No obstante, el Sistema de Calificaciones establecido por el Estatuto Administrativo chileno se concentra exclusivamente en dicha etapa.

Pese a la relevancia que tiene este sistema, persisten serias dificultades para generar evaluaciones que reflejen de modo objetivo el desempeño efectivo de los individuos, perdiendo por tanto su utilidad para orientar la toma de decisiones en materia de gestión de personas. Para graficar lo anterior basta señalar que en promedio, cerca del 98% de los funcionarios y funcionarias de los servicios que suscribían el Sistema Evaluación del Desempeño del Programa de Mejoramiento de la Gestión, vigente hasta el año 2011, estuvieran calificados en la Lista 1 de Distinción, y de ellos cerca del 50% obtuviera la nota máxima⁷. Con estos datos, ¿cómo se puede justificar la inversión anual en capacitación, cuando la evidencia señalaría inexistencia de brechas de desempeño?

2.4 Gestión Estratégica del Desempeño en Chile: el caso de las Calificaciones en el sector público

En la administración pública chilena, específicamente en aquellos servicios e instituciones públicas regidas por el Estatuto Administrativo, existe un sistema de calificaciones de los funcionarios y funcionarias. Hasta antes de la dictación de la Ley N° 19.882 denominada Nueva política de personal de los funcionarios públicos, las calificaciones estaban asociadas a un incentivo económico directo, el que “premiaba” a dos de tres funcionarios por su desempeño. Los resultados de esta medida implicaron que en ocasiones la calificación se utilizó para compensar bajas remuneraciones, se dificultó la evaluación objetiva por el impacto directo en los ingresos de los

⁷ Fuente: Sistema SEDP, administrado por la Dirección Nacional del Servicio Civil.

funcionarios, e incluso en extremos se produjeron acuerdos de rotación para percibir el incremento.

A partir de la citada Ley, es decir desde el año 2003, el sistema deja de asociarse al incentivo monetario, aspecto que queda asociado al desempeño grupal a través de los Convenios de Desempeño Colectivo. Sin embargo, se reproduce el fenómeno descrito de concentración en evaluaciones óptimas. En efecto, el siguiente cuadro refleja los resultados sistematizados de las calificaciones correspondientes a los servicios que han suscrito el Sistema Evaluación del Desempeño del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG):

| Año | Lista 1 | Lista 2 | Lista 3 | Lista 4 |
|-------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 2004 | 97.67 | 2.21 | 0.11 | 0.011 |
| 2005 | 98.08 | 1.82 | 0.09 | 0.003 |
| 2006 | 98.47 | 1.44 | 0.08 | 0.010 |
| 2007 | 98.74 | 1.19 | 0.06 | 0.010 |
| 2008 | 98.45 | 1.48 | 0.07 | 0.000 |
| 2009 | 98.52 | 1.40 | 0.07 | 0.010 |
| 2010 | 97.07 | 2.80 | 0.11 | 0.020 |

Fuente: Sistema SEDP. Dirección Nacional del Servicio Civil⁸

La Lista 1 corresponde a la de Distinción; la Lista 2, Buena; Lista 3, Condicional; y la Lista 4 de Eliminación.

No obstante, la concentración de calificaciones en los niveles óptimos no es un aspecto exclusivo de la administración pública chilena. En efecto, en el Seminario Internacional “El desarrollo de los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los Países de América Latina: La Evaluación del Desempeño en la Función Pública”⁹, organizado por las Naciones Unidas y realizado en septiembre del 2009 en Bolivia, las intervenciones de los representantes de distintas administraciones latinoamericanas confirman que dicha concentración caracteriza a casi la totalidad de los países de la región. Un resumen de los apuntes realizados por el autor, muestra la siguiente caracterización por país participante:

⁸ El Sistema SEDP es el sistema informático de soporte del Sistema Evaluación del Desempeño, del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

⁹ El autor participó y registró apuntes de este Seminario, organizado por Naciones Unidas, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y el Instituto Nacional de Administración Pública de España, entre el 01 y el 10 de septiembre del 2009.

| PAÍS | SISTEMA |
|----------------------|---|
| Argentina | En el Sistema Nacional de Empleo Público, SINEP, existe una Evaluación con 4 listas posibles. Tiene efecto en bonos y promoción. En 1992, 85% en lista "Sobresaliente". De allí en adelante se aplica distribución forzada. |
| Brasil | En la Administración Federal existe una evaluación, cuyos efectos apuntan a adquirir estabilidad en el empleo (3 años), y mantenerse en él. Sólo existen dos listas posibles. Debido a la alta concentración en calificaciones óptimas, utilizan actualmente distribución forzada. |
| Bolivia | Cada institución pública define su propio mecanismo de evaluación. El Servicio Civil controla y audita. Está vinculada a la Promoción horizontal. Existen Programaciones Operativas Anuales Individuales (POAIS) Resultados variables según institución. En muchas no se implementa efectivamente el sistema. |
| Colombia | Cada institución define su propio sistema (aproximadamente 3.000 instituciones) El Servicio Civil entrega una propuesta y aprueba los sistemas presentados. Alta concentración en calificaciones "Sobresalientes". |
| Costa Rica | Cada institución determina su propio sistema, bajo ciertos parámetros, el que debe ser aprobado por el Servicio Civil. Hasta el 2008 sólo dos instituciones definieron su propio modelo, y el resto operaba con un sistema general antiguo. Escala de medición con 6 niveles (desde Deficiente hasta Excepcional) |
| Cuba | Existe un modelo general de evaluación, pero cada entidad debe determinar el propio. Existe auto evaluación, que se discute con la jefatura. Hay incentivos simbólicos. |
| Guatemala | Cada servicio diseña su sistema, pero debe ser sometido al Director del Servicio Civil, y aprobado por la Junta Nacional del Servicio Civil. Se vincula a ascensos, capacitación y adiestramiento, incrementos salariales, traslados y permutas. |
| México | Experiencia de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (Instituto Federal Electoral, IFE). Han tenido 6 procesos de modificación del sistema, fundamentalmente buscando simplificar los formularios. Están avanzando en el diseño de un modelo que evalúa el desempeño individual y el desempeño colectivo. |
| Paraguay | Están tratando de instalar una "cultura de la planificación", para luego avanzar en una "cultura de la evaluación". Están diseñando un sistema que aplicarán de manera piloto en la propia Secretaría de la Función Pública. |
| Perú | Sistema formal de evaluación, con 4 categorías de rendimiento: Distinguido, Bueno, Sujeto a Observación, Ineficiencia Comprobada. Aplicación anual. Miden capacidades y logro de metas. Asociado al pago de bonos. |
| República Dominicana | Están planificando cómo transitar desde un sistema de calificación, hacia un modelo de gestión del desempeño, utilizando sistemas de evaluación en 180°, evaluación por resultados y competencias. |
| Uruguay | Sistema de calificaciones anual tradicional, con valoración según escalas gráficas. Tienen dispersión forzada. |

Las razones de esta tendencia son muchas, pero las más recurrentes fueron:

- Jefaturas que perciben la función de recursos humanos como una responsabilidad ajena
- Jefaturas que perciben la evaluación del desempeño como un mecanismo complejo, problemático, burocrático y que les "quita tiempo" de sus tareas principales
- Colaboradores no dispuestos a recibir calificaciones "normales"
- Jefaturas y colaboradores que no perciben el aporte de valor estratégico de esta tarea
- Concentración del proceso en el foco evaluativo, en desmedro de procesos de planificación, seguimiento y mejora del desempeño

- Resistencias de las asociaciones gremiales a bajas en las calificaciones, considerando el vínculo normativo entre calificaciones y desvinculación.

Esto contrasta con la necesidad de que los mecanismos de evaluación del desempeño tengan validez dentro de la organización. De Andrés y García (2005, p. 5) señalan que “para que una política de evaluación, ya sea integral o no, consiga los objetivos establecidos, será necesario que el sistema de evaluación sea válido, efectivo y aceptado tanto por los evaluadores como por los evaluados”.

Frente a estas dificultades comunes, es frecuente encontrar diversos mecanismos de resolución. Uno de los más utilizados es la modificación de los reglamentos e instrumentos asociados al proceso. Sin embargo, pese a las sucesivas mejoras, los resultados se mantienen. Esto guarda cierta lógica si se considera que los reglamentos y sus instrumentos, por buena calidad técnica que posean, se aplican de acuerdo a las culturas y visiones instaladas en cada organización. Y si estas no se modifican, difícilmente se obtendrán resultados distintos.

Otra medida impulsada como solución ha sido la dispersión forzada. Es decir, generar ciertas restricciones que obliguen a calificar en una curva relativamente preestablecida, lo que configuraría una distribución “normal”. Es decir, una campana de Gauss normalizada. Sin embargo, si esto se contrasta con el propósito final que tiene la Gestión del Desempeño, esto es, mejorar de manera sostenida y permanente el desempeño de las personas, para alinearlas a los desafíos de la organización, la utilidad de la misma queda en entredicho. En un extremo, se podrá obtener una campana de Gauss racional, pero sin que ello asegure un mejor desempeño de los funcionarios.

Con todo, existen esfuerzos por proponer modelos que gestionen el desempeño de las personas, y no sólo que lo califiquen. En el caso de la administración pública chilena, este proceso ha estado liderado por la Dirección Nacional del Servicio Civil.

En efecto, el Servicio Civil ha impulsado desde el año 2009 un modelo de gestión del desempeño que se basa en tres principios básicos:

1. Se orienta al desarrollo. Es decir, apunta a detectar desempeños deficientes para generar dispositivos de apoyo, y desempeños destacados para realizar gestión del talento.
2. El desempeño es responsabilidad de todos/as. Esto apunta a que, si se generan mecanismos de desarrollo, todas las personas son responsables de orientar su labor hacia los mejores resultados posibles.
3. El desempeño es responsabilidad central de las jefaturas. Todo aquel que lidera equipos de trabajo es doblemente responsable, ya que a su propio desempeño suma la responsabilidad del desempeño de los integrantes de su equipo.

