



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

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

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

Artículos Nos. 1, 2 y 3

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

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

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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



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



BUCHELI, J.F., BALANZÓ, A., MÉNDEZ, P., MOYANO, SUAZA, F.,
MARRINER, K., MONTILLA, P., J., ORTIZ, D., ROJAS, H., & SASTOQUE, E.,

AGOSTO DE 2021

Contenido

Mensajes claves	8
RESUMEN EJECUTIVO	9
Presentación	9
Proceso y contexto	10
Resumen de metodología	10
Barreras para el cambio en el sistema de evaluación del desempeño	11
Resultados y evidencia	12
Principales hallazgos	12
Entendiendo la evaluación del desempeño laboral (EDL): la evidencia	14
Introducción	14
Marco general de la EDL: preguntas y respuestas claves	16
1. ¿Qué es la evaluación del desempeño laboral?	16
2. ¿Cuáles son los referentes normativos en la operación del EDL?	16
Los modelos de evaluación del desempeño laboral (EDL): rasgos y características	18
1. Tendencias y resultados de las reformas	18
2. Marcadores y variables en el diseño e implementación de modelos de EDL	22
3. Principales aspectos para considerar en el diseño e implementación de modelos de EDL	26
Principales obstáculos en la implementación del modelo de EDL en Colombia	28
4. Nivel Macro	28
5. Nivel Meso	33
6. Nivel micro	37
Hacia un sistema modular para la EDL en Colombia	41
7. Parámetros de diseño	41
8. Sistema Modular de EDL	42
Bibliografía	56



Tablas

Tabla 1. Tensiones que afectan la operación del sistema de evaluación del desempeño	11
Tabla 2. Variables de interés que afectan el funcionamiento del modelo de EDL	24
Tabla 3. Mitigación nivel macro	32
Tabla 4. Mitigación nivel meso	36
Tabla 5. Mitigación nivel micro	40
Tabla 6. Módulos posibles en el prototipo de sistema modular	48
Tabla 7. Situaciones que conllevan un ajuste de compromisos	49



Gráficos

Gráfico 1. Fases de desarrollo del sistema de evaluación del desempeño laboral	19
Gráfico 2. Marco analítico en la tipología de modelos de evaluación de desempeño laboral	22
Gráfico 3. Focos transformadores nivel macro	31
Gráfico 4. Focos transformadores nivel meso	35
Gráfico 5. Focos transformadores nivel micro	39
Gráfico 6. Patrones de diseño para un sistema EDL.	41



Ilustraciones

Ilustración 1. Sistema modular, apropiación organizacional	43
Ilustración 2. Desarrollo de sistemas tipo	45



Evaluación de Desempeño para una Gestión Pública Efectiva: Parámetros, Desafíos y Recomendaciones

Mensajes claves

- Un sistema de evaluación del desempeño laboral (EDL) integra el conjunto de actores, regulaciones, instrumentos de decisión y estrategia, repertorios de cambio y métodos de recolección, valoración y retroalimentación de información de la gestión pública con los cuales un país *gestiona la práctica de la evaluación del desempeño* de las organizaciones que integran el aparato público en sus diversos niveles y estamentos.
- Desde el año 2000 se ha expandido la implementación de los sistemas de evaluación de servidores públicos en distintas instituciones gubernamentales. Uno de los aspectos más notables ha sido el uso de un enfoque incremental el cual indica el diseño e inclusión de mecanismos para la medición como un principio central dentro de la modernización de la administración pública.
- El caso colombiano evidencia tensiones relacionadas con el proceso de reclutamiento, y selección laboral de los servidores públicos, la asociación entre el objetivo superior de la evaluación desempeño y la estrategia de operación, y retos de diversidad y capacidad en las organizaciones y empleados. Aunque estas tensiones son casi siempre extrínsecas a los instrumentos, afectan gravemente su implementación.

- Los desafíos de la evaluación del desempeño de servidores públicos están asociados al complejo contexto de operación que impone el aparato estatal como escenario para su despliegue y apropiación de la práctica.
- Durante la operación de un sistema de evaluación de desempeño debe realizarse una clara distinción entre lo que es la medición y el uso que debe darse a la información producida. La no claridad entre estos dos aspectos hace que el objetivo del sistema de EDL pierda claridad y utilidad.
- Ofrecemos un prototipo de sistema modular como posible solución. En este sistema modular, los componentes o piezas del instrumento evaluativo son independientes, pero a la vez articulables entre sí. La libre agregación de un número de módulos tendrá por resultado un mecanismo particular de evaluación del desempeño ‘a la medida’ de los requerimientos y diversos grados de desarrollo de cada organización pública.

RESUMEN EJECUTIVO

Presentación

Esta cartilla es producto de la investigación ‘Evaluación de desempeño para una gestión pública efectiva’, llevada a cabo con el objeto de formular recomendaciones de política sobre la evaluación de desempeño de los servidores públicos en beneficio de la gestión institucional en Colombia. Nace como producto de la colaboración interinstitucional que tiene lugar entre el Departamento Administrativo de la Función Pública —DAFP— y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación-Minciencias.

Para abordar este reto técnico e intelectual el equipo de la Universidad Externado de Colombia adopta una mirada comprensiva del objeto de estudio que: i) analiza las prácticas de otros países dentro y fuera de la región, ii) elabora un mapa de brechas de evidencia que examina aspectos críticos de la evaluación del desempeño a partir de la literatura, ii) conduce una indagación de campo multi-nivel y multi-sector que determina aquellas tensiones específicas del caso colombiano, y iii) desarrolla un

prototipo de diseño a partir de estos varios parámetros.

Esta cartilla sintetiza los principales hallazgos de la investigación y por lo tanto brinda una lectura de varias capas en torno a la evaluación del desempeño. Se tocan algunos antecedentes históricos y normativos de la práctica, pero principalmente los aspectos conceptuales, operacionales y metodológicos requeridos a efectos de entender y abordar con suficiencia los desafíos que enfrenta la gestión de esta práctica en el aparato público.

Antes de proceder, agradecemos el concurso activo del DAFP para llevar a cabo esta investigación, las retroalimentaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), las voces de gestores pasados y actuales de la política y de los numerosos usuarios del sistema con cuya participación espontánea y desinteresada logramos un entendimiento comprensivo de los desafíos a mano y algunas pistas acerca de cómo abordarlos.

Proceso y contexto

Resumen de metodología

Tenemos ante nosotros un reto de diseño, pues formular recomendaciones supone el doble proceso de comprender la naturaleza y contexto del problema y crear y valorar posibles soluciones. El camino de desarrollo provee el entendimiento de la estructura requerida, y sus formas posibles de concepto, función o materialización práctica.

Cursamos esta indagación a partir de tres fuentes: i) un mapa de brechas de evidencia, que informa sobre variables que afectan la operación de la evaluación del desempeño en el sector público; ii) un sondeo cualitativo transversal con expertos, hacedores de política y usuarios del sistema en distintos niveles en Colombia, que informa sobre tensiones críticas del sistema; iii) un reconocimiento de experiencias internacionales en Brasil, Canadá, Chile, Francia, México, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Dominicana, Singapur y Uruguay, que informa sobre las estructuras que típicamente dan forma a los sistemas de evaluación del desempeño.

La investigación arroja recomendaciones de distinta índole:

I. Conceptuales



- A. Definición acotada de sistemas país de evaluación del desempeño —permite su análisis y comparabilidad.
- B. Desarrollo desde la literatura institucional —permite analizar de modo comprensivo el esfuerzo institucional para la profundización de la EDL como práctica.

II. Analíticas



- C. Caracterización de los distintos niveles en los que se gesta y materializa un sistema país.
- D. Identificación de las variables críticas que con mayor frecuencia impactan su operación —según la literatura— y que cuestionan las prescripciones más comunes en la práctica.
- E. Síntesis de evidencia existente alrededor de la evaluación de desempleo mediante herramientas como los mapas de brecha de evidencia.
- F. Identificación de las tensiones de operación que más afectan el sistema colombiano.
- G. Focos transformadores y rutas de acción como accionables operativos para dar respuesta a las tensiones, problemas y actuales efectos de operación de modelo de EDL.

III. Metodológicas



- H. Desarrollo de un prototipo de sistema modular que propone un esquema de operación que articula el sistema en su conjunto con el propósito de mejorar la apropiación de la EDL en las organizaciones públicas.

BARRERAS PARA EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La investigación permitió identificar aquellas limitaciones que, a manera de tensión, con diferentes niveles o componentes problemáticos, afectan la operación del sistema de evaluación del desempeño. Estas se configuran como desconexiones entre las expectativas del sistema y las condiciones específicas de operación de los instrumentos dentro del marco de la organización.

A saber, las tensiones que destacan por su impacto son:

➤ **Tabla 1. Tensiones que afectan la operación del sistema de evaluación del desempeño**

Tensión por contexto laboral	Obstáculos para la operación de los instrumentos derivados del tipo de vinculación laboral y del desarrollo de personal. Introducen ruido en la operación cotidiana.
Tensión por espíritu	Obstáculos para la operación de los instrumentos derivados de fallas en el establecimiento y la comunicación de una finalidad superior asociada con la evaluación del desempeño laboral y que no permiten orientar su lugar estratégico en la gestión de la entidad.
Tensión por diversidad	Obstáculos para la operación de los instrumentos derivados de mandatos, niveles, tipos y características sectoriales del aparato público. A su vez dificultan su apropiación de los procesos de desarrollo organizacional.
Tensión por capacidad	Obstáculos para la operación de los instrumentos derivados de la diversidad de capacidad mostrada por las entidades y sus funcionarios, que dificultan su apropiación y desarrollo organizacional.

Fuente: elaboración propia.

RESULTADOS Y EVIDENCIA

Principales hallazgos

»»» Perspectiva comparada

- Los países configuran sus sistemas a partir de una combinación más bien caprichosa de referentes de política, regulación de prácticas evaluativas en las entidades públicas e instrumentos.
- Los sistemas de evaluación a escala país están sujetos a la incidencia de múltiples variables extrínsecas que amenazan su efectiva operación. Este aspecto amerita una agenda investigativa específica.
- Los ‘sistemas de evaluación del desempeño de funcionarios públicos a escala país’ son un objeto frecuentemente prescrito, pero poco estudiado en su conjunto y desde el punto de vista del interés de sus gestores. Las variables críticas que inciden en los sistemas país a nivel macro y meso han sido muy poco estudiadas, salvo lecturas diagnósticas regionales.

»»» Experiencia colombiana

- Pese al desarrollo técnico e institucional del país, la operación de instrumentos para la evaluación del desempeño laboral en el aparato estatal enfrenta retos complejos, resultado de sus contextos mediato e inmediato, por ejemplo, la naturaleza público-política del entorno, los distintos grados de capacidad organizacional en los niveles territoriales, y su diferenciación funcional por sectores.
- La carrera administrativa en Colombia enfrenta retos de consolidación de lo público, debido a las brechas de desarrollo y diversidad que caracterizan las múltiples entidades estatales y la cultura política que rodea su implementación.
- Existe una alta disparidad en la manera como el modelo de EDL realiza seguimiento al desempeño a los servidores públicos. Esta disparidad se fundamenta en la naturaleza contractual del servidor público, la diferenciación de acceso a estímulos o compensación a la productividad, y la conexión entre desempeño y régimen salarial.
- El régimen contractual dominante incide en el proceso de evaluación del desempeño, especialmente en cuanto a la composición irregular de la fuerza laboral que genera una percepción de injusticia.

»»» Una propuesta modular

- La metáfora de construcción modular permite la agregación de módulos, que da lugar a un mecanismo particular de evaluación del desempeño ‘a la medida’ de los diversos requerimientos y grados de desarrollo de las organizaciones públicas. Los módulos pueden articularse entre sí para poder adaptarse a la evolución, condiciones o aspiraciones de estas.
- El esquema modular permitirá desarrollar y hacer disponibles distintos tipos de mecanismo para la evaluación. Se espera que este opere como un insumo de la gestión de conocimiento, que permita absorber y escalar dentro del sistema las innovaciones que organizaciones del aparato público desarrollen por su propia cuenta.

»»» Recuadro 1. Algunas recomendaciones en función de categorías de acción organizacional

Funciones misionales:

> Enfocar el mérito y la evaluación del desempeño laboral en función del cambio organizacional y la evaluación del desempeño de las entidades. El sistema modular puede ser un vehículo para ello.

Calificación:

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

Rol transformacional de los gerentes públicos:

> El DAFP puede ofrecer procesos de formación pre-ingreso de Gerentes Públicos.



