

La evaluación del desempeño como fundamento para la continua mejora de la función pública y la consolidación del derecho a la buena administración

Juan José Rastrollo Suárez

Introducción

El crecimiento económico de América Latina, la consolidación de sus clases medias y el incremento en la fortaleza institucional de muchos de los países que integran la región exige cambios. Cambios operados en base a lógicas, principios y circunstancias que no se encontraban presentes en el escenario latinoamericano en décadas pasadas. Pero más allá de los procesos tendentes a la creación de nuevas normas o a la modificación de las existentes, diversos en función del país en que se producen, la realidad latinoamericana genera transformaciones que se proyectan sobre la interpretación de las normas, condicionando la evolución futura del continente.

Así, la cláusula de Estado Social que encontramos en el artículo 1 de la Constitución Española y que encuentra acomodo en diversos preceptos de las Constituciones americanas, ha ido proyectándose cada vez sobre la realidad de la actuación administrativa. Mas allá de la definición como estado social que llevan a cabo, entre otros, el artículo 5 de la Constitución Colombiana, el artículo 7 de la Constitución Dominicana o el artículo 1 de la Constitución Paraguaya, el reconocimiento expreso a los derechos sociales es una constante en los textos constitucionales de los distintos países de América Latina, con independencia de su tamaño, de su historia y de su ubicación geográfica.

A su vez, el reconocimiento expreso de derechos sociales está directamente conectado con el principio de eficacia administrativa, que aparece en el texto constitucional español como su vertiente instrumental (Arroyo Jiménez 2004:186). Este carácter se refleja de forma explícita en algunos textos constitucionales latinoamericanos, como la *Constituição da República Federativa do Brasil*, cuyo artículo 74. II encomienda a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial la obligación de mantener de forma integrada un sistema de control interno con la finalidad de “comprobar la legalidad y evaluar los resultados, en cuanto a la eficacia y eficiencia, de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial en los órganos y entidades de la administración federal, así como la utilización de recursos públicos por entidades de derecho privado”

La vinculación entre eficacia administrativa y derechos sociales cuenta con una doble dimensión. En el ámbito externo a la Administración, actúa como garantía que exige al Estado un papel activo en el tráfico jurídico en pro de la consecución del interés general (Parejo Alfonso: 1989, 1996, y 1999). En un ámbito interno a la misma implica, necesariamente, una continua revisión de los instrumentos que permitan la efectiva realización de los mismos, de manera continua y adecuada a la realidad. La realización de la cláusula de estado social de derecho depende, en primer término del buen funcionamiento interno de la organización (Uranga Cogollos, 1989:97).

La eficacia está directamente vinculada al resultado que se pretende conseguir, pudiéndose identificar con la productividad, “con el rendimiento de la organización en la realización de sus fines (Parejo Alfonso 1996:94) pero está, además, intrínsecamente relacionada –sin que se deba confundir con la misma– con el principio de eficiencia. La proyección del principio de eficiencia en el ámbito de la Administración ha venido sirviendo de fundamento jurídico para facilitar una aproximación paulatina de las formas de gestión en organizaciones públicas y privadas en relación a asuntos tales como las remuneraciones de los empleados (Castillo Blanco 2002:49, Sánchez Morón, 2014:235) o la organización de los recursos humanos (Dunleavy y Hood 1994:10).

No obstante, no podemos perder de vista que, aunque se refiera expresamente a la relación entre medios y fines, debe estar condicionada en todo caso por los objetivos fijados, objetivos que no son comparables a los perseguidos en el marco de las organizaciones privadas, lo que supone un importante elemento de distorsión en relación a la forma de entender la eficiencia fuera de las organizaciones públicas (Mandl, Dierx e ILzkovitz, 2008:3).

El de efectividad, por su parte, es un término que, pese a estar directamente ligado a los términos anteriores, no es directamente intercambiable por ninguno de ellos. La efectividad, en el ámbito de la organización administrativa, se entiende como la detección de los criterios relevantes para la resolución de un problema: hacer lo correcto, a diferencia de la eficacia, que implicará conseguir los objetivos establecidos y de la eficiencia, que supondrá hacerlo con la mejor asignación de recursos posibles (Moreno-Jiménez 2006:330). Se construye así, el de efectividad, como principio encaminado a conseguir la sostenibilidad de la Administración, no desde una perspectiva económica, sino social (Arenilla Sáez 2014:37).

A partir del principio, cuya proyección en el seno de una organización poliédrica y compleja como lo es la Administración no está exenta de dificultades, se persigue que la actividad administrativa no genere desafección en la ciudadanía. Dicha desafección, se produce cuando desde la Administración no se hace o no se hace bien aquello que la sociedad precisa y esta situación se mantiene de forma prolongada en el tiempo sin que se ponga freno a la misma (Arenilla Sáez 2003:42).