Básicamente, el modelo propuesto por el Servicio Civil incorpora cuatro procesos fundamentales:

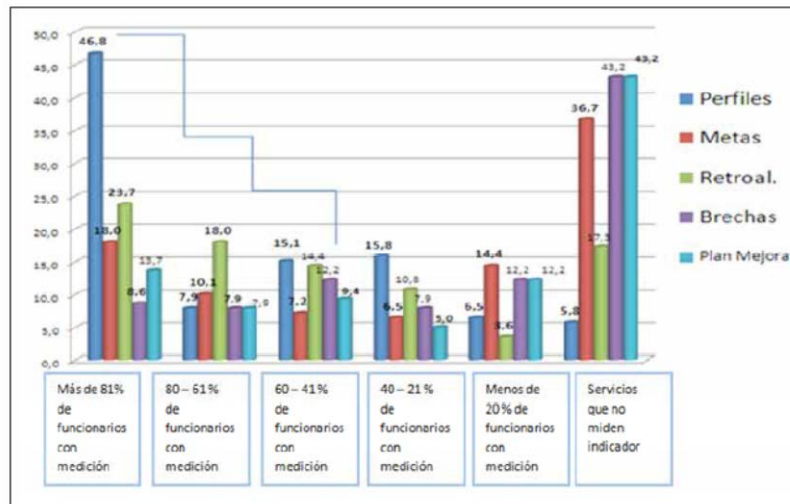
- Planificación del Desempeño: desde la estrategia organizacional, y en la intersección de los perfiles o descripciones de cargo, las metas institucionales y las metas colectivas, se definen metas de desempeño individual para el período.
- Dirección: la jefatura y todo aquel que tenga personas a cargo debe entregar retroalimentación permanente, oportuna y de calidad a cada colaborador/a, de modo de entregar apoyos, reconocer y felicitar, corregir y reorientar en cada caso.
- Evaluación: Es posible introducir mejoras en las herramientas y prácticas evaluativas, sin que ello vulnere las bases legales del sistema de calificaciones vigente en la administración.
- Plan de Mejora o Desarrollo Individual: A través de la generación de compromisos de mantención, mejora y observación, se acuerdan las herramientas de entrenamiento o capacitación requerida.

Modelo de Gestión del Desempeño del Servicio Civil



Pese a las dificultades del proceso descritas previamente, los resultados indican que varios servicios han ido avanzando en la instalación de mecanismos que superan la lógica de concentración en las calificaciones. En efecto, el siguiente gráfico muestra el nivel de avance de distintas herramientas propuestas por el modelo del Servicio Civil.

Indicadores de Gestión del Desempeño en la Administración Pública, 2010. Elaboración Servicio Civil



Finalmente, es importante señalar que el Servicio Civil ha optado por no promover una dispersión forzada de las calificaciones, ya que ello por sí solo no garantiza mejores resultados y, por el contrario, genera resistencias

importantes en los actores del proceso. De hecho, a partir del año 2011, se ha propuesto generar una relativa dispersión dentro de la lista 1, como una forma de generar información de mayor calidad para la toma de decisiones de gestión, sin que ello genere las tensiones propias de una dispersión forzada.

2.5 Evaluación del Desempeño Individual en base a Competencias

Frente al panorama descrito, el debate en torno al sistema y sus debilidades se ha identificado, haciéndose frecuente en las administraciones latinoamericanas. De este modo, han surgido soluciones o vías de mejora de los resultados. Entre los más difundidos se encuentra la implementación de modelos de desempeño basados en competencias. Es decir, gestionar y evaluar el desempeño en base al modelo de gestión por competencias. Y, ya sea por convicción o por imitación de lo que ocurre en el sector privado, esta alternativa ha ido ganando espacios en la administración pública.

Si bien el origen y evolución tanto del concepto de competencias como de los distintos enfoques que adquiere conecta con diversos autores, comúnmente se le atribuyen a David McClelland las primeras bases integradas del sistema de competencias.

Como se señaló precedentemente, entre los principales impulsores del modelo se encuentra Guy Le Boterf. En efecto, Le Boterf (2001) sostiene que las competencias laborales integran, movilizan y transfieren un conjunto de recursos (conocimientos, aptitudes, razonamientos) en un determinado contexto, para enfrentar un problema o para realizar una tarea.

Una de las más entusiastas promotoras de esta idea en América Latina es Martha Alles, quien señala que su aporte radica en que permite, por un lado alcanzar los resultados organizacionales esperados, y por otro, genera posibilidades de desarrollo para los propios trabajadores (Alles, 2008).

De acuerdo a diversas definiciones, es posible sostener que una competencia es una característica personal que contribuye a lograr un desempeño excelente en un puesto/rol determinado dentro de un contexto organizacional específico. En esta línea, la Gestión del Desempeño define como un proceso mediante el cual las personas identifican sus objetivos de desarrollo de competencias, los alinean con el cumplimiento de

las metas de la organización, y con el acompañamiento de los líderes, logran los resultados esperados a nivel de organización, área e individuo. En el mismo sentido, Wyatt¹⁰ señala que la gestión de personas no debe considerarse separada de la estrategia del negocio, y estrategia y negocio significan futuro. Y las competencias serían, precisamente el eslabón perdido entre estrategia y gestión, por tanto buena parte del éxito de la estrategia dependerá de la contribución a la creación de valor de cada miembro de la organización.

Mertens (2005) señala la existencia de tres modelos o enfoques de competencias:

El Modelo Funcional: Se aproxima a las competencias desde las funciones, desde desempeños concretos y predeterminados que el individuo debe lograr. Ellos se desprenden de un riguroso análisis de las funciones que debe cumplir en el proceso productivo. En general, este modelo tiene mayor aplicación en procesos productivos u operativos, ya que sus evidencias son de producto.

Modelo Conductista: Básicamente, este modelo apunta a identificar desempeños superiores en la organización, tratando de determinar las capacidades (habilidades) que posee el ocupante. En algunos casos este modelo se ha centrado en los niveles directivos, para abordar competencias tales como capacidad para enfrentar situaciones de emergencia, toma de decisiones, liderazgo, resolución de conflictos, entre otros.

Modelo Constructivista: En este modelo no es necesario predefinir a priori las competencias requeridas, sino que ellas surgirán a partir del análisis y proceso de resolución de problemas. Busca generar las condiciones técnicas, sociales y políticas para desarrollar las capacidades que se consideran claves para una organización.

En contrapartida, existen otras opiniones que señalan que evaluar por competencias no resultaría ni recomendable ni deseable. En efecto, tanto la Asociación Internacional para la Mejora del Desempeño (ISPI, por su sigla en inglés), como connotados especialistas como Francisco Longo, señalan que evaluar competencias y evaluar desempeños son dos procesos distintos y no necesariamente igualables. Esta distinción se funda en que el

¹⁰ Citado en María Ofelia Chifflet, "El Paradigma de las Competencias". Paper sin datos.

desempeño es un resultado u output, mientras las competencias son uno de varios inputs.

Portales y Rainieri (2001, p. 27) grafican la coexistencia de ambas miradas al señalar que “en la actualidad, las organizaciones están utilizando dos grandes criterios, o una combinación de ellos, para evaluar el desempeño de sus empleados, especialmente el de profesionales y ejecutivos. El primero es un sistema de evaluación basado en objetivos y resultados obtenidos, mientras que el segundo se concentra en el nivel de desarrollo de competencias logrado por las personas”. Según estos autores, el Cuadro de Mando Integral añade índices de competencias a los indicadores de resultados financieros tradicionales, calculando luego una media ponderada de las distintas calificaciones obtenidas, la que sirve de base para determinar la parte variable de la remuneración del evaluado. Sin embargo, recomiendan que la evaluación de competencias reciba un tratamiento separado de la evaluación del desempeño, dado que ambas actúan en realidades tan distintas como son los objetivos organizacionales y el desarrollo de los empleados. Juntar ambos sistemas en una sola evaluación puede producir percepciones de falta de justicia comparativa entre los empleados, con consecuencias negativas para la motivación, el rendimiento y la capacidad de innovación.

Iacovello (2007, p. 1), por su parte, señala que “es fundamental que se garantice que los directivos cuentan con las competencias necesarias para llevar a cabo exitosamente su función, con lo cual la gestión de las competencias directivas resulta un complemento imprescindible de la definición de resultados, indicadores y esquemas de seguimiento del rendimiento”.

Todo lo anterior da cuenta de un complejo y aún abierto debate en torno a los diversos mecanismos para gestionar el desempeño, siendo la Gestión por Competencias aquella que ha ido ganando más espacios. En Chile, específicamente en el sector público, su implementación aún es incipiente, y obedece más a las conceptualizaciones de quienes lideran las iniciativas, o bien a los enfoques que postula la consultora que para los efectos se contrata.

Al realizar una revisión de distintas experiencias de implementación del modelo es posible concluir que no existe una única forma de aplicar el

modelo. Mientras en algunos casos se utiliza el modelo aplicado a la gestión de personas, y por tanto existe coherencia entre los sistemas de reclutamiento y selección, capacitación y gestión del desempeño, entre otros, en casos diferentes la concepción parece acotar el modelo al uso de perfiles de cargo en base a competencias para la selección y el diseño de programas de capacitación.

En virtud de la necesidad de acotar el campo de análisis, se tendrán en vista estos dos polos del uso del sistema de evaluación del desempeño en base a competencias, incluyendo los matices que en uno u otro sentido puedan desarrollarse. Para comprender a mayor cabalidad estos dos focos, es posible caracterizarlos del siguiente modo:

a. Evaluación en base a competencias basado en el uso de perfiles de cargo.

Básicamente, las organizaciones que han desarrollado experiencias de este tipo, invierten ingentes esfuerzos, tiempo y recursos en definir perfiles de cargo en base a competencias. En general, se ha contratado consultorías para este levantamiento, resultado en muchos casos un manual de perfiles de cargo (en algunos casos con exceso de cargos, casi homologando cargos con trabajadores) y un diccionario de competencias.

Una vez que están levantados los perfiles de cargo, se ajustan los instrumentos de evaluación, traduciendo las competencias a los factores y subfactores de evaluación. Con ello se aspira a que la evaluación evidencie las brechas de competencias, y por tanto se asocie el resultado a programas de capacitación que resuelvan la brecha señalada.

b. Evaluación en el contexto de la implementación general de la gestión de personas en base a competencias.

En estos casos, las organizaciones, además de contar con definición de perfiles de cargo en base a competencia, intentan coordinar los distintos subsistemas. Tal es así que el reclutamiento y selección se realizan con apego a los perfiles y competencias declarados; la evaluación recoge metas de desempeño asociadas al desarrollo de determinadas competencias transversales y específicas; la evaluación reconoce el desempeño a través de factores y subfactores (muchas veces alineados con las competencias) y

a las metas de competencia declaradas; y luego, la estrategia de superación de brechas a través del diseño de un plan de desarrollo individual o plan de mejora, también con foco en el desarrollo y fortalecimiento de competencias.

Se trata, en definitiva, de un intento por hacer coherentes los distintos subsistemas de gestión de personas, todos en la perspectiva de la gestión por competencias.

2.6. ¿Por qué es necesario investigar los factores de éxito y fracaso en las experiencias implementadas en la administración pública chilena de evaluación del desempeño a través de competencias?

Las dudas hasta ahora no suficientemente resueltas en orden a cómo superar el foco exclusivo en uno de los predictores del desempeño, y cómo hacer viable que jefaturas, habitualmente poco entrenadas en las competencias, puedan evaluar objetivamente el desempeño a través de este mecanismo, refuerzan la necesidad de revisar cómo se han llevado a cabo estas experiencias, y cuáles son los factores de éxito (facilitadores) y/o fracaso (obstaculizadores). Lo anterior, con el propósito de obtener información relevante para futuras implementaciones en esta línea.