ENTENDIENDO LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL (EDL): LA EVIDENCIA

Introducción

La evaluación del desempeño es la valoración cualitativa o cuantitativa de las actividades realizadas por un empleado para alcanzar un determinado propósito, usualmente en función de los recursos de la organización para cumplir sus objetivos. En el sector público la evaluación del desempeño de los funcionarios agrega valor a la capacidad y legitimidad de la administración, a la idoneidad para la formulación de políticas y a la rendición de cuentas. En términos operacionales, la evaluación del desempeño es un componente más de la gestión del recurso humano del aparato público al lado de procesos de selección, motivación y formación. Se entiende como un proceso que valora y califica la alineación entre el desempeño de los trabajadores y los objetivos preestablecidos para su cargo y, por ende, conceptúa también sobre la organización y su ciclo de planeación.

La evaluación tiene entonces dos funciones críticas: i) obtener información sobre el desempeño laboral de los empleados, y ii) proporcionar retroalimentación para el mejoramiento del empleado y de la organización. Así, la evaluación no constituye un fin en sí, sino que se entiende como una técnica de dirección estratégica. En esta lógica, cada organización debería seleccionar el método por utilizar en razón de su estructura, características, propósito y entorno. Esta premisa, cuya lógica es clara y sencilla para otras organizaciones, es un gran desafío cuando se trata del aparato estatal.

Desde el año 2000 se ha expandido la implementación de los sistemas de evaluación de servidores públicos en distintas instituciones gubernamentales. Países como Canadá, Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Italia, España, Turquía y, de manera más tardía, los países africanos han aprobado reformas en el servicio civil que buscan una gestión estratégica del desempeño. En Latinoamérica la suscripción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) impulsó la priorización de una serie de reformas que tenían como objetivo lograr gobiernos más eficientes, efectivos y abiertos. Una de las transformaciones que tuvo lugar dentro de las estructuras institucionales fue la gestión de talento humano en el sector público, promoviendo la planificación de procedimientos para el reclutamiento, selección y evaluación eficiente como motores para la profesionalización de los funcionarios.

No obstante, la puesta en marcha de las prácticas e instrumentos de evaluación de los funcionarios no ha tenido un desarrollo homogéneo. En el caso latinoamericano, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que aun dentro de los países es posible encontrar prácticas de evaluación muy diversas y con distintos resultados de cobertura y profundidad entre ellas. La literatura reconoce varios factores, intrínsecos y extrínsecos, que pueden menoscabar el aporte esperado de un sistema de evaluación. Entre estos tenemos factores y efectos

de la naturaleza política de la institucionalidad pública, retos estructurales del sistema de evaluación o su funcionamiento —la diversidad inherente del aparato público supone un reto monumental—, condiciones de vinculación laboral y percepción y actitudes de los funcionarios sobre el sistema de evaluación¹.

Esta cartilla presenta los principales hallazgos del proyecto de investigación *Evaluación del desempeño laboral para una gestión pública efectiva*². Brinda una lectura de varias capas en torno a la evaluación del desempeño. Se tocan algunos antecedentes históricos y normativos de la práctica, pero principalmente los aspectos conceptuales, operacionales y metodológicos requeridos a efectos de entender y abordar con suficiencia los desafíos que enfrenta la gestión de esta práctica en el aparato público colombiano.



El texto se desarrolla en
5 secciones:

1. Marco general de la evaluación del desempeño laboral (EDL).
2. Rasgos y características de los modelos país de evaluación del desempeño.
3. Principales desafíos de la implementación del modelo EDL en Colombia.
4. Presentación del prototipo 'sistema modular'.

1 Este aparte sintetiza contribuciones de autores como Hondegheem & Van Dorpe, 2013; Mussari & Ruggiero, 2010; Dubin, 2008; Padilla, 2015; Almeida, 2019; Övgün, Sayan, & Zengin, 2018; Şahin, & Çalışkan, 2018; Olowu, 2010; Mutereko & Ruffin, 2016; Ohemeng, Amoako-Asiedu & Obuobisa-Darko, 2018 y Odongo, 2020.

2 Esta cartilla toma apartes, parafrasea y sintetiza secciones publicadas en el transcurso de esta investigación en Balanzó et al., 2021a; Balanzó et al. 2021b y Balanzó et al, 2021c.

Marco general de la EDL: preguntas y respuestas claves

1. ¿Qué es la evaluación del desempeño laboral?

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

Pero cuando leemos esta noción sencilla en el contexto del aparato público, la cosa se complica. No hay que ir muy lejos para mostrar la dificultad: el aparato público está compuesto por organizaciones de orden, naturaleza y propósitos disímiles. No es posible generalizar ‘criterios de interés organizacional’ cuando hablamos del Estado, su naturaleza intrínseca es la diversidad. Así que cuando hablamos de la evaluación del desempeño laboral para el sector público no estamos hablando únicamente de una herramienta de valoración y retroalimentación para los empleados.

Nuestra lectura es que en el contexto de lo público la evaluación del desempeño laboral es un sistema. En este sistema distintos componentes en interacción permanente crean y determinan las *condiciones de operación* de la evaluación del desempeño. La frase suena redundante o tautológica, pero apunta a un aspecto crítico cuando hablamos de la evaluación del desempeño en el aparato público: su propósito es hacerse efectiva en cada una de las organizaciones del Estado.

Y el alcance dependerá a la larga de las condiciones — reglas de juego, capacidad, grado de maniobra— con que cuenten las organizaciones para apropiarse la herra-

amienta. De tal manera que el sistema de evaluación del desempeño integra el conjunto de actores, regulaciones, instrumentos de decisión y estrategia, repertorios de cambio y métodos de recolección, valoración y retroalimentación de información de la gestión pública con los cuales un país *gestiona la práctica de la evaluación del desempeño* de las organizaciones que integran el aparato público en sus diversos niveles y estamentos.

Un hallazgo de interés en esta investigación muestra que la literatura gris que orienta la práctica no ha marcado con suficiente énfasis esta distinción, como tampoco lo ha hecho la literatura académica que la estudia. Así que el primer desarrollo tuvo que ver con fundamentar, esto es, crear a partir de la práctica existente, categorías que permitieran analizar de modo organizado los numerosos componentes que tiene este sistema a fin de entender de qué manera y en qué medida afectan las *condiciones de operación* de la evaluación del desempeño.

2. ¿Cuáles son los referentes normativos en la operación del EDL?

Los referentes normativos en la operación de la evaluación del desempeño son la Constitución Política de Colombia, la Ley 909 de 2004, el Decreto ley 760 de 2005, el Decreto 1083 de 2015, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Acuerdo 6176 de 2018 (CNSC, 2018) y los acuerdos de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

El primer referente normativo es la Constitución Política de Colombia, pues es la carta magna y norma fundamental del Estado colombiano. En esta se establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera e, igualmente, en ella se determina cómo es el ingreso, ascenso y retiro (Constitución Política, 1991). El ingreso y promoción a los empleos de carrera se hacen con cumplimiento de los requisitos y condiciones fijadas por la ley, con el propósito de determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Por su parte, el retiro de los empleados de carrera se hace debido a una calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por otras causales definidas por la Constitución y la ley (Constitución Política, 1991).

El segundo referente es la Ley 909 de 2004, la cual expide las normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. El objeto de esta ley es la regulación del sistema de empleo público, así como el establecimiento de los principios que reglamentan la ejecución de la gerencia pública (Ley 909, 2004). En esta ley se indica que la responsabilidad por el trabajo desarrollado de los servidores públicos se materializa mediante los instrumentos de evaluación del desempeño y los acuerdos de gestión (Ley 909, 2004). Además, fija a la CNSC como la encargada de velar por la adecuada aplicación de los instrumentos normativos y técnicos para el correcto funcionamiento del sistema de carrera (Constitución Política, 1991; Ley 909, 2004).

En alusión al tercer referente, la Constitución Política (1991), por medio de su artículo 130, determinó la existencia de una CNSC, y el Decreto Ley 760 de 2005 fija el procedimiento que debe surtir ante y por esa Comisión para el cumplimiento de su función principal: ser responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos (Constitución Política, 1991; Decreto Ley 760, 2005). Por otra parte, el cuarto referente normativo es el Decreto 1083 de 2015, mediante el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

En este se fija que el Departamento Administrativo de la Función Pública es la cabeza del sector de la función pública y es responsable de formular las políticas generales de la administración pública, en particular las de empleo público, entre otras (Decreto 1083, 2015).

El quinto referente normativo es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual busca proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la prevalencia de los intereses generales, la sujeción de las autoridades al ordenamiento, el cumplimiento de los fines del Estado, el buen funcionamiento de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares (Ley 1437, 2011, art. 1.º). De otro lado, el Acuerdo 6176 de 2018 —sexto referente— determina el Sistema Tipo de Evaluación del desempeño laboral de los empleados públicos de carrera administrativa y en período de prueba. En este define a la evaluación del desempeño como una herramienta de gestión objetiva orientada a valorar las contribuciones individuales y el comportamiento, midiendo su incidencia en la consecución de las metas institucionales (Acuerdo 6176, 2018, art. 1.º). El proceso de evaluación sigue cuatro etapas: concertación, seguimiento, evaluaciones parciales y calificación definitiva (Acuerdo 6176, 2018, art. 2.º).

Por último, séptimo referente, los acuerdos de la CNSC también legislan sobre el proceso de evaluación del desempeño. En la actualidad, hay cuarenta y siete acuerdos que modifican, adicionan, derogan, reglamentan, definen, adoptan o ajustan los artículos, estructura y funciones de la CNSC, lineamientos, reglamentos, acuerdos o procedimientos, entre otros (CNSC, 2021). Los acuerdos de la CNSC han sido expedidos desde 2006. En el primero de ellos se señalaron los criterios y directrices para la evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera o en período de prueba, y en el más reciente se modificaron dos artículos de un acuerdo previo relacionado con el reporte, acciones y actualización permanente de la oferta pública de empleos de carrera (CNSC, 2021).

Los modelos de evaluación del desempeño laboral (EDL): rasgos y características

1. Tendencias y resultados de las reformas

Los modelos de evaluación del desempeño en el sector público han sido reformados estratégicamente en las últimas dos décadas. Estas reformas han apuntado a mejorar la gestión pública a partir de marcos de gestión de talento humano más eficientes, efectivos y abiertos.

A escala regional, los avances en términos estratégicos y de implementación han sido heterogéneos. Algunas de las reformas estratégicas han versado sobre modificaciones de prácticas puntuales, cambios institucionales y la consolidación de un modelo de evaluación que valore y califique la alineación entre el desempeño de los trabajadores y los objetivos preestablecidos para sus cargos. La suscripción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) potenció dichos ejercicios de reforma. En ese marco, la emergencia de la gestión del talento humano en el sector público ha sido emblemática, pues se ha encargado de promover la planificación para la selección, el reclutamiento y los procesos de evaluación a partir de la eficiencia. Desde entonces se considera que la EDL es una pieza vertebral en todo el engranaje.

En el caso colombiano, el avance institucional y técnico realizado dentro de los parámetros de evolución de la administración pública iberoamericana ha impulsado el fortalecimiento de la carrera administrativa en el país. A pesar de esto la consolidación del modelo de EDL enfrenta grandes retos que no están relacionados directamente con la insuficiencia normativa, sino con las brechas de desarrollo y diversidad que caracterizan las múltiples entidades estatales y la cultura política que rodea su implementación.

La evolución del modelo de EDL en Colombia tiene raíces republicanas, que va marcando los derroteros del servicio civil y del mérito. Encuentra un primer desarrollo antes de la Constitución de 1886, que se sustenta en el principio de jerarquización. Otra transformación deviene con la Constitución de 1886, mediante la cual se consagró la responsabilidad de los servidores por el ejercicio indebido u omisión en sus funciones. Posteriormente se da la creación formal de la carrera administrativa y la introducción de aspectos disciplinarios, tras lo cual se establecen las bases del servicio.

La Constitución Política de 1991 configurará los arreglos para determinar el mérito como finalidad superior y acoger, de manera definitiva, la EDL para el servicio público. Este período puede verse en cuatro fases (ver gráfico 1). La primera fase, 1990 a 1994, dio orden a una arquitectura institucional base, la cual tiene como telón de fondo una nueva Constitución Política (1991). En este marco, fue imaginado un Estado de mayor tamaño y mucho más descentralizado, irradiado por un sistema de carrera que apunta a implementar un cuerpo de servicio civil más profesional y meritocrático. Esto da lugar a la modificación sustancial del Departamento Administrativo del Servicio Civil, desde entonces Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), encargado de la formulación de políticas y la asesoría en materia de organizaciones y administración y gestión del talento humano al servicio del Estado. También se creó la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) como ente

gubernamental autónomo encargado del posicionamiento del mérito en el empleo público, así como de la aplicación de los instrumentos que permitan el funcionamiento del sistema de carrera.