Las consecuencias de la frustración generada se reflejan en muy diversos ámbitos, entre ellos el económico y el institucional. Deslegitimación social y consecuente externalización de funciones originariamente pertenecientes al ámbito de lo público, pueden ser manifestaciones de dicha situación motivada no solamente por la incompetencia de quienes dirigen la Administración en cada momento, sino también de la falta de resortes en el seno de una organización administrativa profesionalizada que faciliten una mejora continua.

Ante esta circunstancia, se hace preciso implementar en el seno de la Administración un principio de efectividad activa, diferenciado de su vertiente pasiva que buscaría únicamente responder, a posteriori, a las demandas generadas por la sociedad (Moreno-Jiménez 2010). La efectividad activa, apoyada en la planificación estratégica, persigue adelantarse a la situación antes descrita previendo, en la medida de lo posible, la indiferencia del ciudadano ante la Administración. En definitiva, perseguiría colocar a la Administración en una posición proactiva respecto a la sociedad a la que sirve (Arenilla Sáez y Delgado Ramos, 2014: 297). La continua mejora en sede administrativa, con efectos inmediatos sobre la eficacia y la eficiencia que debe perseguir la Administración por imperativo constitucional, tendría así a su vez un permanente reflejo en la legitimación social de la organización administrativa.

Para la consecución del principio de efectividad en el seno de la Administración, resulta fundamental una relación con la ciudadanía fluida y dinámica, articulada en base a una nueva cultura organizacional que supere excesos de rigidez. El principio de efectividad se desmarca así de la concepción del ciudadano como cliente, que sirvió de base y fundamento, en buena medida, a las corrientes “neogerencialistas”, muy presentes en América Latina, que impulsaron muy diversas reformas a partir de las últimas décadas del siglo XX, entre las que se encontraba no tanto la implementación sino la reinterpretación de la evaluación del desempeño en el seno de la organización administrativa. El ciudadano debería convertirse, desde esta lógica, en un “sujeto referencial” capaz de participar activamente en la toma de decisiones (Arenilla Sáez 2014:18).

La realidad diversa y cambiante de América Latina, su nivel de crecimiento económico y el progresivo fortalecimiento institucional que viene produciéndose en algunos países, debe hacer de la profesionalización de su servicio público un objetivo primario y prioritario a conseguir en los procesos de reforma administrativa. Dicha profesionalización se revela fundamental para asegurar, no solamente el asentamiento del principio democrático y la seguridad jurídica en sus ordenamientos (Rodríguez-Arana 2015), sino también un crecimiento económico a futuro equilibrado y sostenible (Evans y Rauch, 1999:748). Ello en base a parámetros alejados de los que sirvieron de excusa para su implementación décadas atrás y cercanos a la nueva realidad del continente, que exige un mucho mayor grado de participación ciudadana.

Así lo reconocen expresamente los artículos 1 y 7 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, cuando hacen mención, respectivamente, a la definición de “un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiéndolo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública” como la primera de sus finalidades y a la “profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos”, como criterio que inspira al documento.

Ello está a su vez directamente ligado a la consecución efectiva del derecho a la buena administración (Ponce Solé, 2001). Este se define en el entorno latinoamericano de forma particularmente amplia en los artículos 25 y siguientes de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, como un conjunto de derechos entre los que se encuentran, entre otros, el de recibir decisiones administrativas motivadas, el de recibir resoluciones administrativas regidas por el principio de legalidad y en un tiempo razonable o el de participar en las decisiones administrativas en las que tengan interés.

Dentro de este conjunto de derechos, amparados bajo la denominación genérica de “derecho a la buena administración”, se recoge expresamente en el artículo 33 el “Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad” en conexión con lo establecido por la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, que exige la adopción de patrones o estándares concretos de calidad, que deben ser periódicamente puestos en conocimiento de los usuarios para que puedan efectuar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes, y en el artículo 34, el “Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa”, en conexión con la generalización en el uso de nuevas tecnologías.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de la calidad en la gestión ahonda en la idea de vincular buena administración y evaluación, al establecer el principio de evaluación permanente y mejora continua como base para la consecución de una gestión pública de calidad (artículos 17 y 54), contemplar dentro del derecho a una gestión pública de calidad el de participar en las evaluaciones del desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública y conocer sobre su resultado (artículo 18) o determinar la necesidad de utilizar incentivos vinculados a la evaluación del desempeño para promover la calidad (artículo 33. g).

El derecho a la buena administración ha sido incorporado progresivamente a los ordenamientos jurídicos latinoamericanos bien de forma directa o bien a través de la interpretación jurisprudencial, proyectándose en el ámbito de las leyes sobre procedimiento administrativo, relaciones de la administración con los ciudadanos o régimen jurídico de la administración, en algunos casos, como derecho fundamental.