La “promesa” del modelo de gestión por competencias es que toda la gestión de personas puede, y más aún, es deseable, que se realice con foco en las competencias. Ello se explicaría porque, según este enfoque, son las palancas centrales que movilizarían el desempeño laboral hacia la mejora continua.

CÁPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1. Pregunta de Investigación

Ante los resultados de la evaluación del desempeño en los servicios de la administración central del Estado de Chile, han surgido numerosas propuestas e iniciativas. Una de las más extendidas es la Gestión por Competencias. Sin embargo, así como hay autores que la postulan, otros señalan decididamente que no puede realizarse evaluación del desempeño en base a competencias. Una rápida revisión de experiencias nacionales e internacionales, permiten verificar que no existe acuerdo respecto a qué significa evaluar el desempeño por competencias. En efecto, mientras algunas iniciativas han apuntado a traducir las competencias en los factores y subfactores a evaluar, otros han generado estándares de desempeño asociados a cada competencia, a las cuáles se les define una evidencia. Y es esta evidencia, es decir, una conducta o desempeño observable, la que se incorpora en los formatos o pautas de evaluación. En un extremo, hay quienes han llevado el perfil de cargo a los formatos de evaluación.

Por otro lado, los antecedentes señalados permiten determinar que si bien existe abundante investigación relacionada, esta se encuentra más focalizada en empresas privadas. Muy poco obedece a la particularidad del sector público, y menos aún en relación con la administración pública chilena. La urgencia de introducir modificaciones profundas en el sistema de calificaciones chileno, valida el esfuerzo por avanzar en la búsqueda de mejores mecanismos. La diversidad de posiciones en torno a cómo se vincula la gestión del desempeño y su real utilidad, con los modelos de competencias, fundamenta esta investigación.

Es importante señalar qué se entenderá por éxito o fracaso en esta materia. Al respecto, es dable señalar que la medida de éxito o fracaso se identificará en base a la opinión del equipo a cargo del sistema en cada institución. Esto, para ponderar si la institución percibe aportes con la implementación del modelo en base a competencias. No se evaluará si la experiencia resulta exitosa o no de acuerdo a determinados parámetros preestablecidos, sino que los factores de éxito o fracaso refieren a los

elementos facilitadores u obstaculizadores en la implementación del modelo adoptado. Siempre, desde la perspectiva del/la entrevistado/a.

Así, es posible identificar diversas interrogantes relacionadas. Entre ellas: ¿Es posible evaluar el desempeño en base a competencias? ¿Cómo vinculan las instituciones el desempeño con las competencias? ¿Cuáles son los aspectos que hacen recomendable/no recomendable el uso de las competencias en la gestión del desempeño? ¿Pueden utilizarse las competencias en todos los subprocesos del ciclo de gestión del desempeño? ¿Existen límites para el uso de la gestión por competencias y la gestión del desempeño que se realiza en Chile? Al ser imposible abordarlas todas, y con el propósito de aportar elementos relevantes a un proceso ya en marcha en el sector público, la pregunta de investigación es la siguiente:

¿Cuáles son los factores de éxito/fracaso que han influido en las experiencias implementadas en servicios del Estado en Chile?

Frente a la pregunta de investigación, y de acuerdo al análisis realizado por el autor en el desarrollo de sus funciones laborales, es posible sostener que ella no ha sido contestada con anterioridad, al menos de manera directa en el sector público chileno.

3.2. Objetivos de la investigación.

Considerando el enfoque metodológico que guiará la investigación, no se ha considerado necesario formular hipótesis de investigación. Esto, porque el objetivo de la tesis es identificar factores de éxito o fracaso que pudiesen orientar experiencias futuras. Y, en paralelo, obtener conclusiones que puedan, por un lado, significar aportes en la reflexión de eventuales modificaciones normativas, y por otro, abrir espacios para nuevas investigaciones en la materia.

Sin embargo, es absolutamente imprescindible señalar los objetivos del estudio, ya que ellos están alineados con el problema y la pregunta de investigación. A saber:

Objetivo General:

- Identificar factores de éxito o fracaso de las iniciativas de evaluación del desempeño en base a competencias implementadas en servicios públicos chilenos regidos por el Estatuto Administrativo, con el propósito de obtener sugerencias, consideraciones y recomendaciones para futuros desarrollos en esta línea.

Objetivos Específicos:

- Identificar elementos facilitadores u obstaculizadores para utilizar la gestión por competencias en la evaluación del desempeño
- Reconocer aspectos comunes que, de acuerdo a la opinión de jefes de gestión de personas de servicios públicos chilenos, permitan caracterizar el contenido y significado de la evaluación del desempeño mediante competencias.
- Analizar la factibilidad práctica de evaluar el desempeño mediante competencias.

3.3. Diseño metodológico

La tesis es resultado de una investigación de campo, basada en la metodología cualitativa. En particular, se utilizó el enfoque de la Grounded Theory, también llamada Teoría Fundamentada o Fundada, puesto que a partir de las entrevistas a jefaturas de gestión de personas y de jefes de división de administración y finanzas, se aspira a aportar algunas conclusiones o reflexiones teóricas nuevas, específicas para el sector de la administración central del Estado de Chile, que podrían aportar argumentos para futuras modificaciones normativas en la materia.

La Grounded Theory es un método de investigación en el que la teoría surge de los propios datos (Glaser y Strauss, 1967), teniendo por objeto la identificación de procesos sociales básicos, como punto central de la teoría. A través de una serie de procedimientos inductivos, se genera una teoría explicativa de la situación o fenómeno objeto de estudio. Por ello, los

conceptos y, fundamentalmente, las relaciones entre los datos son producidos y examinados de manera continua a lo largo del proceso investigativo.

Glaser (1992) afirma que la Teoría Fundada es útil para investigaciones en campos que conciernen a temas relacionados con la conducta humana dentro de diferentes organizaciones, grupos y otras configuraciones sociales. Tanto el desempeño individual en espacios laborales como su evaluación son intrínsecamente procesos conductuales, por lo que resulta adecuado abordar la investigación mediante la Teoría Fundamentada o Fundada.

Lo anterior cobra mayor validez aún, al sostener que lo relevante del estudio serán los significados que emergen desde los datos, y no los datos en sí mismos. No se busca la generalización de una teoría universal, sino más bien la explicación del caso aplicado al contexto de los servicios de la administración central del Estado de Chile.

Se trata de una investigación de campo, un tipo de investigación analítico-relacional.

Respecto a la recolección de información o datos, se utilizarán entrevistas semi-estructuradas.

Para analizar los datos cualitativos, el investigador identificó e integró categorías de significado desde ellos mismos.

En cuanto a la presentación de datos, se realizarán descripciones intercaladas con párrafos de análisis abstracto del investigador. La presentación de los resultados se organizará en torno a las principales categorías identificadas.

Coherente con el método de investigación rector, el tamaño de la muestra no se establece a priori, sino que su ampliación dependerá de la necesidad de obtener mayores datos. El investigador no conoce a priori el tamaño de la muestra, ya que ella está directamente relacionada con la teoría. En efecto, la muestra es una parte más del proceso de recogida y análisis de datos, siendo ésta la que va determinando el tamaño de la muestra. Son las categorías identificadas y la teoría emergente las que evidenciarán la adecuación de la muestra.

Lo anterior no se considera un problema, ya que la riqueza del estudio radica en la calidad de la información obtenida y la capacidad de análisis, y no tanto en el tamaño muestral. Por ello, se consideró la revisión de tantas experiencias de instituciones públicas en las que la evaluación del desempeño se realiza combinando el modelo de gestión por competencias, como fue necesario y posible. El límite de la muestra se determinó mediante saturación.

Los servicios se seleccionaron en función del registro que el Servicio Civil tiene de las instituciones que han declarado utilizar el sistema de competencias en la evaluación del desempeño. Para efectos de dar cumplimiento a las garantías de anonimato señaladas, se han omitido los nombres de las instituciones y las personas entrevistadas. Sin embargo, ellas corresponden a:

- Una subsecretaría, regida por el Estatuto Administrativo
- Un servicio público regido por el Estatuto Administrativo
- Una institución pública, con personal tanto regido por el Estatuto Administrativo como por el Código del Trabajo
- Una entidad pública, regida por el Código del Trabajo

En dos casos se entrevistó a las jefaturas de gestión de personas, y en otros dos al/la encargado/a de gestión del desempeño. En uno de estos últimos se incorporó, en la fase final de la entrevista, la jefatura de gestión de personas.

Cabe señalar que inicialmente se detectaron otras instituciones que declaraban evaluar el desempeño en base a competencias. Sin embargo, hubo dos elementos que se consideraron para no realizar nuevas entrevistas. En primer lugar, en dos de estas entidades no se accedió a conceder entrevista. Y en segundo lugar, en todos los casos las instituciones correspondían a un mismo ministerio, el que cuenta con una gestión de recursos humanos transversal. Es decir, la forma en que realizan el proceso es la misma, por lo que al entrevistar a uno de los servicios dependientes, se resolvió que no se obtendrían elementos diferentes con el resto de los servicios de dicho ministerio.

3.4. Aspectos éticos involucrados

Toda investigación supone un objeto/sujeto de estudio. En el marco de las Ciencias Sociales, este campo se compone de diversos actores o sujetos sociales, y como tales tienen dignidad y son merecedores de un trato respetuoso y adecuado. En este marco, se hace necesario señalar algunas consideraciones o procedimientos de carácter ético, que fueron las guías de conducta del investigador a lo largo del proceso. A saber:

1. Cada una de las instituciones cuyas jefaturas de gestión de personas fue entrevistada, fue informada previamente de la naturaleza de la investigación, de modo de contar con su autorización. Las materias a investigar tienen vinculación con opciones de gestión institucional, y como tal es necesario contar con esta validación previa. De considerarse necesario, se preveía suscribir un Consentimiento Informado, el que finalmente no se requirió.
2. Cada uno de los/as seleccionados/as para ser entrevistados, fue informado/a de la naturaleza de la investigación, sus objetivos, así como de los procedimientos a utilizar.
3. La participación como entrevistado/a fue voluntaria. Asimismo, sin manifestación necesaria de causa, podría desistirse de su participación. Dado que la solicitud de entrevista se realizó a través de correo electrónico y, en algunos casos, complementado con solicitud en persona, se esperaba contar con ratificación o desistimiento escrito, para efectos de validar el cambio de muestra ante la Comisión Examinadora. No obstante, en los dos casos en que no se logró concretar entrevista, no hubo respuesta.
4. El lugar en que se realizará la entrevista fue de voluntad del entrevistado, debiendo el entrevistador desplazarse al lugar que se definió.
5. Dado los fines académicos de esta investigación, el/la entrevistado/a no percibió compensaciones económicas por su participación, ni debió cancelar ningún monto por ésta.
6. El procesamiento de la información se realizó con especial cuidado de omitir elementos que puedan denigrar o afectar tanto a las personas como a las organizaciones de las cuáles se ha obtenido. El uso de los datos tiene

estricto apego a los objetivos de la investigación, y no será utilizada con ningún fin distinto de aquellos.