Durante la segunda fase, 1995 a 2005, se enfatiza la organización del sistema y la construcción de valores, dentro de un ambiente general de reforma a la carrera administrativa en Latinoamérica, como es que en 1998 se crea la iniciativa Nueva Gestión Pública para América Latina, que responde al cambio de papel del Estado en la región de interventor directo en los asuntos económicos y sociales a uno de regulador. La Carta Iberoamericana (Bolivia, 2003) define las finalidades de un sistema de gestión del empleo y de los recursos humanos que fuese compatible con los objetivos de eficacia y eficiencia, con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad en un contexto de “gerencia pública profesional” como instrumento fundamental para asegurar la profesionalidad como un aspecto consustancial a la función pública de los sistemas político-administrativos.

La Carta enmarca la evaluación del desempeño en la necesidad de verificar el rendimiento de los funcionarios, utilizando “instrumentos fiables y válidos (basados en resultados estandarizados) mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos” (CI, 2003:29). Así mismo, sugiere cuáles deberían ser los actores mínimos involucrados, la necesidad de incluir mecanismos para la resolución de discrepancias y resalta que la evaluación del desempeño debería estar alineada con la cultura interna de las organizaciones públicas.

Este ambiente de reforma impulsa a Colombia para emprender el cambio institucional. En 1998, a partir de la expedición de las leyes 443 y 489, se dan dos cambios importantes: i) la Función Pública asume nuevas responsabilidades, especialmente, el fortalecimiento de su papel asesor de la CNSC para la administración de la carrera administrativa, y ii) se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los Empleados del Estado.

Gráfico 1. Fases de desarrollo del sistema de evaluación del desempeño laboral



Fuente: elaboración propia

Entre 2004 y 2005 acontece el mayor proceso de reglamentación sobre la carrera administrativa en el país, evidencia del interés institucional por encontrar una ruta para la implementación de la carrera administrativa. Con la expedición de la Ley 909 de 2004 la Función Pública asume la tarea de ser un sistema integrado de gestión. Se consagran las normas básicas sobre la integración, organización y funciones de la CNSC y el régimen de sus integrantes. La Ley contempla, finalmente, normas sobre la carrera administrativa, el empleo y la gerencia pública. En materia de evaluación, se busca “instaurar una cultura y hábito de medición y evaluación” dentro de la Administración Pública, como instrumento para obtener información crítica para la mejora continua de la calidad de la gestión pública.

De la misma forma, se adoptan criterios universales de selección y de línea de carrera sobre la base de un patrón meritocrático y se establece la permanencia en los cargos de carrera en función del desempeño ajustado a los fines y cometidos de cada entidad. También se identifica la necesidad de contar con instrumentos de gestión de los recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias).

La tercera fase, 2006 a 2015, marca una etapa operativa de estas disposiciones. En efecto, aunque la normativa sobre la carrera administrativa tuvo su origen en 1938, empezó a operar de facto en 2006 gracias a la normativa habilitante. En esta época el país suscribe además las diferentes cartas iberoamericanas que refrendan y ac-

tualizan el entorno de gestión de la función pública. Entre ellas, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CI, Uruguay, 2006); el Gobierno Electrónico (CI, Pucón, 2007); la Calidad en la Gestión Pública (CI, San Salvador, 2008); participación ciudadana en la gestión pública (CI, Lisboa, 2009) y la Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI (CI, Santo Domingo, 2010).

La puesta en marcha del sistema implica su profundización institucional y temática. La CNSC genera una doctrina clara a favor del mérito. En efecto, en 2008 se diseña, direcciona e inicia el proceso de implementación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público [SIGEP], y en 2011 se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y Decreto 770 de 2005, sobre el procedimiento para la evaluación de las competencias laborales de quienes van a desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción en la rama ejecutiva del orden nacional.

Por su parte, la función pública le da estatus de macrotema a la reorganización de la gestión pública basada en resultados. También propone la implementación de sistemas de desarrollo e información administrativa, la democratización de la administración, los incentivos, la calidad y el control interno. Complementariamente se adoptan estándares de calidad e indicadores de gestión con respecto a procesos organizacionales y objetivos estratégicos. Esta etapa marca un nuevo impulso a la evaluación del desempeño, se profundizan las disposiciones de la Ley 909 de 2004 en lo correspondiente al perfeccionamiento del instrumento de medición (modelo tipo), además del impulso al desarrollo de sistemas propios de evaluación más acordes con la naturaleza y contextos de las entidades.

Gestión del modelo de evaluación del desempeño

Algunos expertos piensan que puede haber dificultades en la estructura institucional: ‘La CNSC no debería estar a cargo de la EDL, porque la evaluación es un asunto del día a día del empleo público, debería ser un instrumento del ejecutivo nacional. La CNSC debe garantizar el ingreso meritocrático y que no sean violados los derechos de carrera’ (excomisionado CNSC, comunicación personal).

La CNSC no debería tener a su cargo la evaluación del desempeño. Esta tarea es propia de la administración pública (DAFP) y de las propias entidades (exdirector DAFP, comunicación personal).

La última fase, 2016 a 2021, marca un momento reflexivo en torno al perfeccionamiento del sistema. El entorno marca un hito a partir del acuerdo de una hoja de ruta para la modernización del empleo público en el marco del proceso de ingreso a la OCDE. El plan identifica cuatro áreas de mejoramiento; i) planeación y gestión estratégica de la fuerza laboral; ii) fortalecimiento de la capacidad para reclutar, retener y mejorar las habilidades y competencias del talento humano; iii) promoción de la orientación al desempeño y desarrollo del liderazgo; y, iv) fortalecimiento de la reforma de la gestión del talento humano. Además, el país suscribe la Carta Iberoamericana de innovación en la gestión pública (2020), que apunta a la definición de conceptos, pilares y beneficios de una administración pública inteligente.

Esta fase responde a los desafíos relacionados con la evaluación del desempeño, pues su evolución ha sido lenta. Aun cuando la disposición normativa propende por el desarrollo de sistemas de evalua-

ción propios en cada entidad, menos del 1% de las entidades cuentan con referente propio. Aquellas entidades que evalúan servidores de carrera implementan el modelo tipo, pero su apropiación no parece ser exitosa, pues el instrumento no arroja informaciones que permitan mejorar.

De tal suerte que el periodo más reciente en el devenir de la EDL en Colombia tiene por objeto el perfeccionamiento del sistema por medio de las disposiciones por el ingreso de Colombia a la OCDE y la suscripción de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública en el 2020. Esta última ha procurado la definición de pilares de una administración pública inteligente, y representa un impulso al escalamiento e incidencia de la evaluación del desempeño laboral, que hoy configura uno de los elementos estructurales de gestión de talento humano dentro del marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Tendencias y resultados de las reformas: ideas clave

> Los modelos de evaluación del desempeño en el sector público han sido reformados estratégicamente en las últimas dos décadas. A escala regional, las reformas han versado sobre modificaciones de prácticas, cambios institucionales y la consolidación de un modelo de evaluación que valore el desempeño en función de los objetivos preestablecidos para cada cargo. La suscripción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) potenció dichos ejercicios de reforma.

> En el caso colombiano el avance institucional y técnico, sobre todo de los últimos cinco años, ha impulsado el fortalecimiento y perfeccionamiento de la carrera administrativa en el país. Al lado de esto están otras disposiciones de seguimiento y evaluación de las organizaciones públicas, que suman al propósito de consolidar la capacidad en las organizaciones públicas.

> Hoy en día, la EDL se configura como uno de los elementos de gestión de talento humano dentro del marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Sin embargo, son pocas las entidades que han respondido al mandato normativo de desarrollar sistemas de evaluación propios y la apropiación del modelo tipo muestra resultados disímiles.

2. Marcadores y variables en el diseño e implementación de modelos de EDL

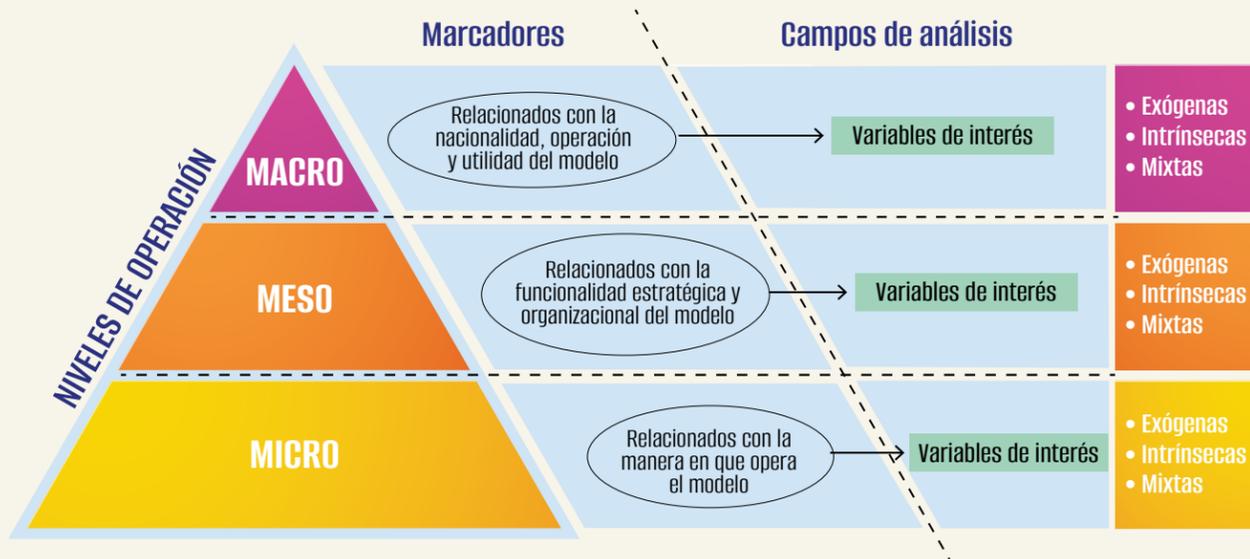
Comprender un modelo de EDL requiere de un marco analítico que permita evidenciar sus componentes e identificar cómo operan los sistemas de relaciones que interactúan con él. El marco analítico permite compartimentar distintos aspectos de interés del modelo para facilitar su comprensión; por ejemplo, identificar cómo a partir de las funciones realizadas por los servidores públicos se derivan aspectos relacionales tanto directa (competencias comportamentales y funcionales, desempeño, etc.) como indirectamente (logro misional de la entidad, instrumentos de decisión y estrategia, repertorios de cambio) con la evaluación.

El marco analítico se apoya en tres niveles de análisis:

- **Nivel macro:** especifica aspectos referentes a su entorno mediato más amplio y que constituyen características del contexto en el que se desarrolla el sistema, de índole política administrativa, y que inciden en su racionalidad, operación y utilidad.
- **Nivel meso:** analiza aspectos relacionados con su funcionalidad estratégica y sus componentes en cada organización pública.
- **Nivel micro:** tiene en cuenta aspectos relacionados con la forma como opera el modelo (métodos y herramientas), así como los agentes de cambio que operan dentro del modelo de evaluación del desempeño.

Estos niveles se utilizaron para comparar distintos modelos de evaluación del desempeño a escala país e identificar patrones o tendencias de estrategia y operación, considerando los casos de Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Francia, México, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Dominicana, Singapur y Uruguay.

Gráfico 2. Marco analítico en la tipología de modelos de evaluación de desempeño laboral



Fuente: Elaboración propia.

Haciendo uso de este marco analítico fue posible identificar variables de interés que afectan el funcionamiento del modelo en cada uno de los niveles. Las variables de interés funcionan como áreas de intervención y respuesta con el fin de identificar rutas de acción para aliviar las tensiones y efectos que presenta tanto el diseño como la implementación de los modelos de evaluación del desempeño. La identificación de estas variables de interés se desprende del análisis de la teoría y marcos conceptuales alrededor de la evaluación del desempeño, y de la síntesis de evidencia propuesta como metodología para la recopilación de hallazgos basados en evidencia. Estos dos ejercicios corresponden a la primera fase de este proyecto de investigación.

Entendemos como variables de intervención aquellos determinantes que facilitan la explicación de fenómenos, comportamientos, actitudes o acciones asociadas con los modelos de evaluación del desempeño. Estas variables tienen la posibilidad de ser manipuladas, controladas o alteradas con el fin de modelar los resultados en otras variables de interés. Haciendo uso del método de mapa de brechas de evidencias se logró identificar un total de 23 variables de intervención. Estas variables fueron agrupadas en seis categorías analíticas.