Sirva como ejemplo de lo anterior el considerando décimo segundo de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo de la República Dominicana, que reconoce que “la redimensión de los derechos fundamentales de las personas conlleva la inclusión dentro de los mismos de un derecho fundamental a una buena administración, que no se manifiesta exclusivamente para las garantías jurídicas de las personas, sino que se orienta fundamentalmente en el aumento de la calidad de los servicios y actividades que realiza la Administración Pública, así como en el derecho de las personas de ser indemnizados a consecuencias de las lesiones a sus bienes o derechos ocasionadas por una actuación antijurídica de la Administración o en los casos de actuación regular cuando se ocasione un sacrificio particular”.

Entendemos, por todo lo anterior, que la evaluación del desempeño va encaminada a una continua mejora de la Administración a partir de la localización de carencias y el reforzamiento de las capacidades de los empleados públicos. La misma resulta fundamental, tanto para garantizar el efectivo disfrute de los derechos de los ciudadanos, como para asegurar el goce, por parte de los mismos, del derecho a la buena administración en su concepción más amplia posible.

Pese a lo que pueda parecer, esta herramienta, lejos nacer en el ámbito de la empresa privada y redirigirse por la OCDE al ámbito de la Administración¹, es propia de las organizaciones administrativas desde el siglo XIX, sirviendo de base para la lucha contra el nepotismo y la motivación continua del empleado público. Por ello, nos centramos en esta figura, analizando su existencia y alcance en algunos países de América Latina como Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica, que mantienen modelos diferentes, habiendo resultado en algunos casos pioneros a nivel internacional en la implementación de dicha técnica.

Destaca, en particular, el caso brasileño. Brasil cuenta con una de las funciones públicas más profesionalizadas de América Latina y, sin lugar a dudas, resulta clave en este éxito la referencia a la evaluación del desempeño que encontramos en su Constitución desde la década de los noventa (Cortázar Velarde, Lafuente y Sanguinés 2014:21). El proceso de reforma de la Administración que daría lugar a la modernización de su Administración hasta convertirla en una de las más desarrolladas de la región, se inició en el año 1995 a partir del programa puesto en marcha por el presidente CARDOSO y que giraba en torno a la creación del *Ministério da Administração e Reforma do Estado* (MARE), cuyas competencias fueron trasladadas en el año 1999 al *Ministério de Orçamento e Gestão*. Entre 1995 y 1998 se acota la etapa más intensa en cuanto a reformas en la Administración Brasileña, si bien las mismas se han mantenido a lo largo de los años, de forma permanente e ininterrumpida.

Las políticas en relación a la profesionalización del servicio público brasileño impulsando una burocracia con un fuerte componente meritocrático, llevaron al mismo a alcanzar, en 2004, un índice de desarrollo de 64/100, siendo el más avanzado en el entorno de una región con un índice medio de alrededor de 30/100 (Iacoviello y Rodríguez Gustá 2006:19 y Llano 2014:3). En el año 2015, el índice de desarrollo del servicio civil brasileño tan solo había aumentado un punto, hasta los 65/100, pero la diferencia con la media de los países de la región se había reducido considerablemente, pues la media de estos se había incrementado hasta un 38/100 (Cortazar Velarde, Lafuente y Sanguinés 2014:21).

¹ Administration as Service: The Public as Client (1987) The Control and Management of Government Expenditure (1987) Flexible Personnel Management in the Public Service (1990) Public Management Developments: Survey 1990 (1990) Public Management Developments: Update 1991 (1991) Public Management Developments: Update 1992 (1992) Public Management Developments: Survey 1993 (1993) Private Pay for Public Work: Performance Related Pay Schemes for Public Sector Managers (1993) Public Management: OECD Country Profiles (1993) Pay Flexibility in the Public Sector (1993) o Performance appraisal: practice, problems and issues (1993), entre otros.

El proceso político de reforma del servicio civil antes mencionado tuvo reflejo en la Constitución Brasileña de 1988 desde finales de la década de los noventa. La norma fundamental, más allá de hacer mención a cuestiones de diversa índole en materia de servicio público como acceso, estabilidad o jubilación, incorporó en 1998, a través de la Enmienda Constitucional 19 de 4 de junio de 1998, que *modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências* múltiples referencias a la evaluación del desempeño a lo largo del texto constitucional, convirtiéndose así en una de las Constituciones más vanguardistas de Iberoamérica en relación a la gestión del Servicio Civil.

La Constitución regula en su capítulo VII las cuestiones relativas a la Administración Pública y, entre ellas, de forma profunda y detallada, las relativas a los empleados públicos, distinguiendo entre las disposiciones generales y relativas a cargos electivos (sección I) y las relativas a los funcionarios civiles (sección I) y militares (sección II).

Respecto a los funcionarios públicos civiles, la CBr impulsa su profesionalización al determinar su estabilidad tras dos años de ejercicio efectivo, determinando además que solo puede perder el cargo en el caso de sentencia judicial firme o expediente administrativo en los que se les asegure una amplia defensa (41 CBr). Dicho artículo fue objeto de la Enmienda Constitucional 19/98, que incluyó un tercer supuesto, al establecer que la pérdida de la estabilidad del funcionario público se perdería también en el caso de que no se superase un proceso de evaluación del desempeño regulado en una norma complementaria, asegurando en todo caso una amplia defensa. Además, como requisito complementario para la adquisición de la estabilidad, la norma brasileña determina la “evaluación especial de desempeño”, por parte de una Comisión constituida para esa finalidad (41. 4 CBr).