7. Si surge posteriormente solicitud de alguno de los datos levantados para otra investigación, o de su realización se desprende una nueva, aun cuando sea del mismo investigador, se solicitará autorización expresa de los participantes.

8. Se cautelará el anonimato de los participantes, así como el de sus colaboradores y sus instituciones.

9. No se solicitó ningún tipo de información que no fuese pertinente al estudio, omitiendo cualquier dato que, aunque surgiese voluntariamente, diera cuenta de aspectos tales como el entorno familiar o personal del entrevistado.

10. Se preveía que el uso de grabadora, video u otro mecanismo de registro debía ser expresamente autorizado por el participante, previo a la realización de la entrevista. Sin embargo, el registro sólo se realizó de manera escrita.

11. Para garantizar todas y cada una de estas consideraciones, en caso que el entrevistado lo requiriera, se firmaría una Carta de Compromiso mutuo, en dos copias, las que quedarían una en poder del investigador y otra en poder del participante. No obstante, esto no fue requerido por los entrevistados.

12. El investigador se compromete a presentar los resultados a cada uno de los participantes y, si lo requiere, a sus instituciones, como una forma de retribuir los aportes recibidos.

13. Si se produjese algún incumplimiento de lo pactado por parte del investigador, o si se produjese alguna falta ética de éste, el entrevistado y/o su institución podrán realizar una queja formal ante la coordinación del Programa de Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones de la Universidad Alberto Hurtado, ubicado en Almirante Barroso N° 10, Santiago.

CÁPITULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. Elementos generales

Al cabo de la realización de las entrevistas, surgió un primer elemento relevante, cual es la imposibilidad de identificar experiencias fracasadas. Es decir, los casos hallados se encuentran en fase de implementación, transitando desde una institución que se encuentra en marcha blanca del sistema por primera vez, hasta otras que llevan tres años de desarrollo. Ninguna de ellas ha abandonado la idea de evaluar en base a competencias.

Dos de los servicios han introducido algunas modificaciones o límites respecto del alcance inicialmente definido, lo que en cierto modo no permite considerarlas como experiencias del todo exitosas. Aún más, han dejado de hablar (en forma coloquial) de “evaluación en base competencias”, señalando que utilizan un sistema mixto, en el que se intenta obtener elementos para determinar brechas de competencias a resolver mediante la formación, entrenamiento y capacitación.

Como se ha señalado, otra institución se encuentra en fase de pilotaje o marcha blanca del sistema, por lo que está introduciendo aún ajustes que no permiten concluir si es una experiencia exitosa.

Los otros dos casos corresponden a instituciones que han implementado el modelo de acuerdo al diseño inicial, y hasta la fecha evalúan positivamente sus resultados.

De este modo, los factores de éxito o fracaso estarán referidos a cada situación, fundamentalmente en relación a las condiciones que facilitaron u obstaculizaron el proceso, pero ello no supondrá un juicio taxativo sobre el caso revisado.

4.2. Variaciones encontradas en la aplicación de evaluación del desempeño en base a competencias. Descripción de las experiencias detectadas.

Tal como se señaló previamente, y de acuerdo a los hallazgos de la investigación, no ha existido una única forma de implementar la evaluación en base a competencias. Es más, ni siquiera aplicaciones similares se han denominado alineadamente con la gestión por competencias. Esto último queda en evidencia al encontrar dos instituciones que traducen las competencias no sólo en criterios o estándares de desempeño, sino que a estos últimos le define evidencias o medios de verificación. Y son ellos los que se vacían en los formularios de evaluación. Sin embargo, este procedimiento para una institución es evaluación en base a competencias, mientras que para otra es evaluación del desempeño en base a resultados, aun cuando se reconoce que ha existido uso de las competencias en la gestión del desempeño, pero no tan directamente en la evaluación.

A continuación se describirán brevemente las metodologías de evaluación con uso de competencias:

Caso 1. Evaluando resultados, deduciendo brechas de competencias.

Características del Sistema

El primer caso corresponde a una institución en que se determinó que las competencias requerían ser incorporadas en la gestión del desempeño, toda vez que los procesos de reclutamiento y selección y la capacitación ya estaban utilizando dicho enfoque.

Sin embargo, el modo de vinculación entre competencias y evaluación del desempeño fue, desde su diseño, con cautela. Esto, en el sentido que se evitó llevar las competencias declaradas en los perfiles a los subfactores a evaluar. De este modo, se determinó cuáles eran las competencias más relevantes para la institución, y a ellas se les definieron “estándares de desempeño”, que consiste en una descripción del nivel considerado como satisfactorio. A cada uno de los estándares se les definió una “evidencia”, que es en definitiva una acción o resultado observable, que verifica el cumplimiento del estándar. Y las evidencias se tradujeron en los aspectos a evaluar por cada jefatura.

Con este enfoque, las jefaturas evalúan desempeños observables, conductas, acciones. Finalmente, evalúan resultados y no competencias. Sin embargo, gracias al nivel de logro de cada evidencia, el área de capacitación obtiene insumos para diseñar planes de mejora institucional, ya que puede analizar a qué brechas de competencias pueden estar asociados los bajos desempeños. A través del sistema informático, en el que el nivel de logro de la evidencia se asocia a un semáforo cromático (verde, alto desempeño; amarillo, dentro del promedio; rojo, insatisfactorio) se deduce un mapeo institucional de brechas que permite orientar las estrategias de formación y capacitación.

El resultado individual se traduce, mediante un diálogo entre colaborador y jefatura, en un plan de desarrollo individual, que apunta a mejorar los resultados obtenidos.

Cabe destacar que dentro de este modelo se ha definido que la vinculación entre el desempeño individual y el desempeño institucional es clave. Para ello, se realizó una cascada estratégica a través de un Balance Score Card (BSC) del Servicio. De este modo, está alineado el sistema de gestión del desempeño individual en base a perfiles de cargo con el modelo de gestión institucional que está establecido en el BSC.

Esta experiencia comenzó como un piloto. Sin embargo, dado que los resultados se vincularon directamente con las posibilidades de capacitación, jefaturas inicialmente reticentes al sistema comenzaron a solicitar ser incorporados a la iniciativa.

La estrategia continúa implementándose, apoyada en un sistema informático que facilita el proceso, aun cuando todavía no se formalizan los cambios en instrumentos tales como el Reglamento Especial de Calificaciones.

Enfoque de competencias utilizado.

El sistema se apoya en los perfiles de cargo declarados, particularmente utilizando el enfoque de competencias funcionales. Sin embargo, es necesario reiterar que la conexión con los subfactores de calificación no es directa, ya que a las competencias funcionales claves se le

definen estándares de desempeño, y a ellas evidencias, siendo estas últimas las que se incorporan como subfactores.

Razones de su adopción.

Como se ha señalado, la gestión por competencias ya se estaba utilizando en otros subsistemas de gestión de personas, particularmente en reclutamiento y selección y capacitación. En el primero de ellos el aporte de este modelo había resultado significativo. Por otro lado, el fuerte vínculo entre capacitación y gestión de desempeño impulsó a la organización a buscar mayor coherencia entre ambos subsistemas, buscando para ello mecanismos que permitieran una vinculación permanente. Ello se tradujo en la conexión descrita entre competencias y desempeño.

El principal impulsor de este proceso fue el líder del área de gestión de personas, que ha logrado generar un proceso sostenible a pesar de algunos cambios de autoridades. Sin perjuicio de lo anterior, la celeridad de los ajustes ha estado directamente relacionada con el mayor o menor compromiso de las autoridades que han transitado por la organización.

Condiciones para su instalación.

Un aspecto crítico señalado por el entrevistado es el compromiso o respaldo de la autoridad institucional. Sin éste, o cuando es menor, el resto de la cúspide estratégica y las jefaturas de línea tiende a disminuir.

Luego, mantener coherencia entre los resultados del proceso y decisiones de gestión. En este caso, ha sido particularmente crítico el vínculo entre las posibilidades de capacitación y las brechas detectadas. Esto ha operado, como se señaló, como un efecto-demostración importante para comprometer a nuevas jefaturas y equipos de trabajo.

Caso 2: Diseño inicial de evaluación en base a competencias, limitando su alcance en la implementación.

Características del Sistema

El segundo caso hallado corresponde a una institución que, a su vez, refleja la operatoria de un conjunto de servicios coordinados a nivel ministerial.

El modelo de gestión del desempeño implementado por la institución considera la definición de compromisos entre jefatura y colaborador. Se ha intencionado que ellos incorporen aspectos de resultado (cuándo y cuánto se logra) y aspectos de gestión (cómo se logra) Esto, no obstante, es una alternativa a la que pueden optar las jefaturas, sin perjuicio de lo cual la entrevistada percibe una mejora en la calidad de los compromisos, especialmente en los casos en que el apoyo de las jefaturas es persistente. Con esta dinámica, un 93% de las jefaturas ha definido compromisos, y su calidad está siendo monitoreada por muestreo.

Una vez que se definieron los perfiles de la institución, y pese a que aún quedan cargos con perfiles pendientes, se operacionalizaron los factores establecidos en el Reglamento Especial de Calificaciones del servicio, cruzándolos con el diccionario de competencias definido. De este modo, se buscaba llevar las competencias transversales al formulario de evaluación.

Por otro lado, la institución ha incorporado procedimientos de retroalimentación, y consideran incorporar planes de desarrollo individual en el mediano plazo, con apoyo en coach internos.

La entrevistada señala que las competencias están siendo utilizadas claramente en los procesos de reclutamiento y selección, en la capacitación, y en la gestión del desempeño en los procesos de planificación. Esperan, además, incorporarlos en los Planes de Desarrollo Individual. Sin embargo, concluye que no se está realizando evaluación por competencias, al menos de acuerdo al diseño inicialmente planteado, toda vez que la operacionalización de las competencias transversales las traduce en acciones observables, y es el área de gestión de personas la responsable de medir brechas de competencias.

La jefatura entrevistada señala que existen puntos ciegos en la matriz de doble entrada utilizada para vincular competencias y factores y subfactores.

Otro de los aspectos que resultó difícil de concretar fue traducir las competencias específicas y funcionales a factores y subfactores, toda vez que son muy variables según el cargo, y por tanto no podían ser estandarizadas.

De acuerdo a la entrevistada, dado que las competencias transversales están reflejadas, a su vez, en los valores institucionales, correspondería que el desempeño individual tuviese como marco regulatorio dichas competencias.

Enfoque de competencias utilizado

La institución, así como todas las que están coordinadas sectorialmente, han adoptado el modelo de competencias funcional. Se preveía adoptar, en este sentido, lo que se denominó competencias específicas y competencias funcionales, con características más transversales en la organización. Para ello levantaron con apoyo de una consultora, los perfiles de cargo en dos etapas. En un primer momento, perfiles de algunos cargos determinados como claves, y luego el resto de los perfiles.