- Escalas de evaluación
- Clima organizacional
- Rol evaluador
- Cualidades de modelo
- Rol del evaluado
- Interacción entre actores del modelo

En el caso de las variables dependientes, estas pueden ser consideradas como aquellas áreas claves en donde se espera tener éxito y progresión en el modelo. Para los efectos puntuales de la evaluación del desempeño, las variables dependientes o resultado se agrupan en términos de i) la operatividad y funcionamiento del modelo de EDL, ii) la motivación de los agentes, y iii) las percepciones asociadas con el modelo, particularmente categorías como la confianza, legitimidad, efectividad/utilidad y justicia del modelo implementado. A partir de la evidencia recopilada, tenemos:



- **Legitimidad:** esta variable comprende la percepción que tienen los diversos actores con relación a la capacidad del modelo de EDL para determinar el grado de eficiencia y efectividad en la labor realizada por los servidores públicos, tanto en sus actividades como en su alineación con los objetivos organizacionales.



- **Justicia:** esta variable comprende los aspectos asociados a los aspectos procedimentales del modelo (qué tan justos son los criterios, instrumentos y protocolos de la implementación de la EDL) y los aspectos distributivos (qué tan justos son las recompensas, los castigos y los efectos generales de la EDL).



- **Efectividad:** esta variable mide el grado de utilidad que perciben los servidores públicos con relación al modelo de EDL (acceso a beneficios)



- **Motivación:** esta variable comprende los comportamientos y la productividad de los servidores públicos en dos frentes: i) la motivación intrínseca, la cual se refiere a la medida en que a las personas les gusta su trabajo y se sienten satisfechas al realizar sus tareas; ii) la motivación extrínseca, la cual considera factores como el ambiente y condiciones de trabajo, el nivel salarial, oportunidades de entrenamiento profesional, oportunidades de desarrollo de carrera y seguridad laboral.



- **Operatividad/funcionalidad:** esta variable comprende aspectos relacionados con el proceso de evaluación en sí mismo, es decir, aquellos elementos que condicionan la valoración de los puntajes de evaluación.

Tabla 2. Variables de interés que afectan el funcionamiento del modelo de EDL

	CATEGORÍAS	VARIABLES DE INTERVENCIÓN	EFECTO EN VARIABLES RESULTADO
	Escalas de evaluación	Presencia de sesgos cognitivos	Funcionamiento
		Factores diferenciales basados en sexo, raza, edad, variables socio-económicas	Funcionamiento
		Efecto similitud	Funcionamiento
	Clima organizacional	Ambiente de trabajo adecuado	Motivación, utilidad
		Inducir cambios organizacionales y culturales	Funcionamiento, legitimidad
		Puntaje de la EDL asociado al pago por desempeño	Funcionamiento, motivación, legitimidad
		Propósito de desarrollo profesional de la EDL	Justicia
	Rol evaluador	Estilo de liderazgo del evaluador	Motivación
		Capacidad de los evaluadores en el EDL	Funcionamiento, legitimidad
		Oportunidad de recibir retroalimentación sobre la EDL (trabajo realizado)	Motivación

Cualidades del modelo	Existencia de un sistema EDL orientado por productos	Confianza, utilidad
	Existencia de un sistema EDL orientado al aprendizaje	Confianza
	Grado de alineación de metas de evaluado y organización	Funcionamiento, legitimidad
	Percepción de la EDL como instrumento de control	Motivación
	Sistema de EDL que alinea objetivos de funcionarios con la organización	Funcionamiento, confianza, justicia
	Diseño transparente y participativo de la EDL	Motivación, legitimidad, justicia
Rol del evaluado	Formación del servidor en humanidades	Utilidad
	Tipo de labor realizada	Motivación
	Formación del servidor en ciencias	Utilidad
	Participación del servidor en el proceso de EDL	Justicia
Interacción entre actores del modelo	Confianza entre el evaluador y el evaluado	Utilidad
	Comunicación entre evaluador y evaluado	Funcionamiento, justicia
	Calidad de la relación entre el servidor y su evaluador	Utilidad, justicia

Fuente: elaboración propia

Del cruce de las variables de interés se puede apreciar que las categorías de clima organizacional y tipos de modelos tienen capacidad de cambio importante en las variables de resultado simultáneamente. Merece atención identificar rutas de acción en estas dos variables, pues su intervención son costo efectivas para movilizar cambios en el modelo. Variables independientes asociadas con elementos comportamentales a la hora de realizar la evaluación (sesgos cognitivos, y efecto similitud) tienen un efecto importante en el funcionamiento del sistema. Este hallazgo indica la importancia de introducir incentivos de tipo comportamental en el modelo con el fin de inducir la toma de decisiones orientadas al desempeño.

3. Principales aspectos para considerar en el diseño e implementación de modelos de EDL

Teniendo presente los principales avances en los marcos de evaluación del desempeño en los países de estudio, y considerando la evidencia sintetizada de los documentos especializados de políticas en el mapa de brechas, a continuación, se resumen los principales hallazgos identificados en el diseño e implementación de modelos de EDL. Los hallazgos se presentan haciendo uso del marco analítico propuesto de niveles de operación (macro, meso y micro).

A **nivel macro**, la tendencia general de los modelos es la de concentrar acciones orientadas a situar referentes de política del sistema de evaluación. Aunque la combinación de repertorios varía entre países, varios de los modelos de evaluación del desempeño analizados coinciden en la configuración de marcos normativos comprensivos que determinan aspectos

como la configuración institucional del modelo, mecanismos de promoción del mérito en la evaluación y un enfoque centrado en el servidor público, en lugar de la institución.

En términos de la operación del modelo, se presenta cierta homogeneidad hacia la evaluación centrada en los servidores públicos o en la autonomía institucional. Un número reducido de países centra su operación en la evaluación de modelos tipo. De manera general, los modelos de evaluación del desempeño tienden a no incorporar incentivos para el uso de la información resultante de las evaluaciones en la toma de decisiones macro, lo que supone una baja articulación de la evaluación del desempeño con otros modos de evaluación de la administración pública y la toma de decisiones a nivel macro.

Entidades que han desarrollado sistemas propios de EDL promueven la justicia en el sentido laboral: evidencian la puesta en marcha de incentivos o disposiciones asociadas a la evaluación a contratistas o provisionales. Gracias a esto, se promueven principios superiores para la evaluación del desempeño laboral y el mérito en la función pública.

Marcadores para validar avance en nivel macro en el modelo de evaluación del desempeño:

- Grado de conexión estratégica con el régimen de evaluación del desempeño público
- Nivel de relevancia político-administrativa de la evaluación en la función pública
- Grado de incidencia con el entorno político administrativo
- Existencia de accionables nivel país para la operación

A **nivel meso**, los modelos de evaluación del desempeño analizados instan por una mayor alineación entre la valoración del desempeño y la planeación y gestión del recurso humano. El éxito en la implementación de los modelos de evaluación del desempeño tiende a estar relacionada con la estructura de incentivos, formación y entrenamiento.

Marcadores para validar avance en nivel meso en el modelo de evaluación del desempeño.

- Grado de conexión estratégica entre la evaluación del desempeño y la gestión organizacional
- Nivel formativo y de competencias de los servidores públicos
- Nivel de desarrollo institucional de la entidad

Con respecto al **nivel micro**, los modelos de evaluación del desempeño analizados consideran diferentes métodos y herramientas en función del interés institucional y el mandato normativo dado. A nivel micro, los modelos de evaluación del desempeño analizados tienden a dirigir la evaluación del desempeño a servidores públicos en lugar de gerentes públicos. No se identifica una tendencia clara en modelos que evalúan a ambos tipos de servidores públicos.

En términos de los objetivos del proceso evaluativo, la práctica más común es la medición conjunta del desempeño individual y colectivo. En este aspecto, sobresale la medición del rendimiento como la práctica más extendida entre los países analizados. En varios de los modelos estudiados la medición de aspectos psicológicos y comportamentales tiende a hacer parte constitutiva del sistema de evaluación. En gran parte de los países observados la evaluación del desempeño es condición para el otorgamiento de incentivos, o en menor grado como mecanismos para la determinación de cargos públicos o informar estrategias de mejoramiento institucional.

Marcadores para validar avance en nivel micro en el modelo de evaluación del desempeño.

- Claridad en objetivos del proceso de evaluación
- Claridad en la población objetivo para la evaluación
- Disponibilidad, objetividad, complementariedad y apropiación de los usuarios de instrumentos para la evaluación
- Estrategias para el monitoreo y evaluación
- Existencia de mecanismos para el uso de los resultados de la evaluación

Los marcadores identificados sirven como variables de interés para adelantar análisis ulterior de la evaluación del desempeño para el caso colombiano. Muchas de las variables de interés identificadas acá cuentan con información para Colombia, por lo cual es recomendable avanzar en la recolección de información estandarizada que evidencie el grado de avance en la consolidación del modelo de evaluación del desempeño en el país.

Principales obstáculos en la implementación del modelo de EDL en Colombia

A partir de los niveles de acción propuestos para comprender la evaluación del desempeño, se han identificado grandes líneas de análisis que describen las manifestaciones problemáticas más relevantes que limitan la profundización del modelo de EDL. Estas manifestaciones son representaciones actuales de los problemas identificados por expertos (hacedores de política), gerentes públicos y usuarios de los sistemas participantes en los grupos focales y condensan potenciales causas de la problemática analizada. Adicionalmente a las manifestaciones, se identifican tensiones y efectos generados que logran contextualizar el estado actual del modelo de EDL.

Para cada nivel del marco de análisis se han diseñado posibles rutas de acción que mitiguen los problemas identificados en el corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, se han identificado áreas de interés en donde la gestión del modelo debería concentrarse para habilitar el cambio. Estas áreas se denominan focos de transformación en el entendido que son espacios propicios para establecer incentivos que motiven un repertorio de relacionamiento más adecuado entre las expectativas que el modelo propone y las condiciones reales de operación.

4. Nivel macro

Las problemáticas identificadas en este nivel están relacionadas con las condiciones más amplias en donde opera el modelo de EDL, y que están relacionadas con el entorno político, administrativo y organizacional en que está inserto.

Problemáticas asociadas a la legitimación del modelo de EDL

Manifestación: existe la percepción que el sistema ha perdido legitimidad en el entendido que el modelo de EDL no logra determinar los grados de eficiencia y efectividad de la labor realizada por los servidores públicos. Esta pérdida de legitimidad se conecta con falta de confianza en los procedimientos para medir el desempeño organizacional.

Tensiones y efectos

- El modelo protege demasiado a funcionarios en caso de desvinculación.
- Retaliación contra jefes cuando las evaluaciones afectan los incentivos.
- Percepción de que la permanencia en la carrera no necesariamente está ligada al mérito.
- Aumento en los casos de no desvinculación a pesar de causales suficientes.

Problemática asociada a la cultura evaluativa

Manifestación: la evaluación del desempeño es en muchos casos una actividad operativa y mecánica que carece de enfoque asociado a su valor estratégico. La información que produce la evaluación del desempeño laboral no logra integrarse e informar las actividades, prácticas y procesos alrededor de la gestión orientada a resultados

Tensiones y efectos

- Bajos niveles de autocrítica sobre el sistema de evaluación del desempeño.
- No se explicita el valor de la cultura de evaluación en la gestión de las entidades.
- Adopción simbólica de la práctica de la EDL.
- La EDL es realizada por obligación y no por su utilidad.

Carga burocrática

El modelo de evaluación del desempeño es una carga burocrática más, “un chicharrón”, por la poca utilidad práctica y su escasa articulación con temas de productividad (exdirector DAFP, comunicación personal).

Problemática asociada a la falta de maduración de las reformas y cambio en el modelo

Manifestación: el proceso de desarrollo normativo y operacional del modelo de EDL cambia constantemente impidiendo su apropiación orgánica. El continuo ajuste al modelo limita su monitoreo e identificación de acciones de mejora.

Tensiones y efectos

- Aumento en los costos operativos y retrocesos en su entendimiento.
- Bajo nivel de innovación en la evaluación.
- Resistencia para el cambio hacia modelos propios.

Problemática asociada a la normativa existente

Manifestación: se plantea que la regulación existente es compleja y que no permite la autonomía para el desarrollo de modelos propios de EDL debido a su rigidez. La narrativa de control formal en la norma, y justificada en torno al mérito, restringe la apropiación efectiva de la EDL como mecanismo de valoración del desempeño y la generación de modelos propios.