La norma fundamental brasileña también constitucionaliza la evaluación del empleo público, de forma específica, en el ámbito del Estatuto de la Magistratura y la Procuraduría (o fiscalía). Así, el artículo 93. 2. 3 CBr determina que, en relación a los primeros “la evaluación del mérito se hará por criterios de prontitud y seguridad en el ejercicio de la jurisdicción y por la frecuencia y aprovechamiento en cursos reconocidos de perfeccionamiento”, y el artículo 132, en su último párrafo, que a los miembros del Ministerio Público (tanto a nivel estatal como federal), le es garantizada la estabilidad tras tres años de ejercicio activo mediante un proceso de evaluación del desempeño y tras un informe detallado de la corrección.

Estas no son las únicas referencias a la evaluación, tanto de los empleados como de los servicios públicos incluidas por la Enmienda Constitucional 19/98. Así, el artículo 37. XXII § 3º I, determina que “la ley disciplinará las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta, regulando especialmente (...) las reclamaciones relativas a la prestación de los servicios públicos en general, asegurando el mantenimiento de servicios de atención al usuario y la evaluación periódica, externa e interna, de la calidad de los servicios”.

Asimismo, el epígrafe § 8º. II del mismo artículo determina que “La autonomía gerencial, presupuestaria y financiera de los órganos y entidades de la administración directa e indirecta podrá ser ampliada mediante contrato, firmado entre sus administradores y el poder público, que tenga por objeto la fijación de metas de desempeño para el órgano o entidad, que corresponde a la ley disponer sobre (...) los controles y criterios de evaluación de desempeño, derechos, obligaciones y responsabilidad de los dirigentes;”.

Además, el artículo 173§ 1º. V determina que la norma que establezca el estatuto jurídico de las empresas públicas, de la sociedad de economía mixta o sus subsidiarias encargadas de la producción o comercialización de bienes o la prestación de servicios, habrá de determinar a su vez el contenido del mandato y los regímenes de evaluación del desempeño y de responsabilidad de los administradores. La CBr también exige la evaluación, tanto de los gastos en materia sanitaria dentro de los ámbitos federal, estatal, distrital y municipal (198 § 3º. III CBr), como de la calidad de la enseñanza (209. II CBr).

1. Argentina

La Ley 25.188 de Regulación del Empleo Público Nacional hace referencia a la evaluación del desempeño en su artículo 8. En dicho precepto determina que la carrera administrativa debe desarrollarse, entre otros criterios, en base a la “evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar”. Asimismo, establece en su artículo 17 a), como criterio para reconocer la estabilidad en el empleo el de acreditar condiciones de idoneidad a través de evaluaciones periódicas del desempeño. Asimismo, el artículo 32. g) reconoce como posible criterio para la cesantía (como también el mismo artículo de su Reglamento), la calificación deficiente en la evaluación durante tres años consecutivos o cuatro alternos en los últimos diez, siempre que se contara con oportunidades de capacitación. En este supuesto, el trabajador puede solicitar la rehabilitación a los dos años de que se dispusiera la cesantía administrativamente o se declarara firma la sentencia judicial tras el pertinente recurso.

Por su parte, el Decreto 1421/2002 (Ley Marco de Regulación del empleo Público), le atribuye en su artículo 8 la competencia para determinar los sistemas de evaluación del desempeño que correspondan, a los mismos órganos que la tienen atribuida para determinar los criterios y los sistemas de acceso, así como “las pautas para el diseño, la certificación y la evaluación de la capacitación requerida para el desarrollo de la carrera” (la autoridad de aplicación y los titulares de organismos descentralizados). Asimismo, el artículo 17 determina el resultado del periodo de evaluación sobre la acreditación de la idoneidad requerida como criterio a tener en cuenta de cara a la superación del periodo de prueba, que da derecho a la estabilidad. El artículo 18, por su parte, establece la obligación de que se lleve a cabo la evaluación, como mínimo, una vez al año, notificándose el resultado.

Por último, dentro de este Decreto se menciona la evaluación del desempeño en relación a los deberes de los empleados. Concretamente, el artículo 23 c), por su parte, vincula la evaluación del desempeño con el deber de los empleados de establecer los resultados a obtener, teniendo en cuenta las características del organismo y las capacidades del personal, con la responsabilidad del titular del área “de organizar un sistema de atención al público que permita un trato correcto, diligente y eficaz” y con el deber de proponer actividades de capacitación que mejoren el desempeño y de responder a las propuestas presentadas por los trabajadores en dicho sentido. La Resolución 98/2009 aprueba los regímenes de evaluación del desempeño del personal, haciendo alusión tan solo al Régimen para la integración y funcionamiento de la representación estatal en las delegaciones jurisdiccionales de la comisión permanente de interpretación y carrera, al Régimen para la aprobación de la asignación de la bonificación por desempeño destacado al personal comprendido en el régimen establecido en el Sistema Nacional de Empleo Público y al Régimen para el pago de la compensación por servicios cumplidos. A lo largo de la misma no se hace referencia al concreto procedimiento de evaluación del desempeño a seguir para los empleados públicos del servicio civil.