Para aquellos cargos “no claves”, fueron informantes en el proceso de levantamiento de perfiles los ocupantes y sus jefaturas directas. Para los cargos claves, los jefes de División y jefaturas de II y III nivel Jerárquico¹¹.

Cabe señalar que la metodología de levantamiento de perfiles consistió en una propuesta formulada por la consultora, la que luego fue adaptada a los ocupantes del cargo. Esto último abre dudas respecto a si los perfiles declarados corresponden a las necesidades de la institución, o a una simple descripción de lo que hoy existe en la organización, sin que necesariamente exista coherencia entre ambos polos.

¹¹ En los servicios regidos por el Estatuto Administrativo, el II nivel jerárquico corresponde a Subdirectores o jefes de División, de acuerdo a la Planta de cada servicio. El II nivel corresponde a jefaturas de departamentos o equivalentes.

Razones de su adopción

El diseño inicial apuntaba a implementar una gestión de personas basadas en la gestión por competencias a nivel ministerial. Es decir, que todos los subsistemas de gestión de personas a nivel sectorial operara en base al modelo de gestión por competencias.

Por ello, lógicamente, la evaluación del desempeño debía alinearse en los términos señalados, lo que ha ido relativizándose, tal como se ha señalado.

Cabe destacar que en esta experiencia el impulso frente a la adopción del modelo provino desde el nivel central, vale decir, del área de gestión de personas de la Subsecretaría.

Condiciones para su instalación

En este caso se reconoce que han existido importantes dificultades para implementar el sistema de acuerdo al diseño inicial. Y a ello ha contribuido especialmente la dificultad para resolver los puntos ciegos que se generan en la tabla de operacionalización de competencias transversales y factores y subfactores de calificación.

Las competencias específicas y funcionales son muy variables por cargo, por lo que la estandarización reviste enorme complejidad.

Crítico ha sido mantener el impulso modernizador desde el nivel central, sin el cual es altamente probable que la experiencia hubiese sufrido modificaciones aún mayores.

Caso 3: Un enfoque más tradicional de evaluación en base a competencias.

Características del Sistema

En el marco de sus funciones laborales habituales, el autor conoció la declaración explícita de la tercera institución en orden a que aspiraba a evaluar desempeño en base a competencias, transformando incluso a sus jefaturas en expertos evaluadores de ellas. Cabe destacar que se trata de

una experiencia aún en marcha blanca, no concretando aún la fase evaluativa del ciclo.

El diseño inicial considera la evaluación en base a dos focos:

- Objetivos, que corresponden a planes individuales realizados en base al Plan Operativo Anual de la institución. Tienen un peso del 40% en la calificación final.
- Competencias, que para la institución es el énfasis en cómo se realizan las labores. Tienen un peso del 60% en la calificación final.

La institución señala que no existen brechas técnicas en sus trabajadores, pero si en aspectos “blandos” o relacionales. En esta línea, las competencias son las que permitirían acortar dichas brechas

La línea de evaluación del desempeño en base a competencias recoge las mismas competencias del perfil de cargo. Ellas corresponden a tres niveles de competencias:

- Diferenciadoras, que corresponde a desempeños superiores.
- Específicas, que son las competencias de entrada.
- Transversales, que son comunes para la institución.

De un total de 10 competencias, cada jefatura puede elegir dos y vincularlas directamente a objetivos.

La metodología utilizada para llevar evaluar las competencias implica, en primer lugar, una clasificación conductual, que es una conducta asociada al diccionario de competencias. Sin embargo, esperan avanzar en vincular la clasificación a lo que significa la competencia por áreas de trabajo.

La clasificación conductual opera en base a una escala Likert, es decir, de 5 niveles. A su vez, la nota tiene un descriptor cualitativo. Si el objetivo tiene verificación numérica se incorpora un descriptor cuantitativo.

Pendiente queda la definición de medios de verificación para cada clasificación conductual.

Cabe señalar que la fase piloto no ha considerado consecuencias concretas para los eventuales desempeños desalineados. Sin embargo, se espera en el futuro clasificar los desempeños, y generar un reporte de brechas asociados a capacitación y entrenamiento en el puesto de trabajo.

Enfoque de competencias utilizado

El enfoque de competencias adoptado combina competencias conductuales y funcionales, pero con foco en las primeras.

Razones de su adopción

De acuerdo a las entrevistadas, la opción de evaluar mediante esta metodología obedece a un tránsito lógico. Primero se avanzó en levantamiento de brechas de competencias. Luego, esto se utilizó como input para la capacitación. Finalmente, señala que si persisten competencias débiles, hay que evaluarlas. En efecto, sostienen que si hay personas sin brechas de competencias, pero no las despliegan en el puesto, la solución es evaluar las competencias para producir mejora. Consultadas sobre cómo podría impactar en un mejor desempeño evaluar uno de sus predictores, sobre el cual no habría brecha, se insiste en que dado que se trata de aspectos blandos, la evaluación de competencias resuelve el cómo se realiza el trabajo.

Luego, en este enfoque no se logra resolver la duda planteada, en orden a que se espera generar un cambio en las prácticas, es decir, en el desempeño en el puesto de trabajo, evaluando un componente sobre el cual la evidencia señalaría, al menos en algunos casos, que no hay brecha. Es decir, un componente suficientemente satisfactorio no está logrando desempeños óptimos. Y se aspira a cambiar tal situación evaluando el mismo componente, aun cuando la evidencia parece demostrar que no es el determinante de esos resultados particulares.

Condiciones para su instalación

Dado que no se ha avanzado en la formación de las jefaturas como evaluadores a través de competencias, he incluso no se han introducido elementos evaluativos de las jefaturas en relación al cumplimiento del rol esperado, no existe aún análisis respecto de las condiciones de implementación. No se obtuvo información certera respecto a si la estrategia

seguirá apuntando de acuerdo al trazado inicial (formar a las jefaturas en expertos en competencias) o bien se optará por otra alternativa.

4.3. Fundamentos de la adopción del enfoque de competencias para evaluar desempeño.

Los entrevistados coinciden, en general, que el enfoque por competencias ha ganado terreno en diversas instituciones, y sus propios servicios han decidido alinear la gestión de personas con dicha metodología. En función de ello, el paso lógico que sigue a la definición de perfiles de cargo y su uso en los procesos de reclutamiento, selección y de capacitación es, precisamente, la gestión del desempeño.

Desde esta óptica, se considera que las competencias refieren a un elemento del desempeño distinto del que abordan los factores y subfactores que tradicionalmente se han evaluado en la administración pública. En efecto, se sostiene que mientras los segundos apuntan al “qué hizo” una persona, las competencias revelarían “cómo lo hizo”. Cabe señalar que esta fundamentación no considera que las competencias son -en definitiva- un predictor del desempeño, es decir, una de las múltiples condiciones o habilidades que se requieren para desarrollar una tarea o función dentro de un estándar de satisfacción previamente definido. En tal sentido, las competencias podrían vincularse al cómo, tanto como podrían serlo los factores o subfactores declarados, dependiendo en este último caso de la operacionalización o conceptualización que se realice. Aún más, la mayoría de los servicios se apoya en una herramienta auxiliar para definir operacionalmente qué significa cada subfactor según cada nota posible.

En general, la metodología utilizada para medir dichas brechas no dista mucho de las pautas de evaluación tradicionales, y por tanto no queda suficientemente resuelta la duda de cómo se asegura que la medición de competencias en el desempeño individual se haya realizado de manera rigurosa y objetiva.

Con todo, la adopción del modelo de competencias en la gestión del desempeño, particularmente en la evaluación, se funda en la convicción que tienen los servicios que focalizar la mirada evaluativa en ellas permitiría

incrementar las habilidades de las personas, lo que se traduciría en el corto y mediano plazo en un mejor desempeño.

4.4. Vinculación de las competencias con el desempeño

Tal como se ha señalado, el mecanismo más utilizado para vincular las competencias con el desempeño funcionario ha sido traducir los perfiles de cargo, específicamente las competencias allí declaradas, en acciones concretas. El fundamento utilizado para utilizar esta lógica ha sido que se adopta el enfoque funcional, el que permitiría definir acciones que hacen observables las competencias en manifestaciones concretas.

La hipótesis subyacente a esta opción metodológica es que se podrán definir las acciones claves que permitirán conocer, con aceptable certeza, las brechas respecto de las competencias declaradas.

Ahora bien, al revisar los formularios de evaluación que se utilizan en relación a las competencias, no se logra apreciar con claridad las competencias ni su operacionalización funcional, al menos de un modo que las distinga de las descripciones de subfactores tradicionalmente utilizada. Por ejemplo, la siguiente operacionalización de una competencia corresponde a una de las instituciones analizadas¹²:

| |
|--|
| ➤ Compromiso Organizacional |
| Comprende los objetivos y metas de su equipo y de la Institución |
| Actúa de manera efectiva para lograr esos objetivos |
| Es responsable y da cuenta de sus acciones y resultados, así como de la congruencia ética de su conducta |

Esta conceptualización es muy frecuente en las organizaciones que optan por las competencias para evaluar el desempeño. Sin embargo, no resuelve algunas preguntas metodológicas, como por ejemplo, si el compromiso puede ser considerado una competencia. Esto aplica a múltiples competencias que se declaran, tales como la motivación y otras. Por cierto, esto refleja un probable error en la definición que la institución particular realiza de sus competencias, pero no necesariamente un problema

¹² Extraído de presentación del reglamento especial de calificaciones de una institución pública.

de la metodología en general. Aun así, es frecuente encontrar competencias muy difíciles de observar a través del desempeño, tales como asertividad, empatía o visión estratégica.

La investigación detectó un segundo mecanismo para vincular competencias con desempeño. Este es el caso de una institución que definió cuáles serían las competencias claves para la organización, a las que declaró un estándar de desempeño. Es decir, no sólo conceptualizó qué se entenderá por la competencia, sino cuál es el estándar de desempeño a alcanzar. Luego, definió “evidencias” que permitirían confirmar que se ha cumplido con el estándar señalado. Finalmente, en el formulario de evaluación se incluyeron las evidencias, que corresponden a acciones observables. Así, las jefaturas evalúan hechos o acciones concretas, no competencias. Donde la evaluación de la evidencia arroja brechas respecto de lo esperado, a través del sistema informático se acciona automáticamente un color (rojo o amarillo, dependiendo de la calificación obtenida)

Luego, el área de capacitación revisa los resultados en colores, detectando donde podrían estar las mayores brechas de evidencia, y por tanto, a partir del estándar, de competencias. A ellas se asociarán las estrategias de formación y capacitación. Resulta interesante consignar que, en este caso, las jefaturas no evalúan competencias sino desempeño, y es el área experta quien vincula los resultados con las probables brechas de competencias. En este caso, además, se obtiene información relevante no sólo para la definición de planes de mejora individual, sino un mapeo institucional de eventuales brechas, lo que permitiría orientar las estrategias de capacitación de la organización en su conjunto.