Tensiones y efectos



- Inacción para la creación de modelos propios de EDL.
- No se generan incentivos para la innovación y no se crean nuevas acciones prototipo.
- El tránsito del modelo tipo a modelo propio adolece tanto de incentivos de tipo informativo como de dificultades operativas de aplicarlo (diferencias en los distintos niveles de gobierno y de particularidades del sector)

Problemática asociada a la arquitectura institucional

Manifestación: los mandatos, competencias, reglas de operación y mecanismos de financiación entre las entidades que operan la EDL no plantean una diferenciación clara entre acciones asociadas a la administración y vigilancia del sistema.

Tensiones y efectos



- Parte de la operatividad del sistema descansa en la voluntad de las personas a cargo.
- Existencia de riesgos a la imparcialidad e independencia por parte de los miembros de las entidades involucradas.
- Asignaciones presupuestales distintas entre las entidades del sector que dificultan la capacidad para la implementación de acciones estratégicas y operacionales.
- La evaluación del desempeño no es descentralizada en la administración pública ni en las entidades.
- Concentración en la gerencia de la EDL por parte de la CNSC.

Problemática asociada a la tipología de servidor público

Manifestación: la evaluación del desempeño está circunscrita a una población específica que comparte espacios laborales con otros servidores públicos cuyos regímenes no son asimilables (servidores públicos de carrera y provisionales con las mismas funciones). Esta situación se concreta en que los empleados provisionales no sean evaluables y los contratistas no sean sujetos disciplinables.

Tensiones y efectos



- Bajo reconocimiento como pares entre los distintos tipos de servidores públicos.
- Alta perturbación al clima laboral y equilibrio entre los trabajadores.
- Percepción de injusticia laboral y contractual.
- No se alcanza el principio de imparcialidad al que aspira la norma.
- Los empleados de carrera perciben la evaluación como una carga adicional.
- Percepción de injusticia en el modelo de EDL contribuye a posiciones de talante sindical.
- El modelo privilegia el derecho de los empleados sobre sus deberes.

Vinculación laboral

La Ley 909 de 2004 tenía dos supuestos; i) un cargo provisional solo puede existir siempre y cuando haya un concurso para asignar la vacante y no pueda encargar a nadie. Los empleos tienen que ser provistos por concurso; y, ii) en caso de necesitar vincular personal las entidades no deben recurrir a los contratos de prestación de servicios, sino a las plantas temporales (contratos por tiempo limitado con el mismo salario, obligaciones, deberes y derechos de un funcionario de carrera).

Los funcionarios son evaluados en desigualdad de condiciones porque en las dependencias hay empleados provisionales que no son evaluados y contratistas que no son sujetos disciplinables (excomisionado CNSC, comunicación personal).

Focos transformadores y rutas de acción

Los focos transformadores consisten en áreas de interés en donde las entidades encargadas de la gestión de la evaluación del desempeño laboral pueden realizar ajustes para inducir cambios en el conjunto del sistema o en determinados componentes de este. Estas áreas afectan tanto las funciones de regulación (normas, reglas, estándares) como las funciones de soporte (información, infraestructura, habilidades/competencias y tecnología) del sistema. En el caso del nivel macro, las áreas de transformación están relacionadas con las funciones de regulación atadas con normas (asociación entre desempeño y misión organizacional), regulación (justicia laboral del modelo) y reglas informales (atar evaluación con aprendizaje). En el caso de funciones de soporte, la operación del sistema de EDL sería susceptible al cambio si se realizan cambios relacionados con información (difusión de mecanismos legales), infraestructura y tecnología (flexibilidad en los aplicativos).

Gráfico 3. Focos transformadores nivel macro



Fuente: elaboración propia.

A partir de las áreas de transformación propuestas arriba, surgen rutas de acción en el corto, mediano y largo plazo que se orientan a corregir los problemas asociados en el nivel macro. En el corto plazo se incluyen acciones como con enfocar el mérito y la evaluación del desempeño laboral en función del cambio organizacional y la evaluación del desempeño de las entidades, establecer estrategias que alivian presiones en el sistema de talento humano (gestión del empleo, vinculación, clima organizacional, desarrollo de equipos), determinar diferencias entre competencias individuales y colectivas, y como se relacionan con la evaluación del desempeño. En

el mediano plazo se orientan acciones para establecer mecanismos para encontrar, vincular y retener mejores talentos a partir del mejoramiento en los procesos de selección, diseñar una estrategia para mejorar el proceso de reclutamiento, y mejorar el seguimiento al desempeño individual a partir de rankings de alto desempeño. En el largo plazo, algunas acciones para emprender sería construir un plan de beneficios acorde con las necesidades de servidores públicos clasificados como provisionales y contratistas, diseñar estrategias para nivelar categorías salariales e implementar acciones hacia la eliminación formal de cargos provisionales.

Tabla 3. Mitigación nivel macro

	<p>Mitigación: En el nivel macro, ñas rutas de acción para mitigar las tensiones son:</p> <p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfocar el mérito y la evaluación del desempeño laboral en función del cambio organizacional y la evaluación del desempeño de las entidades. • Establecer estrategias que alivien presiones en el sistema de talento humano (gestión el empleo, vinculación, clima organizacional, desarrollo de equipos). • Detrminar diferencias entre competencias individuales y colectivas, y como se relacionan con la evaluación de desempeño. • Pilotear EDL en cargos provisionales.
	<p>Mediano Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirigir las funciones misionales de la cnsc hacia el desarrollo de sistemas propios flexibles, reconociendo las diferencias sectoriales y de capacidad y desempeño institucional. • Anazar en mecanismos para encontrar, vincular y retener mejores talentos a partir del mejoramiento en los procesos de selección. • Diseñar una estrategia para mejorar el proceso de reclutamiento • Mejorar el seguimiento al desempeño individual a partir de rankingsde alto desempeño
	<p>Largo Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir un plan de beneficios acorde a las necesidades de servidores públicos clasificado como provisionales contratistas. • Diseñar estrategias para nivelar categorías salariales • Implementar acciones hacia la eliminación formal de cargos provisionales

Fuente: elaboración propia.

5. Nivel meso

Las problemáticas identificadas en este nivel están relacionadas con la implementación del modelo de EDL, en su dimensión organizacional. Las discusiones de este nivel giran alrededor de la falta de alineación entre la EDL y objetivos estratégicos de las entidades, de los cuellos de botella en la transición de la gestión humana a la gestión por competencias

Problemática asociada a la alineación entre evaluación, desempeño y planeación estratégica

Manifestación: se presenta desarticulación orgánica entre el proceso de evaluación del desempeño laboral con la gestión organizacional y el sistema de gestión del talento humano. Existen fallas en el establecimiento y comunicación de una finalidad superior asociada con la EDL y que permitan orientar su lugar estratégico en la gestión de la entidad pública. La evaluación tiende a privilegiar el enfoque de condiciones mínimas —es decir, no se reconoce la misionalidad de largo plazo de la entidad, sino que se presenta un sesgo de corto plazo.

Tensiones y efectos

- Desconexión entre los resultados de la evaluación del desempeño laboral individual y la planeación estratégica de las entidades.
- La planeación se vuelve redundante al no estar articulada con otros componentes de la organización.
- Direccionamiento estratégico y planeación
- Gestión con valores para resultados
- Información y comunicación
- Gestión del conocimiento y la innovación
- Control Interno
- Gestión del talento humano
- Presencia de hallazgos fiscales por parte de la contraloría (general o territorial) sobre el grado de avance en el desempeño institucional.
- Pérdida del valor estratégico de la evaluación del desempeño laboral.

Problemática asociada a la rotación de personal

Manifestación: la vinculación y rotación de personal en el caso de evaluadores impide que exista un proceso de evaluación constante y funcional a los objetivos organizacionales. En muchos casos se presentan ambigüedades en la concertación de compromisos

Tensiones y efectos

- Se dificulta la concertación de compromisos y su engranaje con metas institucionales claras.
- La EDL está supeditada a la inestabilidad, interrupciones y dilaciones.
- Baja vinculación entre la evaluación individual con el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.
- Dificultad para operar un “modelo cascada” que articule la planeación estratégica, los acuerdos de gestión, y la concertación de compromisos.

Problemática asociada con la motivación

Manifestación: la motivación en el modelo de EDL se entiende como el proceso por el cual la evaluación puede influir en el comportamiento y la productividad de los servidores públicos. Frente a esto, se presenta la problemática que el acceso a los beneficios de la carrera administrativa opera mediante la evaluación del desempeño, siendo cooptada en muchos casos por el interés no necesariamente alineado con el desempeño laboral.

Tensiones y efectos

- Los beneficios de carrera administrativa están en función del desempeño laboral, lo que hace que la evaluación sea instrumentalizada con otros propósitos.
- Las calificaciones de evaluación del desempeño no reflejan la contribución al desempeño.
- Dificultad para utilizar la evaluación como mecanismo de seguimiento y orientar estrategias.

Problemática asociada al mandato de generar un modelo propio de EDL

Manifestación: el mandato de crear modelos propios divide a los tomadores de decisión quienes, ya que consideran que la multiplicidad de modelos tiende a socavar la comparabilidad, dificultando la actualización y control de estos. A lo anterior se suma la diversidad de mandatos, niveles, tipos y características sectoriales entre las distintas entidades públicas (diversas tipologías de entidades públicas y funcionarios).

El espíritu de la Ley 909 de 2004 era que cada entidad desarrollará su propio modelo de EDL; sin embargo, esto se ha convertido en la excepción donde la regla ahora es la de profundización del modelo tipo de desempeño.

Tensiones y efectos

- Inacción en el diseño y puesta en marcha de modelos propios de EDL.
- Creación de modelos de EDL que no responden a las distintas características que definen a la organización de las entidades públicas.
- La regla propuesta por la ley se ha invertido: la CNSC administra el modelo de EDL en todas las entidades, y estas no generan modelos propios.

Problemática asociada a la capacidad del modelo de evaluación del desempeño

Manifestación: hay prevalencia por parte de los agentes (tanto de evaluadores como de evaluados) de percibir la evaluación del desempeño como un proceso relativamente negativo y vertical que genera cargas y obligaciones extras. No se detecta un momento de entrenamiento a las partes involucradas, por lo menos en el ciclo anual de evaluación. En muchas ocasiones los objetivos no son bien concertados, o son confundidos con las actividades consignadas en los manuales de funciones³.

³ Los insumos para concertar los compromisos funcionales son: *el Manual específico de funciones y competencias laborales vigentes en la entidad, planes institucionales o metas por áreas, dependencias, grupos internos de trabajo y procesos e indicadores de gestión, el resultado de la evaluación por áreas o dependencias emitida por la Oficina de Control Interno, el resultado de la última calificación definitiva del desempeño laboral y los compromisos de mejoramiento individual en el último periodo, si los hay.*

Tensiones y efectos

- Asociación negativa con la evaluación del desempeño.
- Deslegitimación de la práctica evaluativa y de su valor estratégico.
- El proceso de evaluación no se aprovecha organizacionalmente.
- Por no ser estratégica, la EDL no es relevante y priorizada dentro de las actividades cotidianas.
- Débil importancia a instrumentos de evaluación orientados al aprendizaje; por ejemplo, a la retroalimentación o coaching profesional en el interior de las entidades.
- Debilidad en la promoción de una cultura de la evaluación.
- Las capacitaciones no están asociadas a la evaluación del desempeño por la falta de desarrollo de las matrices NCL (Normas de Competencia Laboral) —empleos⁴, que pondera los resultados de la evaluación para determinar el módulo de capacitación por implementar.
- Los planes de capacitación no se entrelazan con los procesos de desarrollo personal.
- La evaluación del desempeño es vertical, y de una sola vía. Es principalmente de 90°.
- Compromisos concertados sin que haya logrado los objetivos de la entidad.

Focos transformadores y rutas de acción

En el nivel meso, los focos transformadores están relacionados con las funciones de regulación atadas con los estándares y reglas informales del modelo. En el caso de los estándares de gestión un área de acción sería desplazar la atención del sistema tipo a la focalización del modelo de acuerdo con sectores o tipo de entidad. Con relación a las funciones de soporte y servicios complementarios, el modelo puede habilitar espacios de cambio en las áreas de información (difusión de mecanismos legales), competencias (sistema de competencias laborales) e interoperabilidad del modelo con bases de datos o plataformas de evaluación del desempeño.

Gráfico 4. Focos transformadores nivel meso



Fuente: elaboración propia

⁴ Las matrices NCL-empleos asocian a cada cargo la(s) norma(s) de competencia laboral(es) adecuadas para el correcto desempeño del funcionario. Estas matrices se nutren de los resultados de la evaluación del desempeño y al ponderar por nivel jerárquico son el insumo para diseñar los módulos de capacitación que permitan cerrar las brechas de formación.