Como adelantábamos en las páginas introductorias del presente Capítulo, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (en adelante SINAP) en 1991 con el objeto de profesionalizar la función pública en el marco de un intenso proceso de drástica disminución del sector público iniciado en 1991, durante la legislatura del presidente MENEM, a partir de la aprobación del Decreto 993/1991.

Dentro del SINAP están comprendidos el personal incluido en el Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, el personal incluido en el Escalafón para el Personal de Parques Nacionales no comprendido en los alcances del Reglamento del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, el personal que forma parte del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), del Servicio Geológico Minero (SEGEMAR), del Instituto Nacional del Agua (INA) y de la Dirección Nacional del Antártico.

El Decreto incorpora por primera vez en la legislación argentina una referencia a la evaluación del desempeño, que vincula al progreso en la carrera administrativa (artículo 6), dando pie además a la creación de dos subsistemas, reservando uno al personal ejecutivo (artículo 51), regulado a partir de la Resolución S.F.P. N° 393/94, que desarrolla el Sistema de evaluación de desempeño para cargos con funciones ejecutivas. La Resolución 299/95, que contiene el texto ordenado del Decreto 993/91, relativo al SINAP y sus modificatorios es la encargada de regular a nivel general con mayor detalle el sistema de evaluación del desempeño.

La evaluación del desempeño, según la Resolución, está reservada para el personal con estabilidad y se tiene que llevar a cabo cada seis meses, salvo autorización conjunta de determinados organismos². A su vez, la estabilidad se encuentra condicionada por los resultados de la evaluación, ya que como establece el artículo 45 de la Resolución, esta se adquiere cuando el agente merezca la calificación de “bueno” en los diferentes periodos evaluados.

La evaluación se lleva a cabo por un Comité, cuya composición se determina por el Secretario de la Función Pública, excepto en los casos en los que se trate de evaluar a Directores Nacionales y Generales, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento o equivalentes o bien a personal directamente dependiente de una autoridad política, en cuyo caso la Secretaría puede determinar otra instancia evaluadora. Del comité debe formar parte, como veedor, un representante de la Unión del Personal Civil de la Nación, sindicato que integra a trabajadores públicos de las diferentes Administraciones del país.

La evaluación le corresponde como norma general a la jurisdicción de destino (excepto en los supuestos de adscripciones fuera del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional). En este último supuesto, la calificación le corresponderá a las jurisdicciones de origen previa solicitud de informes a la de destino. Será por tanto la delegación de la Comisión Permanente de Carrera de la jurisdicción competente la que emita un pronunciamiento a notificar al interesado sobre la calificación obtenida en un plazo de cinco días hábiles desde la recepción de la documentación (consistente en las calificaciones observadas por el veedor y el informe emitido por el Comité de Evaluación).

El sistema de evaluación distingue entre diferentes niveles en base a los cuales se determinan las funciones a evaluar que de forma efectiva realice el agente, conteniendo la norma un formulario específico que recoge los diferentes factores para cada uno de dichos niveles³.

² Concretamente del Ministro, el Secretario Ministerial, el Secretario de la Presidencia de la Nación, el Jefe de la Casa Militar, el Presidente del Ente Nacional Argentino de Turismo, el Presidente del Ente Nacional Argentino del Deporte, el titular de organismo descentralizado y el Secretario de la Función Pública de la Presidencia de la Nación (artículo 46).

³ En particular, el artículo 20 de la norma hace referencia a los niveles Gerencial: en el que se evalúan quienes cumplen funciones de Director Nacional, General, Director, Subdirector o equivalente que no ejerzan funciones ejecutivas, Medio profesional o técnico con personal a cargo: en el que se evalúan los agentes que cumplan funciones de jefatura no incluidas en los niveles anteriores que requieran posesión de título académico de nivel terciario o universitario, Medio con personal a cargo: en el que se evalúan los agentes que cumplan funciones de Jefe de Departamento o equivalentes no incluidos en el nivel anterior, Medio sin personal a cargo: en el que se evalúan los agentes de los niveles A, B, C y D que cumplan funciones profesionales, técnicas o de asesoría, no incluidos en los niveles anteriores, Operativo con personal a cargo: en el que se evalúan los agentes que cumplan funciones de Jefe de División, Sección o equivalentes para los que no se requiera título

Los distintos factores a evaluar se califican en base a una escala determinada⁴, que a su vez tiene asignada un valor numérico entre 0 y 4 puntos. La calificación definitivamente obtenida será la suma de los puntos obtenidos. La normativa sobre evaluación del desempeño, a su vez, diferencia entre desempeño muy destacado, destacado (no pudiéndose obtener ninguna de las dos en el supuesto de que el trabajador sea merecedor de una sanción disciplinaria durante el periodo evaluado), bueno, regular y deficiente. Para la obtención de una u otra calificación es necesaria la obtención de una determinada cantidad de puntos en función del nivel al que pertenece el trabajador.