Un aspecto positivo de esta metodología es que permite resolver un aspecto crítico: cómo, con jefaturas en general inexpertas en herramientas de evaluación de competencias, se puede realizar el proceso de manera adecuada. En este caso, las jefaturas evalúan desempeños observables, y es el área experta quien analiza las eventuales brechas de competencias que ellos estarían evidenciando.

4.5. Rol de las jefaturas en la evaluación de las competencias

Los resultados muestran dos roles diferentes, o al menos con énfasis distintos, de las jefaturas en el proceso de evaluación del desempeño en base a competencias.

En el primer caso se encuentran las instituciones en que las jefaturas tienen el rol de evaluar las competencias. No obstante, hay dos formas distintas de abordar esto: instituciones donde se intenta facilitar el trabajo calificador de las jefaturas a partir de la operacionalización de las competencias en acciones o funciones, y una institución en que esto se apoya con la firme convicción de que será posible formar como expertos evaluadores de competencias a sus jefaturas. Esto supone no sólo una fuerte inversión, sino un proceso exigente y de largo plazo.

En el segundo caso está una institución que, como se ha señalado, no delega en las jefaturas la función de evaluar competencias directamente, sino que se han generado mecanismos para que el área experta, a partir de los insumos que le entregarán las jefaturas, vincule desempeño con competencias.

4.6. Algunos factores de éxito o facilitadores del proceso.

Es importante consignar que no se detectaron experiencias en que se declarara que la aplicación del modelo se haya culminado totalmente. Todos los casos están en implementación o en fase piloto. Por ello, los factores de éxito que se presentan obedecen a elementos que han facilitado, hasta ahora, el proceso, pero que no dan cuenta de una evaluación positiva de una experiencia implementada a cabalidad.

Del mismo modo, los factores de fracaso se relativizan, toda vez que de lo analizado, sólo dos casos (correspondientes al mismo ministerio) variaron el enfoque inicial que se había adoptado. Por ello, dichos factores son aspectos que dificultan, hasta ahora, el proceso de implementación.

De las experiencias analizadas, es posible obtener algunas conclusiones en orden a determinados aspectos que han posibilitado la implementación del proceso. Entre ellos, es posible destacar:

- **Simplicidad.** Si bien es posible –incluso muchas veces tentador, en función de la búsqueda de rigurosidad teórica, técnica y metodológica- diseñar complejas fórmulas u operaciones tanto para vincular competencias con desempeño como para evaluar a través de ellas, los servicios han debido simplificar los procedimientos para facilitar su uso práctico. En efecto, formulas, instrumentos y operatorias simples ayudan a que el proceso sea amigable para los stakeholders, con lo que se consigue disminuir resistencias. Esta simplicidad no debe eximir, en todo caso, la coherencia necesaria en la implementación de los distintos dispositivos del sistema y su relación con otros componentes de la gestión de personas.
- **Fortalecer habilidades directivas.** Por tratarse de una herramienta de gestión directiva, ha sido fundamental invertir en las jefaturas, tanto en estrategias de convencimiento como en espacios formales de entrenamiento de habilidades directivas.
- **Una vez capacitados e idealmente comprometidos, debe evaluarse a las jefaturas.** Si bien es necesario convencer y capacitar a las jefaturas en el sistema, también resulta necesario evaluar cómo cumplen el rol que se les está asignando. En caso contrario, la relevancia y comprensión del rol puede limitarse a declaraciones públicas de buenas intenciones, sin que en la práctica asuman responsablemente la tarea ineludible de gestionar el desempeño de sus colaboradores.
- **Proceso participativo.** Incorporar en el proceso de diseño del sistema y sus instrumentos a los distintos actores institucionales ha significado sumar aliados durante la implementación. En efecto, cuando los stakeholders se sienten parte del proceso, en general han tendido a ser no sólo facilitadores sino promotores del cambio.
- **Implementación paulatina pero decidida de los cambios.** No son pocas las experiencias de cambio emprendidas por los servicios en materia de gestión del desempeño. Sin embargo, frecuentemente han sido suspendidas o han perdido relevancia al interior de la organización. Ello sólo aporta nuevas resistencias e incredulidad frente a futuros cambios. En este marco, diseñar un proceso de mediano y largo plazo, que sin perder de vista el diseño global

considere implementaciones parciales, resulta un elemento facilitador. Es recomendable, en tal sentido, que se introduzcan cambios paulatinos, y que ellos se consoliden e institucionalicen, para luego dar el siguiente paso. Las experiencias en que se ha intentado avanzar hacia un nuevo diseño de manera inmediata no han previsto suficientemente bien las resistencias y dificultades que las prácticas culturales reportan, debiendo desacelerar los procesos iniciales. Ello podría suponer tanto un desánimo para los equipos que lideran el cambio, como desconfianza del resto de los stakeholders.

- **Avanzar en prácticas innovadoras y formalizarlas.** La innovación en materia de gestión del desempeño es posible, pero también necesaria. Frente a un sistema con dificultades como las evidenciadas a lo largo del marco teórico, toda nueva estrategia evidencia voluntad por hacer mejor las cosas en materia de gestión del desempeño. Es importante, con todo, que estos avances se institucionalicen y consoliden en prácticas arraigadas en la organización, de modo que no sólo sean buenas ideas sino cambios efectivos.
- **Estrategia de implementación y de comunicación.** Las experiencias analizadas confirman que no basta con diseñar un modelo de gestión del desempeño, sea este basado en competencias o no, sino que es fundamental destinar tiempo para el diseño de una estrategia de implementación y comunicación. Es decir, tan importante como el contenido técnico es la forma en que éste se implanta y se comunica, momento en el cual dichas estrategias pasan a ser una intervención en sí mismas.
- **Coherencia de los resultados con otros subsistemas, y no sólo con capacitación.** La confiabilidad de los procesos es un aspecto crítico para el éxito del sistema. Dicha confianza no es fácil de obtener, y menos de mantener. Se requiere, fundamentalmente, que los resultados y efectos del proceso evaluativo sean coherentes. El diseño de un nuevo sistema es una promesa o compromiso. Cuando esto se apoya en políticas y reglamentos es, además, una promesa formal y explícita. Si las decisiones de recontractación, desvinculación, capacitación y entrenamiento, compensaciones y otras no resultan sostenibles en los resultados del proceso, la confianza de los

stakeholders se erosiona, lo que a su vez lesiona las bases del sistema.

- **Sistema alineado con el modelo de desarrollo de personas.** Muy vinculado con lo anterior, es fundamental que el sistema no opere como un dispositivo aislado, sino que sea parte del engranaje general de la estrategia de gestión de personas de la organización. En efecto, la instalación y consolidación del sistema es un proceso que tensionará continuamente otros subsistemas, por lo que es necesario alinear la estrategia global hacia los propósitos de desarrollo y mejoramiento continuo.
- **Claridad estratégica institucional.** Si la institución posee un diseño estratégico adecuado, indudablemente resultará más fácil vincular los objetivos generales, colectivos e individuales. Como se revisó en las experiencias, la existencia de convenios de desempeño, balance Score Card, entre otras herramientas de planificación y control de gestión generan un marco potente para fijar metas y compromisos. Por el contrario, cuando la estrategia no está clara, o ella es fruto de un proceso meramente formal, la dificultad para diseñar planes de gestión o metas individuales que aporten valor resultará tanto más compleja.
- **Soporte informático.** Dado que por simple que sea el proceso siempre importa una serie de tareas burocráticas, es importante apoyar el proceso con un sistema informático que facilite la tarea a los distintos stakeholders. Ello potenciará, adicionalmente, la tarea de monitoreo y supervisión que el área de gestión de personas deberá realizar para garantizar la calidad de los distintos hitos del proceso.

4.7. Algunos factores de fracaso u obstaculizadores del proceso.

Del mismo modo, es posible extraer algunas conclusiones en orden a aquellos aspectos que dificultan la cabal implementación del sistema. Elementos que, tal como en el caso de los factores de éxito o facilitadores, probablemente son homologables a otros sistemas de evaluación del desempeño que no se implementan a través de competencias. Con todo, las siguientes son aquellas consideraciones surgidas a la luz de los casos analizados. A saber:

- **Diseñar a puertas cerradas, informando los procedimientos sólo cuando estos ya están por implementarse.** Esta estrategia ha sido especialmente poco eficiente en el caso de la administración pública chilena, puesto que dada las vinculaciones del sistema de calificaciones con la carrera funcionaria, todo cambio es percibido inicialmente, al menos por una parte de los stakeholders, como una amenaza. Si a ello se adiciona un cambio de coalición gobernante, es altamente probable que los cambios sean interpretados como la justificación para procesos de desvinculación o la pérdida de garantías y oportunidades.
- **Concentrar los conocimientos y experiencias en una persona o en equipo reducido.** Dicho en otros términos, si hay un solo “experto”, el sistema queda a merced de su continuidad laboral. En efecto, el dominio de herramientas técnicas y conocimientos teórico – prácticos debiese ser una aspiración de todo el equipo de gestión de personas, de manera de garantizar la trascendencia de los esfuerzos institucionales. En caso contrario, la eventual partida de quien ha liderado estos procesos puede significar el abandono institucional del nuevo sistema. Si bien esto no ha sucedido en las organizaciones entrevistadas, al menos en uno de los casos el expertice parece estar focalizado en el liderazgo actual, el que ha manifestado un cierto interés por buscar nuevos rumbos laborales. Supeditar, por tanto, la inversión de recursos, tiempos y esfuerzos a un individuo parece ser una estrategia errada y poco eficiente.
- **Tratar de convertir a todas las jefaturas en expertos en competencias.** Esto es, en primer lugar, de un enorme costo económico, toda vez que las jefaturas provienen de áreas de

formación muy disímiles, y por tanto la línea de base muy heterogénea. Por lo demás, implicaría apostar por formarlos en el manejo de uno de los predictores del desempeño, descuidando potencialmente otros que podrían ser aún más relevantes. Resulta más recomendable diseñar estrategias de fortalecimiento de habilidades directivas integrales de corto, mediano y largo plazo.