Las áreas de acción en el corto plazo se relacionan con tareas como determinar el grado como los compromisos funcionales están atados con los KPI de los planes institucionales, identificar prácticas exitosas sobre la puesta en marcha de mecanismos de reflexión y autocrítica al modelo de EDL y desarrollar planes de capacitación hacia el fortalecimiento de competencias laborales. En el mediano plazo se orientan acciones hacia desligar la obtención de beneficios de carrera

administrativa de los resultados de la evaluación del desempeño, generar incentivos para el acceso a los beneficios de carrera que estén por fuera de la evaluación del desempeño y evaluar el mecanismo de seguimiento a los compromisos concertados. En el largo plazo, las acciones podrían dirigirse a mejorar mecanismos de estabilidad laboral en niveles directivos y de supervisión e introducir planes para actualizar catálogo de competencias laborales en el Estado.

Tabla 4. Mitigación nivel meso

	<p>Mitigación: En el nivel macro, ñas rutas de acción para mitigar las tensiones son:</p>
	<p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar el grado en que los compromisos funcionales estén atados con un KPI de los planes institucionales. • Identificar prácticas exitosas sobre la puesta en marcha de mecanismos de reflexión y autocrítica al modelo EDL. • Implementar evaluaciones sobre sesgos cognitivos, efecto anclaje y efecto halo, entre otros más, en la aplicación de los instrumentos de evaluación de desempeño con el fin de entender como mitigarlos. • Orientar planes de capacitación hacia el fortalecimiento de compeytencis laborales.
	<p>Mediano Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desligar la obtención de beneficios de carrera administrativa de los resultados de laevaluación de desempeño. • Generar incentivos para el acceso a los benficios de carrera que estén por fuera de la evaluación de desempeño. • Realizar seguimiento a los compromisos concertados • Avanzar hacia la integridad de la evaluación con implementación de evaluaciones 180°, 270°, o 360° • Implementar estrategias comportamentales para inducir mejor desempeño individual y colectivo en las entidades
	<p>Largo Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar mecanismos de estabilización laboral en niveles directivos y de supervisión. • Introducir planes para actualizar catálogo de competencias laborales en el Estado.

Fuente: elaboración propia.

6. Nivel micro

Las problemáticas identificadas en este nivel están relacionadas con la estructura y operación del modelo mismo de la EDL.

Problemáticas asociadas con la medición

Manifestación: no hay relación directa entre el trabajo del servidor público y las metas institucionales. La relación entre estos dos no está mediada por metas de tercer y segundo orden.

Tensiones y efectos

- Funciones asignadas diferentes a metas concertadas.
- Percepción de una lógica vertical de control.
- Percepción de la evaluación como mecanismo para la toma de decisiones asociadas a la desvinculación.
- Tendencia a privilegiar la estabilidad del modelo al reportar gestión en lugar de resultados.

Problemáticas asociadas con el instrumento de evaluación

Manifestación: existen problemas con el instrumento de EDL particularmente su incapacidad para determinar, cualitativa y cuantitativamente, los resultados directos de la gestión y su capacidad para determinar acciones para retroalimentar la gestión (no se detecta un momento de entrenamiento a las partes involucradas).

Tensiones y efectos

- El instrumento cae en la tautología al no determinar los resultados de la gestión, sino en valorar la gestión en sí.
- El instrumento tiende a valorar más el control que las competencias necesarias para la labor.
- Delegación de las responsabilidades en la evaluación.

Problemáticas asociadas a la evaluación colectiva (por áreas o dependencia)

Manifestación: existe un balance no armonioso entre el desempeño individual y el colectivo principalmente porque no es clara la relación entre el desempeño y su contribución con objetivos de carácter superior. Se considera al servidor público como la fuente única (vehículo) de valor para el logro de desempeño institucional.

Tensiones y efectos

- El modelo tiende a considerar principalmente al servidor público como único agente que contribuye al desempeño.
- No permite agregar valor a las competencias colectivas en las áreas o dependencias con los objetivos misionales de la entidad.
- No orientación al logro del trabajo realizado por áreas o dependencias.
- No hay claridad en descripción de tareas por áreas o dependencias.

Cuadros funcionales

Existen entidades especiales como la Aeronáutica Civil que cuenta con funcionarios en el área técnica, asistencial, profesional, etc. No es lógico que tanto las secretarías como los técnicos sean evaluados con el mismo modelo. Los cuadros funcionales ayudarían a resolver este problema. Las secretarías podrían continuar con el modelo tipo, pero los técnicos no (Édgar González, exdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública).

Problemáticas asociadas con la implementación de los acuerdos de gestión

Manifestación: no existe evidencia sobre la relación entre el cumplimiento de los acuerdos de gestión y los efectos en la permanencia o el retiro de servidores públicos. Dificultad para realizar acuerdos de gestión en el corto plazo.

Tensiones y efectos

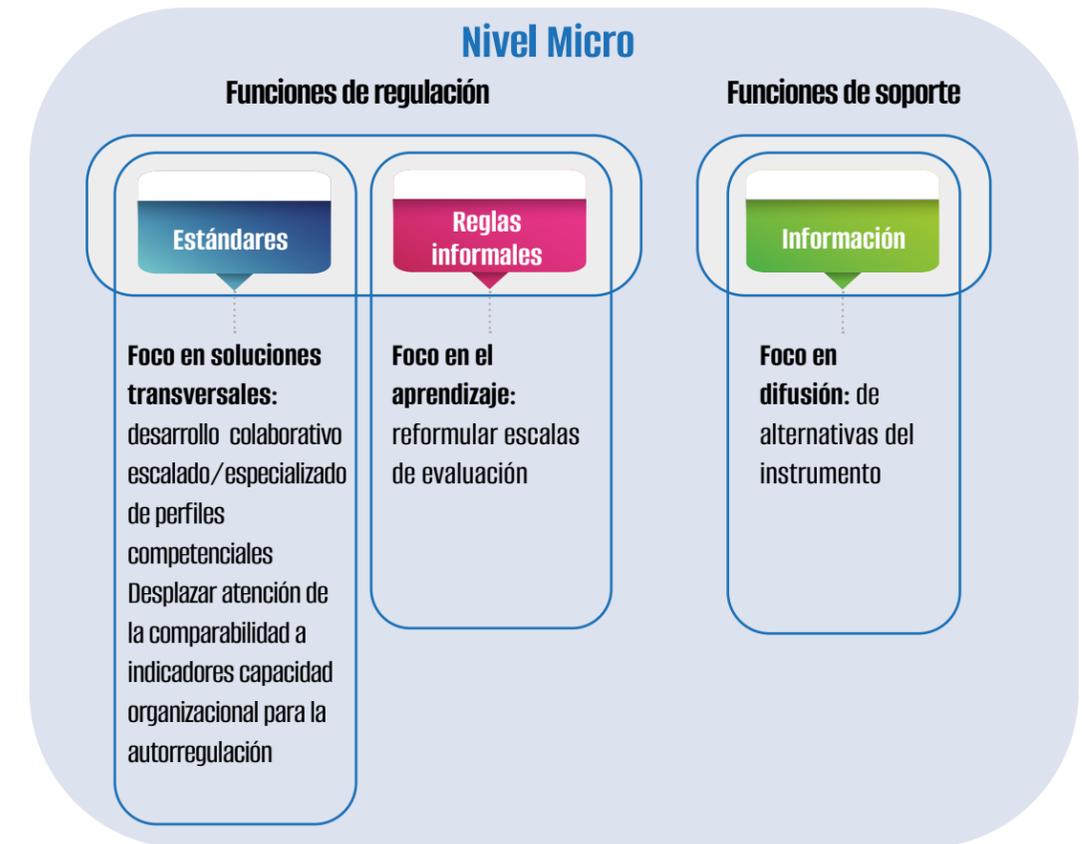


- Aplicación de los formatos genéricos de acuerdo de gestión con el fin de que cumpla los requerimientos mínimos.
- Los acuerdos de gestión no constituyen instrumentos de rendición de cuentas, lo que los hace ineficientes como instrumento para el desempeño
- Los acuerdos de gestión se concertan sin la claridad de hacia dónde va la entidad o dependencia en términos estratégicos.
- La definición de objetivos de la entidad no está concatenada con los acuerdos de gestión.
- En los acuerdos de gestión se acuerdan objetivos no relacionados con el desempeño o acciones relativamente fáciles de cumplir.

Focos transformadores y rutas de acción

Finalmente, en el nivel micro, los focos transformadores se concentran en las áreas de estándares del modelo, reglas informales e información. En el caso de estándares, un área de atención para el cambio es la capacidad que podría tener el modelo para el desarrollo colaborativo y especializado de competencias. En el marco de competencias laborales valdría la pena identificar competencias claves asociadas al desempeño que puedan ser comparadas entre sectores o entre las etapas de planeación institucional compartida entre entidades. Con relación con las reglas informales del modelo, el foco en el aprendizaje se presenta de nuevo como un espacio de cambio. Esta área se complementa con la importancia de la difusión en la evaluación del desempeño, particularmente en lo relacionado con los mecanismos de rendición de cuentas de los resultados de evaluación.

Gráfico 5. Focos transformadores nivel micro



Fuente: elaboración propia

Las áreas de acción en el corto plazo se orientan a incorporar instrumentos para la evaluación integral, persona e institución, 270° y 360°, definir protocolos para la retroalimentación laboral atándolos con los compromisos de mejoramiento tras las evaluaciones parciales, diseñar acciones para elevar el papel estratégico de la evaluación entre supervisores, jefes y directivos y determinar rutas de acción para que las habilidades, capacidades y rasgos de los servidores públicos, identificadas en las evaluaciones de desempeño, estén vinculados con el catálogo de competencias laborales de funcionarios. En el mediano

plazo podrán articularse acciones como determinar procesos de acreditación sobre desempeño laboral, diseñar incentivos comportamentales que premien el alto desempeño, tanto organizacional como individual, y crear un plan de acción para concatenar los acuerdos de gestión con los objetivos de la dependencia o de la entidad pública. En el largo plazo, podrán darse acciones como realizar estudios sobre la agregabilidad del valor del servidor público en el desempeño institucional y diseñar acciones para articular los sistemas de productividad laboral individual y grupal.

Tabla 5. Mitigación nivel micro

	<p>Mitigación: En el nivel micro, las rutas de acción para mitigar las tensiones son:</p> <p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Incorporar instrumentos para la evaluación integral, persona e institución, 270° y 360°. Definir protocolos para la retroalimentación laboral, atándolos con los compromisos de mejoramiento tras las evaluaciones parciales. Diseñar acciones para elevar el papel estratégico de la evaluación entre supervisores, jefes y directivos. Determinar rutas de acción para que las habilidades, capacidades y rasgos de los servidores públicos, identificados en las evaluaciones de desempeño, estén vinculados con el catálogo de competencias laborales funcionarios.
	<p>Mediano Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Determinar procesos de acreditación sobre desempeño laboral. Generar incentivos comportamentales que premien el alto desempeño, tanto organizacional como individual. Determinar viabilidad incentivos moentarios y no monetarios atados a resultados. Concatenar los acuerdos de gestión con los objetivos de la dependencia o de la entidad pública. Proponer un modelo de acreditación para la evaluación de competencias laborales.
	<p>Largo Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizar estudios sobre la agregabilidad del valor del servidor público en el desempeño institucional. Diseñar acciones para articular los sistemas de productividad laboral individual y grupal.

Fuente: elaboración propia.