Puede solicitarse la revisión de la calificación obtenida, en primer lugar ante el Comité de Evaluación (o quien ejerza su función) en un plazo de tres días hábiles desde la notificación, solicitud que se resolverá en un plazo máximo de diez días hábiles. Cabe una segunda instancia de apelación ante Ministro, el Secretario Ministerial, el Secretario de la Presidencia de la Nación, el Jefe de la Casa Militar, el Presidente del Ente Nacional Argentino de Turismo, el Presidente del Ente Nacional Argentino del Deporte, el titular de organismo descentralizado y el Secretario de la Función Pública de la Presidencia de la Nación. Estos deben resolver en el plazo de diez días hábiles notificando en el de tres, y su decisión es irrecurrible.

La norma determina un porcentaje máximo de trabajadores evaluados que pueden obtener la calificación de muy destacado (10%), destacado (20%) y deficiente (10%). Solo de manera extraordinaria pueden ampliarse estos cupos, previa solicitud del comité de evaluación o autoridad interviniente ante el titular de la Unidad de Análisis correspondiente. El cupo máximo del 10% de empleados con la calificación de muy destacado se establece también en relación al personal que cumple funciones ejecutivas.

Entre los efectos de una calificación positiva en la evaluación (buena o muy buena) se encuentran la obtención de la bonificación por desempeño destacado (que pueden recibir en un solo pago hasta el diez por ciento de los agentes evaluados en cada jurisdicción)⁵ o la promoción de grado que como norma general requiere una calificación mínima en la evaluación previa. La norma, a su vez, determina que la calificación de “sobresaliente” en las dos últimas evaluaciones puede dar lugar a la prórroga del funcionario en cargo con funciones ejecutivas durante dos años, pese a que la norma general es la nueva selección tras cinco años de la designación. A lo largo de la prórroga, solo por razones disciplinarias, una calificación deficiente o disolución de la unidad a la que pertenece, puede perder su condición dicho funcionario. Entre los efectos vinculados a una evaluación de carácter negativo (regular o deficiente) se encuentran el necesario seguimiento de un Programa de Recuperación que debe comunicarse al Coordinador Técnico y que debe contener “objetivos, metas de trabajo y actividades específicas de capacitación, incluyendo plazos intermedios de verificación, de modo de producir una mejora en el desempeño de las tareas del agente en el próximo período de evaluación”.

La norma regula conjuntamente y, por tanto, de forma muy acertada evaluación del desempeño y capacitación, que desarrolla a lo largo de los artículos 55 y siguientes. El Sistema Nacional de Capacitación es establecido por el Instituto Nacional de Administración Pública, que se encarga a su vez de la impartición de los cursos de Alta Gerencia Pública y de Formación Superior.

académico terciario o universitario, y Operativo sin personal a cargo: en el que se evalúan los agentes no incluidos en los niveles anteriores. La norma establece además, que el personal con atención al público es evaluado considerando dicha circunstancia.

⁴ i) Se superan ampliamente, ii) Se superan, iii) Se logran, iv) Se alcanzan ocasionalmente, v) No se alcanzan.

⁵ Su importe, según el artículo 75, consiste en “una suma de pago única equivalente a la asignación básica del nivel respectivo con más los adicionales que por grado, por mayor capacitación y por jefatura y los suplementos por zona y por función específica, perciba el agente según corresponda.”

Respecto al personal ejecutivo, es el Anexo I de la Resolución 393/94 el que detalla que la función de evaluación recae directamente en la autoridad política inmediata superior de la que dependa jerárquicamente o, en caso de no depender jerárquicamente de ninguna, en el agente con mayor función ejecutiva del que dependa. Se trata de un procedimiento, como veremos, que presenta a priori menos garantías (pues no resulta dirigido por un órgano colegiado, ni se establece la necesaria presencia de un veedor, ni tampoco cabe recurso en relación a la calificación) pero que, al mismo tiempo, presenta un carácter dialéctico del que carece la evaluación general (tanto en lo relativo a la determinación de objetivos como en lo relativo a la calificación final).

Al inicio del periodo, el evaluador debe fijar, junto con el evaluado los objetivos, actividades y resultados a alcanzar durante el periodo a evaluar en función de las directivas establecidas por autoridades superiores y políticas presupuestarias. Al inicio del periodo evaluador y evaluado complementan el formulario A (plan de gestión, que describe los objetivos, actividades y resultados previstos) y transcurridos seis meses desde el inicio del periodo, tan solo el evaluado completará el formulario B (informe de Avance de Gestión, que registra el estado de cumplimiento y avance de los objetivos, actividades y resultados planificados), que entregará al evaluador, que a su vez debe rellenar el formulario C (informe de evaluación, que pondera la eficiencia de la gestión) El mismo contiene un pronunciamiento sobre la actividad desempeñada por el evaluado y debe entregarse al mismo junto con las observaciones pertinentes y a la Autoridad interviniente, en su caso, pues servirá como antecedente de cara a la determinación de la evaluación final.