- **Adoptar el modelo sólo porque está en relativo auge en la administración, más que por un análisis profundo que fundamente su adopción.** Evidentemente, siempre existe el riesgo de que la adopción de determinados enfoques obedezcan a una especie de “moda”, situación difícil de comprobar pero no por ello no real. Esto confabularía contra un análisis responsable, que evalúe factibilidad legal, técnica, política y económica. Aún más, podría orientar de manera errada la estrategia de implementación, disminuyendo las posibilidades de éxito en el proceso de cambio perseguido.
- **Resistencias de los stakeholders.** Señalar que los evaluados manifiestan resistencias con el sistema no es novedad. De hecho, Barros y Kausel (2006, p. 22) señalan que “una encuesta realizada por la Society of Human Resource Management concluyó que el 90% de las evaluaciones de desempeño eran mal percibidas por sus trabajadores”. Sin embargo, las jefaturas también pueden resistir el sistema, toda vez que la evaluación por competencias podría suponerles nuevas y más complejas labores, en una tarea ya suficientemente difícil y tradicionalmente percibida como una tarea adicional y no necesariamente intrínseca a su rol.
- **Organización inadecuada del trabajo.** Jefaturas responsables de gestionar y evaluar el desempeño de muchas personas evidentemente confabula contra la calidad del proceso. Esta es una realidad en muchas instituciones del sector público, y dado el principio de jerarquía con que opera el sistema de calificaciones, tampoco se ha avanzado en responsabilizar a quienes si ser jefaturas titulares, en la práctica actúan como tal y lideran equipos de trabajo. Generar mecanismos que permitan resolver, dentro del marco legal vigente esta situación, resulta necesario para facilitar la implementación del proceso.

- **Poner el foco en la mejora de los instrumentos.** Un buen reglamento, un buen formulario, una mejor política y un adecuado sistema de soporte son necesarios para avanzar en el proceso. Sin embargo, ellos deben estar al servicio de una nueva visión, y en ningún caso son suficientes por sí solos para estimular nuevas prácticas. Sin embargo, frecuentemente se ha puesto foco en ellos, entregando año a año versiones mejoradas sin que los resultados mejoren a la par. El cambio debe ser concebido como una intervención en la cultura de la organización, y desde allí revisar los distintos niveles que deberán ser alineados para que el sistema opere con coherencia estratégica.
- **Asumir como secundaria la comunicación y la formación.** Asumir que los cambios deberán operar exclusivamente porque se está dentro de instituciones jerárquicas es, a todas luces, un error. Por el contrario, es necesario construir estrategias comunicacionales que permitan sumar al menos a algunos por convicción, y entregar herramientas para poder hacerse cargo de la invitación/mandato que se realiza.
- **Centrar la responsabilidad de la gestión de personas exclusivamente en el área de recursos humanos.** Mantener esta visión sin intervenirla es un freno poderosísimo a las estrategias modernizadoras. En efecto, es imprescindible romper con el paradigma de que se trata de una “tarea” del área específica, transformándola en una función transversal a la organización.
- **Dar por verdaderos supuestos basales.** Asumir que las jefaturas ya están entrenadas y preparadas para asumir el proceso, que los procedimientos diseñados son los mejores para la institución, que los trabajadores comprenden los beneficios de un buen sistema de gestión del desempeño o simplemente que todos los anteriores conocen, comprenden y asumen las definiciones estratégicas de la organización es uno de los mayores riesgos que podemos enfrentar. La mejor estrategia es la que no da por supuesto estos aspectos, y que en cambio se prepara analizando los distintos escenarios y las necesidades y preocupaciones de cada uno de los stakeholders.
- **Romper el “pacto”.** Tal como se ha señalado, el compromiso de los stakeholders con el sistema se basa en la confianza de la promesa

que se las ha formulado. Si, por el contrario, los resultados se utilizan con fines distintos a los declarados, o bien las decisiones de capacitación, carrera, recontractación, desvinculación, reconocimiento u otras no son coherentes con ellos, el pacto se rompe y las confianzas vuelven a fojas cero.

V SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La gestión por competencias hizo su aparición en la escena pública nacional hace alrededor de una década, particularmente con el inicio del Programa de Mejoramiento de la Gestión. Fue en el Sistema de Capacitación donde se incorporó inicialmente, extendiéndose al de Evaluación del Desempeño, previo a que el Servicio Civil comenzara a actuar como organismo técnico de ambos sistemas.

Sin embargo, la gestión por competencias viene siendo impulsada desde hace más de 30 años, por lo que es posible identificar numerosas experiencias a nivel internacional. Con todo, resulta un poco menos fácil reconocer experiencias exitosas, en cambio son frecuentes las que se encuentra en implementación, o bien han sido abandonadas por factores diversos.

Vinculando los elementos obtenidos a partir del levantamiento de información con el análisis de elementos teóricos utilizados como referencia, es posible señalar algunas conclusiones que van más allá de la descripción de los procedimientos utilizados y sus factores facilitadores u obstaculizadores. En ellas se confirman o mantienen algunas de las inquietudes vinculadas a la factibilidad y conveniencia de evaluar el desempeño laboral a través de competencias.

Si bien es cierto existen numerosas y prestigias publicaciones que así lo sostienen, los hallazgos apuntan a que los servicios han debido, en todos los casos, traducir algunas competencias a acciones observables. Sin embargo, ¿es posible traducir las competencias a funciones? El enfoque funcional sostiene que sí, y múltiples impulsores del modelo coincidirían con aquello. Pero, ¿una función es una competencia? ¿Siquiera la explica o evidencia suficientemente? Luego, ¿se puede relacionar directa y excluyentemente con un resultado? En opinión del autor, las competencias no se pueden relacionar de manera vinculante, categórica y excluyente con un desempeño. Las llamadas competencias funcionales son un resultado, y como tal cuando se postulan como solución a los problemas del sistema sólo

se está cambiando de manera nominal lo mismo que se ha evaluado hasta ahora: acciones concretas.

Vinculado a lo anterior, y tal como se ha señalado reiteradamente, las competencias son un predictor del desempeño, un “input”; uno de entre varios otros. Las experiencias revisadas no permiten solucionar la duda respecto a cómo se puede evaluar el desempeño, que es un resultado o un “output” a través de un “input”. No sólo eso, sino cómo se puede analizar un resultado a través de uno sólo de sus input. Los diseños metodológicos analizados no permiten resolver de manera categórica esta inquietud, toda vez que la mayoría de ellos ha optado por algunas competencias, traducidas a acciones o resultados.

Aunque suene reiterativo, los hallazgos no han permitido comprender cómo se minimiza el riesgo de evaluar el desempeño sólo a partir de uno de sus predictores, descuidando otros que podrían eventualmente ser más relevantes. No se encontraron elementos suficientes para sostener que las competencias sean el más importante de los predictores del desempeño laboral.

La gestión del desempeño, y particularmente la calificación, ha sido un proceso complejo para las jefaturas. Medir o evaluar competencias requiere conocimiento y experiencia, cuestión para la cual los jefes de la administración pública no han sido, en general, formados. De modo que traspasarles la función que habitualmente desarrollan expertos o que incluso se externaliza para los procesos de reclutamiento y selección, es complejizarles aún más una tarea suficientemente difícil.

Cabe preguntarse si resultará económicamente factible formar a cada jefatura en un experto evaluador de competencias, cuando ello requiere el dominio de herramientas predictivas complejas, tales como test que se aplican en reclutamiento y selección, y que han surgido desde la psicología del trabajo. Evaluar un hecho observable, por excelente que sean los instrumentos, siempre tendrá un grado de subjetividad. Sin embargo, evaluar una competencia, deduciéndola a partir de algunas acciones, aumenta el margen de subjetividad, aspecto que es uno de los cuestionamientos más recurrentes de los funcionarios y sus asociaciones gremiales.

En opinión del autor, de las experiencias revisadas, aquella que resulta más práctica para resolver estos cuestionamientos corresponde a aquella que declara estándares de desempeño para algunas competencias, a las que se definen evidencias. Y son estas últimas las que evalúan las jefaturas. Ello además se complementa con el sistema tradicional de factores y subfactores que se utiliza actualmente en los servicios públicos.

El modelo de competencias apunta a que estas son las principales palancas para promover mejores resultados. La hipótesis subyacente en la abundante literatura sobre la materia implica que es posible determinar cuáles son las competencias claves de un determinado puesto en una determinada organización; luego, dichas competencias pueden ser entrenadas o formadas a través de la capacitación u otros mecanismos de entrenamiento; finalmente, es posible determinar las brechas de dichas competencias en el desempeño de las personas. Lo anterior, aun cuando pueda resultar coherente, omite que el desempeño humano es resultado no sólo de las competencias, sino de múltiples factores, tales como el coeficiente intelectual, el grado de alcance del esfuerzo que la persona imprime a su trabajo, la organización del trabajo y sus sistemas de gestión, el entorno laboral inmediato, entre otros. Optar por focalizar la revisión sólo en las competencias implica apostar a que ellas son la principal palanca del desempeño, aspecto sobre el cual no existe consenso suficiente.

Esta focalización en las competencias puede llevar a perder de vista otros factores críticos, tales como un entorno que no facilita un buen desempeño. Un equipo de trabajo que no colabora, o un jefe que realiza acoso laboral pueden ser más determinantes en el desempeño de un individuo que sus competencias, y sin embargo puede llegar a ser invisible para la organización.

Los hallazgos fortalecen la idea de que, en caso que una organización esté determinada a implementar evaluación en base a competencias, al menos lo realice complementándola con una evaluación a través de factores y subfactores que no surjan de las competencias declaradas. De otro modo, persistirán las inquietudes planteadas, a no ser que se implemente una nueva metodología que permita resolver los aspectos críticos descritos.

En septiembre del año 2009, por razones laborales, el autor tuvo oportunidad de participar, en representación de su servicio e indirectamente

en representación de Chile, en un Seminario Internacional sobre Gestión del Desempeño, desarrollado en el marco de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Todo esto, en el contexto de la Organización de Naciones Unidas. En este encuentro, que se llevó a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, participaron representantes de las administraciones públicas de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, además de Chile. Se pudo conocer, además, parte de la experiencia de España en la materia.

La actividad contó con la guía de Francisco Longo y Josep Galofré, ambos docentes de ESADE de la Universidad Ramón Llull de Barcelona y, en el caso de Longo, uno de los 24 expertos asesores de la ONU en gestión pública, el único de habla hispana. Su objetivo era compartir el estado del arte de la gestión del desempeño en América Latina, y los desafíos que debían enfrentarse para avanzar hacia un mejor sistema.

En este contexto, fue protagonista –junto a otras personas- de un encendido debate en torno a la evaluación del desempeño en base a competencias, a la cual estaban apostando desde una de las administraciones. La posición del autor en ese momento, fue que había dos razones fundamentales para no avanzar en esa línea: que las competencias no explican por sí solas el desempeño humano, y que transferirles esa función a las jefaturas es complicarles una tarea ya suficientemente difícil. La respuesta fue que las competencias son la palanca principal en la mejora del desempeño individual e institucional. El debate terminó sin consenso.

A principios de este año el autor tuvo oportunidad de reunirse en Santiago con representantes de la misma administración, y entusiasmado les consultó (dada la tesis que estaba iniciando) sobre la marcha del proceso que habían comenzado hacía poco más de dos años. La respuesta fue que desecharon el proyecto, porque enfrentaron dificultades insalvables, especialmente metodológicas, para evaluar el desempeño en base a competencias.