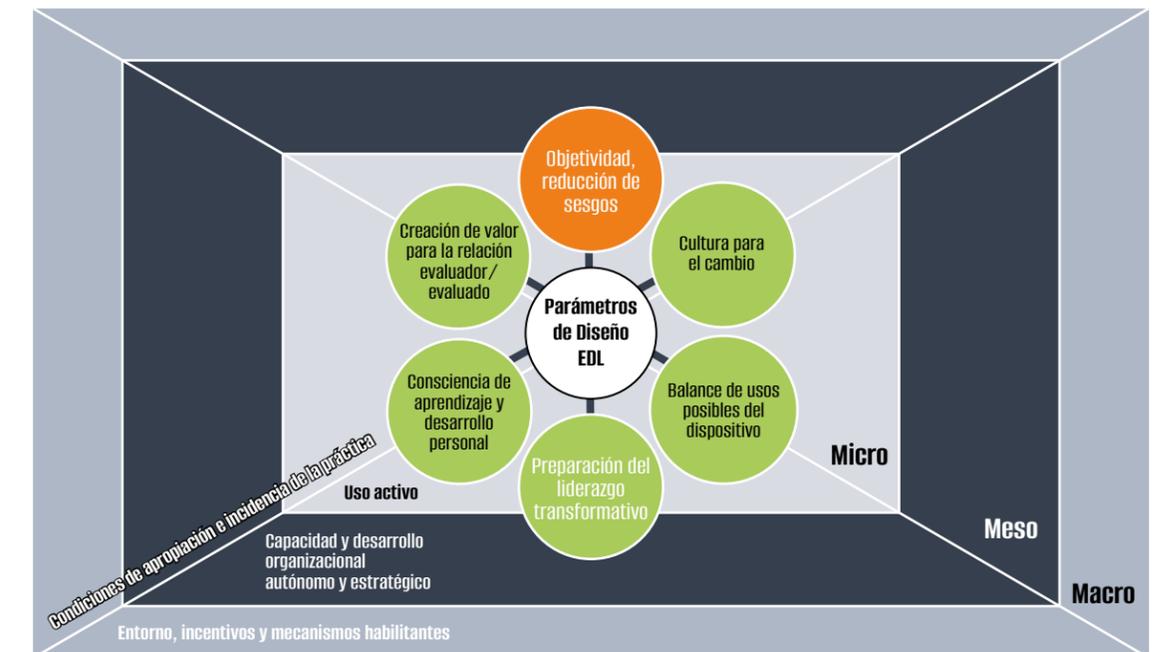
Hacia Un Sistema Modular Para La EDL En Colombia

7. Parámetros de diseño

Este es un reto de diseño: generar aquella solución que permite hacer frente a un problema determinado. La investigación surca, entonces, un doble proceso iterativo. Por un lado, comprender el problema. Y, por el otro, desarrollar soluciones. Lo que quiere decir: conocer paulatinamente la estructura y acceso a problemas/ soluciones; el alcance de activación posible de las soluciones; y las distintas formas de concepto, función o materialización posible de las soluciones (Visser, 2006).

Ese proceso pasó por varias lluvias de ideas, talleres de trabajo interno y retroalimentación en mesas de trabajo, para sintetizarse en un número relativamente reducido pero ambicioso de recomendaciones: aquellas capaces de constituir una solución a desafíos de operación de carácter sistémico. El ejercicio se sintetiza como un ejercicio de satisfacción de parámetros de diseño. Esto es, una traducción de los desafíos y problemas intrínsecos y extrínsecos de operación de la evaluación del desempeño laboral hacia requisitos mínimos de diseño. En el contexto de esta investigación el ejercicio contempla el cruce de varias fuentes: i) la comprensión de aspectos regulatorios y el entorno operacional general; ii) la experiencia de usuarios de la EDL en distintos niveles/sectores en Colombia, con atención a aquellos elementos determinantes de la operación y que inciden en esa experiencia; y iii) un análisis exhaustivo de la literatura, que señala y valora aspectos críticos reiterativos en la operación de sistemas EDL.

Gráfico 6. Patrones de diseño para un sistema EDL



Fuente: elaboración propia.

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

- 1 La estructura de operación del sistema, que apela a un modo de materialización según el cual el diseño permite mantener condiciones de apropiación e incidencia de la práctica de la EDL en procesos de cambio de la organización pública. De tal suerte que su despliegue desde el nivel macro prevé posibles efectos en el entorno de operación y dispone de mecanismos suficientes en los niveles meso y micro para tal efecto.
- 2 La estructura funcional del sistema, que apela a un modo de materialización según el cual el diseño reduce factores de riesgo y potencia factores habilitantes para el sistema de EDL. El gráfico muestra en rojo, y con intensidad, aquellos parámetros cuya carencia restaría éxito al instrumento. Y muestra en verde, y con intensidad, aquellos parámetros cuya satisfacción suma al éxito del instrumento.

8. Sistema Modular de EDL

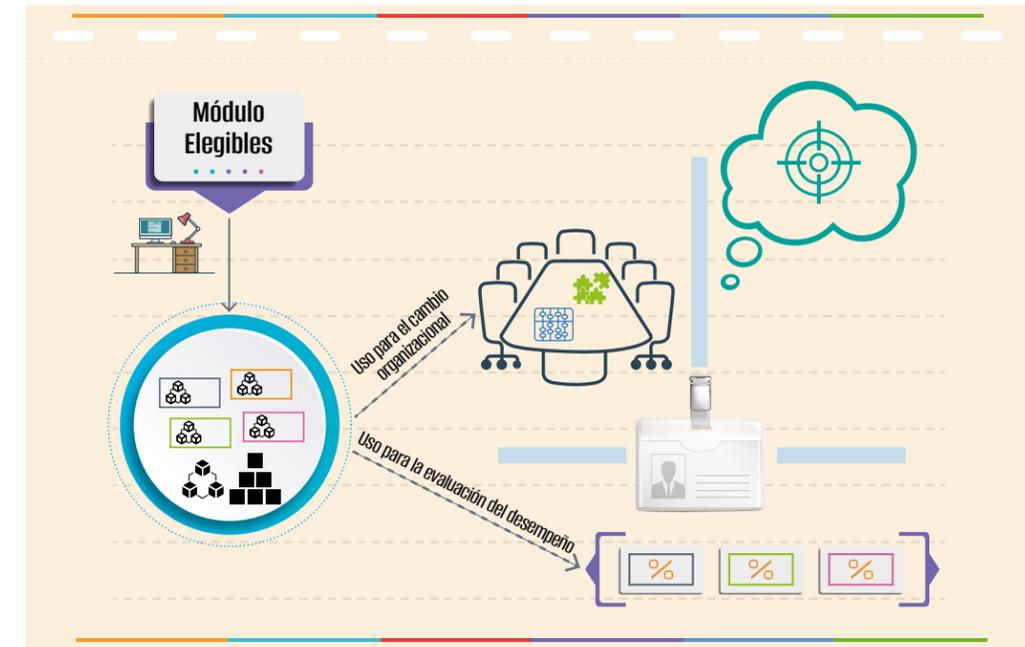
El concepto de diseño que inspira este prototipo es el de la construcción modular. Esto es, una especie de lego que permite construir distintos objetos utilizando las mismas piezas. Según esta metáfora, los componentes o piezas del instrumento evaluativo son independientes, pero a la vez articulables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

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

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

El verdadero aporte del sistema modular al sistema EDL está en la apropiación organizacional de la evaluación. Los módulos permiten una concertación consciente y deliberada en el interior de la organización en torno a la combinación y peso particular de los módulos que mejor refleje el momento o interés de la organización. Esto confiere sincronía con la planeación y la gestión organizacional, y con esto legitimidad y valor de uso a la EDL frente a sus colaboradores.

Ilustración 1. Sistema modular, apropiación organizacional



Fuente: elaboración propia.

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

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

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

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

Es importante diferenciar durante el proceso los siguientes conceptos:

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

2. Actores del sistema

a. Actores para la agencia del cambio:

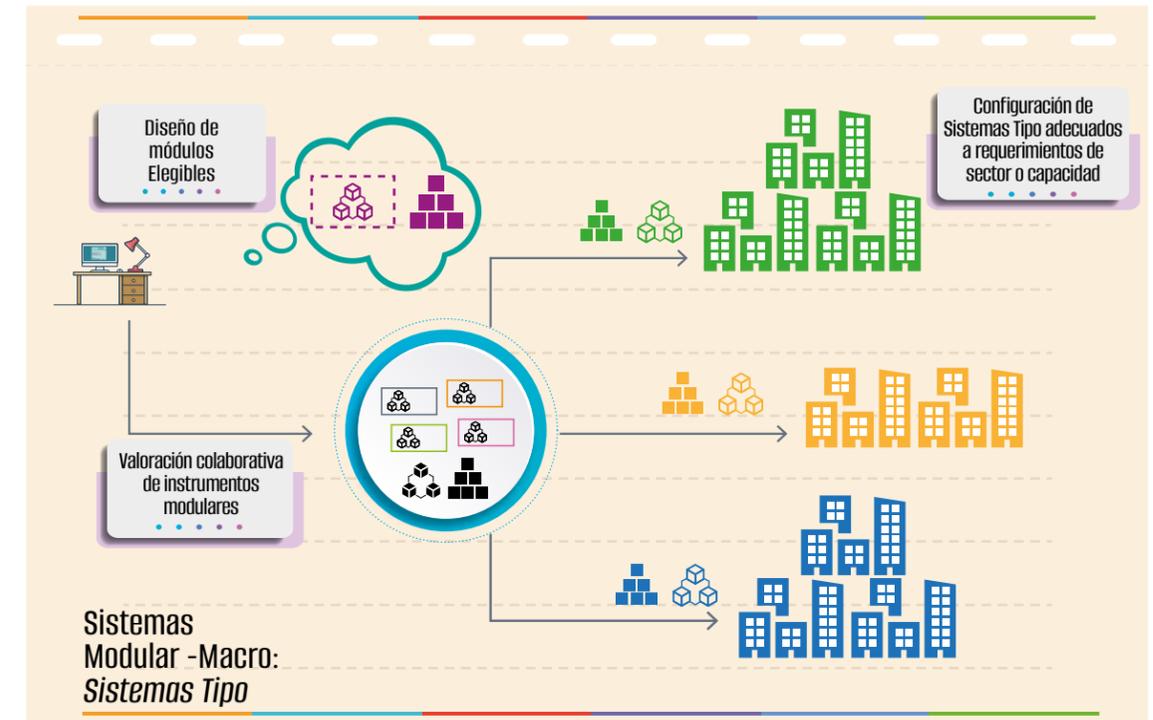
- Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Jefe de la entidad.
- Jefe de la Oficina de Planeación o quien haga sus veces.
- Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces.
- Jefe de la Unidad de Personal o quien haga sus veces.
- Comisión del personal.
- Evaluados y evaluadores.

b. La CNSC deberá:

- Desarrollar y establecer módulos elegibles para la conformación de los instrumentos de EDL en las organizaciones públicas. Los módulos elegibles son unidades autocontenidas e independientes que evalúan aspectos específicos de la vida del empleado en la organización. Cada módulo está integrado por: i) los compromisos que le son elegibles, ii) el tipo de fuentes o evidencia con los que se valora su satisfacción, iii) la tabla de valores que da lugar a la calificación, y iv) en virtud de su naturaleza, el peso ponderado mínimo del módulo en el instrumento.
- Colaborar con sectores y organismos representativos de las entidades públicas a efectos de desarrollar sistemas tipo y homologar regímenes existentes a efectos de aprovechar sus desarrollos (ver figura 6). Los sistemas tipo son configuraciones modulares a la medida de la naturaleza, grado de capacidad o particularidad de sectores o grupos de organizaciones que, sin desmedro de su apropiación por parte de las organizaciones,

contribuyen al desarrollo de soluciones adecuadas a condiciones particulares de la Administración Pública. Antecedentes de esta idea están claros en el abordaje diferencial de los municipios PDET (República de Colombia, Decreto 1038 de 2018).

Ilustración 2. Desarrollo de sistemas tipo



Fuente: elaboración propia

- Establecer el aplicativo digital que permita la configuración y operación del instrumento organizacional de EDL a partir de la agregación de módulos elegibles.

c. Los jefes de las entidades y las unidades de personal deberán:

- Establecer un espacio periódico, sincronizado con procesos de planeación institucional, para la concertación colectiva sobre el instrumento de EDL, a efectos de evaluar su alcance, apropiar el proceso y prever su contribución al aprendizaje y al reporte de mejoramiento organizacional.
- Establecer planes de capacitación y proyectos de aprendizaje en equipo en torno al diálogo como herramienta estratégica y al ciclo de EDL como instrumento transformativo.
- Incluir insumos de la gestión de talento humano en la gestión de otros procesos estratégicos de la entidad.