Al finalizar el periodo de evaluación y una vez concluida esta, los evaluados complementan el Formulario B en relación a los agentes a su cargo remitiéndoselo a su Evaluador o a la Autoridad competente. Estos últimos deben completar, además del formulario C el formulario D (informe de evaluación por factores, que hace referencia a ciertas aptitudes y actitudes del evaluado) que deben elevarse a la autoridad interviniente, en su caso. Finalmente a dicha autoridad interviniente le corresponde completar el formulario E (calificación global de gestión, que hace referencia a la valoración integral del desempeño), considerando los formularios anteriores y los informes de auditoría, en su caso. La información relativa a dicha calificación, es comunicada al evaluado por la autoridad o el evaluador directo en una entrevista personal obligatoria⁶. Tras la firmeza de la misma, el evaluado puede solicitar copia de los formularios y la Autoridad notifica la Calificación Global al área correspondiente.

2. Brasil

Como indicamos en la primera parte de este trabajo, la evaluación del desempeño del empleado público en Brasil llegó de la mano de la enmienda constitucional de 1998, que entre otras modificaciones supuso la del artículo 41 CBr. Desde ese mismo año, el punto § 4º de dicho precepto exige como condición necesaria para la adquisición de la estabilidad “la evaluación especial de desempeño por comisión instituida para dicha finalidad”.

El estudio del régimen jurídico de la evaluación del desempeño en Brasil exige tener en cuenta que existen diferentes normas en el país que establecen, en diversos ámbitos de la Administración federal brasileña, gratificaciones por razón de desempeño⁷.

⁶ Según el artículo 7 del Anexo “En la entrevista se expondrán los fundamentos de la calificación, se intercambiarán opiniones sobre posibles mejoras y se proyectarán objetivos, actividades y resultados para optimizar el desempeño de los funcionarios y de la gestión de las dependencias a su cargo en el próximo período”.

⁷ Como las Leyes 9.657, de 3 de junho de 1998 que cria, no âmbito das Forças Armadas, a Carreira de Tecnologia Militar, a Gratificação de Desempenho de Atividade de Tecnologia Militar, os cargos que menciona, e dá outras providências, o 10.484, de 3 de julho de 2002 que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATA, e dá outras providências, por citar solo dos exemplos

A partir de estas normas, es el *Decreto 7.133, de 19 de março de 2010, que regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho* el que fija los criterios para llevar a cabo dichas evaluaciones, con independencia de que nos encontremos, además, con leyes complementarias que, a nivel *estadual*, se encargan de determinar el régimen jurídico del proceso de evaluación en determinados ámbitos, como el judicial.

El propio Decreto 7.133, define la evaluación del desempeño como el proceso de monitoreo sistemático y continuo de la actividad individual tanto del empleado público (evaluación del desempeño individual) como de los órganos en los que trabaja (evaluación del desempeño institucional) “teniendo como referencia las metas globales e intermediarias de estas unidades” (2. I- Decreto 7.133). Por el nombre de las normas desarrolladas por el Decreto de las que este trae causa, podemos concluir, en primer término, que la obtención de una calificación positiva en la evaluación del desempeño por parte del empleado público federal está íntimamente ligada con la obtención de un complemento de desempeño (*gratificação*), diferenciada en función del cargo ocupado.

El Decreto distingue entre los criterios a tener en cuenta en función de que nos encontremos ante uno u otro tipo de evaluación. En relación a la evaluación individual, es el artículo 4 Decreto 7.133 el que determina los factores generales a evaluar en todo caso con independencia de la consecución de objetivos. Se trata de la productividad (en base a parámetros de calidad y productividad establecidos con anterioridad), conocimientos metodológicos y técnicos en relación al cargo desarrollado, trabajo en equipo, compromiso con el trabajo y cumplimiento de las normas de procedimiento y conducta. Pero además, más allá de dichos factores generales, el artículo hace referencia a otros que pueden incluirse (en su totalidad o en parte) dentro del Acto del dirigente máximo del órgano o la entidad en la que se produzca la evaluación, o del Ministro a cuyo Ministerio la entidad esté vinculada, se trata de la calidad técnica del trabajo, la capacidad de autodesarrollo, la iniciativa, la relación interpersonal o la adaptabilidad al cambio⁸.

La evaluación individual prevista por la legislación brasileña tiene en cuenta, no solamente los conceptos determinados por el propio evaluado (con un peso del quince por ciento), sino también los determinados por el superior jerárquico del mismo (con un peso del setenta por ciento) y los determinados por el resto de compañeros que integran el grupo de trabajo (con un peso del veinticinco por ciento) (4.º 3º Decreto 7.133).