A fines del año pasado le correspondió asesorar, en el marco de sus funciones laborales, a una institución pública en el diseño de su sistema de gestión del desempeño. Todo bien, hasta que señalaron que estaban optando por hacer un proceso exclusivamente centrado en evaluación del

desempeño en base a competencias. Argumentos más y menos, la decisión estaba tomada. Las dificultades que esta institución ha enfrentado en estos pocos meses no auguran un panorama del todo exitoso.

No se trata de señalar que, a partir de estas experiencias, sea imposible desarrollar un sistema efectivo de gestión del desempeño en base a competencias. Sin embargo, la evidencia parece recomendar que, cuando menos, este sea complementado con un sistema de evaluación basado en resultados o en la descripción de estándares de desempeño.

Con todo, la gestión por competencias puede complementar de manera muy positiva un sistema de gestión del desempeño. En primer lugar, al dotar a la organización de personas que ingresan con un filtro adecuado respecto de las habilidades necesarias para desarrollar en un estándar satisfactorio las funciones que se requieren. En segundo lugar, generando dispositivos útiles para la planificación del desempeño, particularmente a través de los perfiles de cargos que, combinados con las metas colectivas e institucionales, permitirán definir las metas individuales que aporten valor en la cadena productiva. En tercer lugar, para que, previo análisis de las áreas expertas, se puedan diseñar programas formativos que fortalezcan las habilidades laborales de las personas.

Sin embargo, cuando se trata de evaluar el desempeño, las competencias parecen resultar, en opinión del autor, al menos insuficientes. Ya se han señalado las razones para esta afirmación. Si pese a ello aún se quiere optar por implementar el sistema en línea con las competencias, es recomendable precaver que se adopten los mecanismos adecuados para minimizar los factores de fracaso señalados. En caso contrario, es altamente probable que, tal como le sucedió a la administración con la que compartí el debate señalado, al cabo de un tiempo deba des-andarse el camino recorrido. Y, en un sistema de tan compleja aplicación como la gestión del desempeño, ello implicaría un retroceso difícil de superar en el corto y mediano plazo.

La investigación realizada tiene, por cierto, importantes limitaciones. En primer lugar, se excluyó a priori un aspecto que podría tener una relación fundamental con la factibilidad de implementar evaluación del desempeño en base a competencias, cual es el marco legal y estatutario que regula el sistema de calificaciones y la administración pública. En efecto, sería

interesante evaluar si existen condiciones estructurales que faciliten o dificulten la adopción de este modelo. Por ejemplo, ¿resultará relevante que la calificación deba tener expresión cuantitativa como aspecto condicionante de un sistema de evaluación del desempeño en base a competencias? O bien, ¿la vinculación de las calificaciones con la carrera funcionaria implicará barreras insalvables en las culturas organizacionales para avanzar en un mecanismo que resulta más difícil de observar de manera directa en el desempeño funcionario?

Evidentemente esta investigación abre más preguntas que las que responde. No se puede concluir, por ejemplo, cuán recomendable es el uso del modelo en la evaluación del desempeño individual, aun cuando los hallazgos apuntan a confirmar una opinión escéptica en torno a sus beneficios.

Otra limitación no prevista fue, como se ha señalado, la imposibilidad de clasificar las experiencias como exitosas o no, y por ello el objetivo de identificar factores de éxito o fracaso se relativizó. En efecto, al tratarse en todos los casos de experiencias aún en implementación, y sin evaluaciones formales realizadas por las instituciones de los resultados del sistema, las condiciones de éxito debieron ser abordadas como facilitadores, mientras que las de fracaso acotadas a obstaculizadores. Futuras investigaciones resultarán fundamentales a la hora de valorar las experiencias, una vez que se considere que han sido exitosas, o bien hayan fracasado, a la luz de su abandono.

Finalmente, el autor considera central reiterar que la adopción del modelo debería obedecer a una convicción basada en análisis de factibilidad, y no a la tentación de imitar. A este respecto, parece oportuno compartir la siguiente anécdota:

Durante el desarrollo del Seminario antes descrito, y en medio de la discusión sobre las competencias, Francisco Longo señaló que respecto de ellas él concebía que podía aplicarse un refrán español: *“dadle a un niño un martillo, y todo en el mundo se convertirá en un clavo”*. Lo anterior, para graficar que el entusiasmo por un determinado enfoque o modelo puede llevar a tratar de aplicarlo a todas las esferas de la gestión, cuando probablemente tiene más sentido utilizarlo bien y sacarle provecho en aquello para lo cual resulta más pertinente.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLES, M. (2008) *Desempeño por Competencias: Evaluación de 360°*. Buenos Aires. Editorial Gránica.
- BARROS, E. y KAUSEL, E. (2006) *Evaluaciones en 360°: ¿La Panacea para evaluar y mejorar el desempeño individual?* Revista Economía y Administración N° 151 Diciembre-Enero 2006. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- BERNARDEZ, M. (2005) *Tecnología del Desempeño Humano*. Sonora. Instituto Tecnológico de Sonora.
- BORMAN, W. C. y BRUSCH, D. H. (1993). *More progress toward a taxonomy of managerial performance requirements*. Human Performance, 6, (pp. 1-22)
- CAMPBELL, J.P., McCLOY, R.A., OPPLER, S.H., & SAGER, C.E. (1993). *A theory of performance*. In N. Schmitt & W.C. Borman (Eds.), *Personnel selection*. Jossey- Bass: San Francisco.
- CHIFFLET, M. *El paradigma de las competencias*. Antel. Uruguay. Paper sin datos.
- DE ANDRÉS, R. y GARCÍA, J. L. (2005) *Evaluación del desempeño de 360°: Análisis y Propuestas*. Universidad de Valladolid. XIX Reunión Anual ASEPELT. Badajoz.
- GLASER, S. y STRAUSS, A. (1967) *The discovery of Grounded Theory: Estrategy for qualitative research*. New York. Aldine.
- GLASER, S. (1992) *Basic of Grounded Theory Analysis: Emerge v/s Forcing*. Mill Valley. California. Sociology Press.
- IACOVELLO, M. (2007) *Más allá del bono por desempeño: Política de Recursos Humanos para la Gestión por Resultados*. Buenos Aires. CLAD.

- LE BOTERF, G. (2001) *Ingeniería de las Competencias*. Ediciones Gestión 2000. Barcelona.
- LONGO, F. (2006) *Evaluación y Gestión del Rendimiento Laboral en las administraciones públicas*. Barcelona. Instituto de Estudios Fiscales.
- MARCHANT, H. y PÉREZ, L. (2009) *Rendimiento Individual: De las Calificaciones a la Gestión Estratégica del Desempeño*. Santiago, DNSC.
- MERTENS, L. (2005) *Sistema de competencia labora. Caso México*. Versión revisada. México. No publicada. Disponible en <http://www.leonardmertens.com/showcontent.php?id=43&cmd=content>
- MURPHY, K. R. (1990). *Job performance and productivity*. En Murphy, K. R y Saal, F. E. *Psychology in Organizations: Integrating science and practice* (pp. 157-176). Hillsadle, N.J.: Erlbaum.
- PORTALES, C. y RAINERI, A. (2001) *Un sistema de directorios para la gestión pública de los servicios públicos en Chile*. Santiago. Centro de Estudios Públicos.
- PUCHEU, A. (2009) *Ámbitos, Determinantes por Ámbito de Capacidad y Nivel de Evaluación*. Santiago. Universidad Católica.
- SALGADO, J. y CABAL, A. (2011) *Evaluación del Desempeño en la Administración Pública del Principado de Asturias: Análisis de las Propiedades Psicométricas*. Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, Vol. 2, (pp. 75-91) España. Universidad Santiago de Compostela.
- SANZ CASTEJON, A. (2002) *Apuntes de Psicología del Trabajo*. Consulta web en <http://es.scribd.com/doc/90685478/05-Apuntes-de-Psicologia-del-Trabajo>. Marzo 15 del 2012.

- TURNER, A. (1961) *Plan conceptual descriptivo de la conducta de grupos de trabajo*. Paper fotocopiado basado en "A conceptual scheme for describing work group behavior". Harvard, 1961.
- WYATT, W. (1998) Revista Training & Development. Número especial Mayo 1998.

ANEXOS

PAUTA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

1. SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

- 1.1. ¿Podría describir cómo funciona el sistema de evaluación del desempeño en base a competencias en su servicio?
- 1.2. ¿Quién/es es/son el/los responsable/s de evaluar el desempeño a través de las competencias?
- 1.3. ¿Cómo se fortalecieron las habilidades de las jefaturas para evaluar competencias?
- 1.4. Dado que las competencias son uno de varios predictores del desempeño, ¿cómo se asegura que la evaluación del desempeño corresponda a los resultados obtenidos, y de qué modo esto se correlaciona con las competencias?
- 1.5. ¿Cómo se vinculan las competencias con el desempeño?
- 1.6. ¿Cómo se correlaciona el sistema con otros subsistemas de gestión de personas?

2. SOBRE EL ENFOQUE DE COMPETENCIAS UTILIZADO

- 2.1. ¿Qué autores o referentes fueron considerados para instalar el modelo?
- 2.2. ¿Qué tipo de competencias se evalúan, y cómo se desarrolla dicho proceso?
- 2.3. ¿Recibieron apoyo de consultoras para instalar el modelo o fue un esfuerzo interno?

3. SOBRE LAS RAZONES QUE MOTIVARON SU ADOPCIÓN

3.1. ¿Qué razones motivaron la adopción del modelo de competencias en la evaluación del desempeño?

3.1 ¿Quién o quiénes fueron los principales impulsores de esta decisión?

3.2 ¿Se analizaron otras alternativas de modelos?

3.3 ¿Qué ventajas se consideraron para optar por este modelo en lugar de otras alternativas?

4. SOBRE LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA INSTALAR EL MODELO

4.1 ¿Podría indicar cuáles son las condiciones indispensables o factores críticos de éxito para instalar un sistema de evaluación del desempeño en base a competencias?

4.2 Si tuviese que recomendar una secuencia básica de implementación, ¿cuáles serían sus principales pasos?

4.3 ¿Qué aspectos resultan particularmente complejos de resolver para instalar el modelo?

4.4 ¿Hubo resistencia de alguno de los actores institucionales? Si fue así, ¿cómo se resolvió?

5. VENTAJAS Y DESVENTAJAS PERCIBIDAS

5.1 ¿Cuál diría usted que es la principal ventaja del modelo?

5.2 ¿Considera que tiene alguna desventaja o algún aspecto que no fue posible resolver satisfactoriamente?

5.3 ¿Qué han opinado los funcionarios y sus asociaciones de este sistema?

5.4 ¿Qué han opinado las jefaturas de este sistema?

5.5 ¿Qué opina el equipo directivo superior sobre el sistema?

6. OPINIÓN/EVALUACIÓN GENERAL DEL SISTEMA

6.1. ¿Se han realizado procesos formales de evaluación del sistema? Si es así, ¿cuál es la evaluación?

6.2. En su juicio experto, ¿cómo evalúa en general el sistema?