- Participar en espacios de gestión de conocimiento que apoyen la incorporación de las normas de competencia laboral y el desarrollo de cuadros funcionales.
- Establecer y comunicar los horizontes de gestión de cambio a agentes movilizados a partir de la información que genera el proceso de EDL.
- Fortalecer los procesos de gestión del conocimiento en torno a la EDL para generar rutas de aprendizaje, apoyo a la gestión, cambio organizacional y movilidad horizontal y vertical a los empleados, de una manera sistemática y eficiente.
- Profundizar en el análisis del impacto de la inclusión de metas institucionales, normas de competencia laboral y manuales de funciones en los módulos del instrumento de EDL y gestionar el cambio en colaboración con los otros actores.

d. Los evaluadores y evaluados deberán:

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

e. A quiénes se evalúa

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

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

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

3. Premisas de operación del sistema

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

a. Concertación del instrumento EDL organizacional

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

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

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

b. Módulos, mecanismo de referencia y gradación

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

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

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

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

Tabla 6. Módulos posibles en el prototipo de sistema modular

Categoría	Módulos	Definición	¿Cuántos?	Ejemplo
Compromisos funcionales	Cumplimiento de tareas	Resultados, productos o servicios susceptibles de ser medidos y verificados.	Máximo cinco (5) en el periodo anual y tres (3) en periodo de prueba.	Verbo: rediseñar + objeto: el sistema de búsqueda de la entidad + condición de resultado: tal que disminuya el tiempo de espera de los ciudadanos.
	Metas asumidas	Metas del área asociadas a objetivos institucionales.	Máximo cinco (5) en función de las metas de la entidad.	Agilizar la respuesta a los requerimientos de la ciudadanía.
Compromisos comportamentales	Competencias comportamentales	Características individuales (habilidades, actitudes, conocimientos, aptitudes, rasgos y motivaciones) que están relacionadas con el desempeño observado del empleado público según su nivel jerárquico y que le permiten alcanzar las metas institucionales.	Entre tres (3) y cinco (5). El nominador puede proponer hasta dos (2) compromisos que considere convenientes.	Nivel asesor: Fomenta y facilita la colaboración mediante canales de comunicación, encuentro, invitaciones, entre distintas organizaciones, unidades o personas. Decreto 815 de 2018, y la propuesta de actualización de competencias comportamentales.
Compromisos de desarrollo profesional	Desarrollo de cargo	Satisfacción y desarrollo del cargo de acuerdo con normas de competencia laboral.	Máximo cinco (5). Cada compromiso cuenta con al menos dos (2) actividades clave y cada actividad con cuatro (4) criterios de desempeño.	Facilitar el acceso del ciudadano a la entidad, de acuerdo con sus necesidades, derechos, deberes y procedimientos internos. Definidas para el empleo tipo por el Plan Institucional de Competencias Laborales y el
	Desarrollo de proyecto de carrera	Agregación de valor al cargo de acuerdo con aspiraciones de proyecto de carrera (Competencias de otros cargos en línea horizontal o vertical).	Máximo dos (2)	Mejorar el manejo de herramientas ofimáticas. Desarrollar habilidades intermedias en el uso de x software de programación.
Compromisos de desarrollo organizacional	Innovación en procesos	Iniciativa y desarrollo de sugerencias que optimizan procesos o aumentan el impacto organizacional.	Máximo cinco (5).	Agregar una herramienta de búsqueda referida, de tal forma que cada documento sugiera otros con contenido similar.

Fuente: elaboración propia.

4. Fases para la EDL organizacional

Gestión de la concertación organizacional

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

Gestión de compromisos

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

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

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

Tabla 7. Situaciones que conllevan un ajuste de compromisos

PERÍODO ANUAL	PERÍODO DE PRUEBA
<ul style="list-style-type: none"> • Si durante el período de evaluación se producen cambios en los planes institucionales o metas por áreas, dependencias, grupos internos de trabajo y procesos o indicadores de gestión, insumo base para la concertación. • Por separación temporal del evaluado del ejercicio de las funciones de su cargo por un término superior a treinta (30) días calendario. • Por cambio definitivo del empleo como resultado del traslado del evaluado o reubicación de su empleo. • Por asignación de funciones en los términos del artículo 2.2.5.52 del Decreto 648 de 2017 o la norma que lo modifique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si durante el período de prueba se producen cambios en los planes institucionales o metas por áreas, dependencias, grupos internos de trabajo y procesos o indicadores de gestión, insumo base para la concertación. • Por interrupción del periodo de prueba por un lapso igual o superior a veinte (20) días continuos. • Cuando el empleado en período de prueba sea incorporado en un empleo igual o equivalente como consecuencia de la supresión del cargo con ocasión de la reforma total o parcial de la planta de empleos de la entidad, en los términos del artículo 2.2.6.27 del Decreto 1083 de 2015.

Fuente: elaboración propia.

Seguimiento

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

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

Ciclo de retroalimentación y compromisos de mejoramiento

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

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

Evaluaciones parciales y eventuales

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

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

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

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

- » Por cambio de evaluador, quien deberá evaluar a sus colaboradores antes de retirarse del empleo.
- » Por cambio definitivo del empleo como resultado de traslado del evaluado o reubicación del empleo.
- » Cuando el empleado deba separarse temporalmente del ejercicio de las funciones del cargo por suspensión o por asumir por encargo las funciones de otro cargo o con ocasión de licencias, comisiones o de vacaciones, en caso de que el término de duración de estas situaciones sea superior a treinta (30) días calendario. (Se aclara que este lapso no puede tenerse en cuenta para las demás causales contenidas en este precepto).
- » La que corresponda al lapso comprendido entre la última evaluación, si la hubiere, y el final del período semestral por evaluar.
- » Por reparación temporal del empleado público con ocasión de un nombramiento en período de prueba, la cual surtirá efectos sólo en los eventos en que el servidor regrese a su empleo o no supere el período de prueba.

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

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

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

Calificación definitiva

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

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

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

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

Calificación definitiva

Cumplir con el 100 % de los compromisos pactados no debe ameritar la calificación sobresaliente. Es una calificación buena, pero no es suficiente para sobresalir (todas aquellas personas cuyos aportes van más allá de sus funciones) (Eduardo González, excomisionado CNSC).

Se recomienda afectar la relación de la calificación con el sistema de beneficios y recompensas, para corregir un incentivo perverso intrínseco que induce resistencia de los supervisados a obtener calificaciones menores⁵. La puesta del sistema modular debe contemplar esta consideración, pues la lógica del sistema descansa en la posibilidad del aprendizaje y el cambio organizacional, a la luz de la información que aporta la evaluación del desempeño.

Comisión evaluadora

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

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

Calificación extraordinaria

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

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



⁵ Cabe contemplar y valorar distintas alternativas, que son: i) variar la relación de la calificación con los niveles previstos en la escala; ii) asociar el plan de estímulos a los planes de capacitación o a aspectos disciplinares.

9. Recomendaciones de implementación

Al tenerse vía libre legal para la implementación del sistema modular, cuya competencia reside en la CNSC, el desarrollo y combinación de módulos elegibles podrían recurrir a una metodología de implementación ágil de proyecto (Room, 2011).

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

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

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

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

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



10. Implicaciones de política para otros actores

a. Municipios PDET

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

1. Diseñar una base de módulos elegibles que sintonice con las condiciones de gestión de los municipios PDET. Es posible para el efecto pensar en distintos tipos de entrada:
 - a. Privilegiar un marco de compromisos anclados en competencias comportamentales asociables a organizaciones con una planta pequeña y equipos multitarea.
 - b. Privilegiar un marco de compromisos anclados a competencias funcionales que resulten críticas a efectos de la gestión municipal dadas las características de los municipios (e. g. gestión en rubros específicos).
 - c. Considerar la inclusión de un componente de desempeño que sea significativo desde el punto de vista de desarrollo de la capacidad institucional.
 - d. Considerar compromisos relacionados con el desarrollo profesional y organizacional.
2. Llevar a cabo una mesa técnica permanente con representantes de municipios PDET y equipos de trabajo de federaciones de municipios, para efectos de validar junto con ellos un Sistema Tipo inicial PDET que sirva como instrumento piloto de base.
3. Realizar ejercicios de concertación organizacional y ejecutar un ciclo rápido de evaluación junto con representantes de municipios PDET, a fin de diseñar capacitaciones en torno a un protocolo base de apropiación del instrumento.
4. Monitorear la gestión de la herramienta, realizar sondeos esporádicos y retroalimentar hallazgos y observaciones con la mesa técnica a fin de ajustar los módulos elegibles según los hallazgos.

b. Gerentes públicos

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

En términos de la herramienta de evaluación de gerentes públicos:

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

En el marco de recomendaciones aquí desarrollado y complementarias a aquellas que ya existen se incluye:

- » Competencias relacionadas con el cambio organizacional, frente a las cuales interesa evaluar que el gerente público:
 - Identifica la necesidad de cambio y desarrolla narrativas en torno a las cuales la organización y sus empleados pueden plantear horizontes transformativos de envergadura.
 - Identifica y co-lidera oportunidades de cambio organizacional.
 - Moviliza fuerzas políticas extra organizacionales que aportan a la legitimidad y expectativa de cambio organizacional.
- » Competencias relacionadas con el desarrollo profesional, frente a las cuales interesa evaluar que el gerente público:
 - Identifica necesidades u oportunidades de desarrollo profesional de los empleados del área e incide como mentor para inspirar nuevas ambiciones.
 - Identifica necesidades u oportunidades de aprendizaje y capacitación, y gestiona conocimiento u otros recursos a efectos de fortalecer capacidades en su equipo de trabajo.



- Acuerdo 6176 (2018). Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90685>
- Almeida, M. (2019). La evaluación del desempeño en el ámbito del empleo público: Propuestas para su articulación a la luz del análisis de la regulación española. *Anuario de la Función Pública*, 4, 11-58. Universidad de Piura.
- Balanzó, A., Bucheli, J.F., Marriner, K., Montilla, P., Moyano, J., Ortiz, D., Pinzón, C., Rojas, H. & Sastoque, E. (2021a). Sistemas de evaluación del desempeño laboral en el sector público: modelos y variables críticas. Artículo en revisión.
- Balanzó, A., Bucheli, J.F., Marriner, K., Méndez, P., Montilla, P., Moyano, J., Ortiz, D., Pinzón, C., Rojas, H., Sastoque, E., Suaza, F. & Vargas, G. (2021b). Instrumentos de evaluación del desempeño de servidores públicos: aprendizajes para una gestión del fortalecimiento organizacional a partir del caso colombiano. Artículo en revisión.
- Balanzó, A., Bucheli, J.F., Marriner, K., Méndez, P., Montilla, P., Moyano, J., Ortiz, D., Pinzón, C., Rojas, H., Sastoque, E., Suaza, F. & Vargas, G. (2021c). Sistema Modular para la evaluación del desempeño de servidores públicos: un diseño bajo los parámetros de la evidencia
- CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Constitución Política de Colombia (1991). Imprenta Nacional.
- CNSC, Comisión Nacional del Servicio Civil (2021). Acuerdos. Disponible en: <https://www.cnsc.gov.co/index.php/normatividad/acuerdos>
- CNSC, Comisión Nacional del Servicio Civil (2018). *Cartilla Evaluación del Desempeño Laboral*. Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).
- Decreto 1083 (2015). Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>
- Decreto Ley 760 (2005). Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16124>
- Dubin, K. (2008). La institucionalización de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas. IE Business School Working Papers Economía.
- Hondeghem, A. & Van Dorpe, K (2013). Performance management systems for senior civil servants: How strong is the managerial public service bargain? *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 9-27. DOI: 10.1177/0020852312467549
- Jobst, B., & Meinel, C. (2014). How prototyping helps to solve wicked problems. In *Design thinking research* (pp. 105-113). Springer, Cham.
- Ley 1437 (2011). Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Ley 909 (2004). Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>
- Mussari, R. & Ruggiero, P (2010). Public Managers' Performance Evaluation Systems and Public Value Creation: Behavioral and Economic Aspects. *International Journal of Public Administration*, 33(11), 541-548. DOI:10.1080/01900692.010.507115
- Mutereko, S. y F. Ruffin (2016). Public Administration Dilemmas: An Analysis of Teachers' Perceptions of the Effects of Performance Evaluation in Post-Colonial South Africa. *International Journal of Public Administration*, 41(1), 34-45. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1247366>
- Odongo, N. (2020). Performance management perception in Kenya. *Social Responsibility Journal*, . <https://doi.org/10.1108/SRJ-01-2020-0019>
- Ohemeng, F., Amoako-Asiedu, E. y T. Obuobisa-Darko (2018). The impact of employee perception on the successful institutionalisation and implementation of performance management systems in developing countries: The perspective from Ghana's public service. *Public Administration and Development*, 38 (2), 75-86. <https://doi.org/10.1002/pad.1823>
- Olowu, D (2010). Civil service pay reforms in Africa. *International Review of Administrative Sciences*, 76(4), 632-652. <https://doi.org/10.1177/0020852310381203>
- Övgün, B., Sayan, İ. & Zengin, O. (2018). Are performance evaluation and performance audit possible in Turkish public administration? *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2, 74-92.
- Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Padilla, P. (2015). La evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público. [Tesis Doctoral]. Universidad de Castilla-La Mancha. <http://hdl.handle.net/10578/20351>
- Pelta, R. (2004). Design thinking. Universitat Oberta de Catalunya.
- Room, G. (2011). Complexity, institutions and public policy: Agile decision-making in a turbulent world. Edward Elgar Publishing.
- Şahin, A. & Çalişkan, S. (2018). Advantages and disadvantages of the performance evaluation system and applicability in Turkish public administration. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi (The Journal of Social Economic Research)*, 18(36), 116-130.



Universidad
Externado
de Colombia