⁸ Es el artículo 7 Decreto 7.133 el que establece que dicho acto será el que haga referencia tanto a los procedimientos específicos de evaluación como a los de atribución de complementos de productividad. Dentro de su contenido mínimo deben encontrarse:

- I - los criterios, normas, procedimientos, mecanismos de evaluación y los controles necesarios para la para la concesión de complementos.
- II - la identificación del responsable en relación al cumplimiento de criterios y procedimientos generales y específicos en materia de evaluación de desempeño en cada unidad a evaluar;
- III - la fecha de inicio y fin del ciclo de evaluación, el plazo para analizar las evaluaciones y la fecha a partir de la cual los resultados de la evaluación generarán efectos salariales;
- IV - los factores a ser evaluados en la evaluación de desempeño individual;
- V - el peso ponderado de cada meta y de cada uno de los factores determinados por el superior jerárquico, el propio evaluado y los compañeros del equipo de trabajo en la evaluación del desempeño individual;
- VI - los indicadores de desempeño institucional;
- VII - la metodología de evaluación que deberá utilizarse: procedimientos a utilizar en el proceso de evaluación, secuenciación de los mismos y determinación de los responsables de su ejecución.
- VIII- Los procedimientos de recurso a disposición del evaluado.
- IX- Las determinación de las unidades de evaluación.
- X- La sistemática para establecer las metas, su medición y los procesos para su revisión anual.

La misma no pudo llevarse a cabo en los términos en los que está reglamentariamente prevista durante el primer año de vigencia del Decreto, durante el que la evaluación tuvo un carácter exclusivamente jerárquico.

Para dar garantías al empleado sobre el contenido y las fases del procedimiento al que se somete, el Decreto 7.133 establece además la necesidad de una fase preparatoria en la que se informa al evaluado de la metodología, los procedimientos, los criterios y su aplicación y se le otorga a la Unidad de Recursos Humanos de cada entidad un papel clave. Esta será la encargada de depurar el contenido de los conceptos a tener en cuenta durante el procedimiento y de informar al evaluado en todo momento de la marcha del procedimiento.

Respecto a la evaluación del desempeño institucional, que es la destinada a evaluar la consecución de objetivo por parte de órganos o unidades, hemos de destacar que esta presenta características particulares, como son la “priorización de determinados proyectos y actividades”, la toma en consideración de particularidades específicas en función del órgano o unidad del que se trate y la distinción en metas globales e intermedias. Las primeras aparecen ligadas, tanto al Plan Plurianual, como a la Ley de Directrices Presupuestarias y al la Ley Presupuestaria Anual. Las segundas, están ligadas al equipo de trabajo.

En relación con las metas globales, se establece que estas deben fijarse con carácter anual por el dirigente máximo de la institución evaluada o bien por el Ministerio del que dependa la misma, debiendo en todo caso ser compatibles con las metas, directrices y políticas ministeriales. No obstante, estas metas pueden modificarse en cualquier momento si existen factores que pueden influir decisivamente en su desempeño. Las metas –establece la norma- deben ser objetivamente medibles en relación a la calidad de los servicios prestados por el órgano y teniendo en cuenta, además, los índices conseguidos en anteriores ejercicios (artículo 5. § 2º, § 3º y § 4º Decreto 7.133).

Las metas intermedias deben ser acordes a la globales pudiendo ser segmentadas por razones geográficas, de jerarquía o de especialidad. Tanto estas como las individuales, determinadas en base a criterios objetivos, conforman el denominado “plan de trabajo”⁹ de cada unidad del órgano y deben fijarse a partir de un proceso dialéctico entre empleado y equipo de trabajo salvo causas expresamente justificadas (en cuyo caso le corresponderá su fijación al jefe del equipo de trabajo). Los “planes de trabajo” abarcan a todos los integrantes de cada unidad de evaluación, y cada uno de los mismos debe estar, a su vez, directamente vinculado a una acción, actividad, proyecto o proceso (requisito imprescindible para beneficiarse de los efectos positivos de la evaluación¹⁰). La norma, además incide en la necesidad de dar publicidad a las metas establecidas, estando la información relativa a las mismas permanentemente disponible en la página electrónica de la entidad (artículo 5. § 5º, § 6º, § 7º y § 8º Decreto 7.133).

El artículo 8 Decreto 7.133 hace referencia al complemento salarial vinculado al desempeño. El mismo establece que dicho complemento equivale a cien puntos (atribuidos individualmente) no pudiendo ningún evaluado obtener más del máximo ni menos de treinta puntos.

⁹ Respecto al contenido de dicho plan, es el artículo 6 Decreto 7.133 el que establece que el mismo debe hacer referencia a las acciones más representativas de la unidad de evaluación, a aquellas actividades, proyecto o procesos en los que exista un desdoblamiento de acciones, a las metas intermedias y a las metas individuales, a los compromisos de desempeño en relación a las metas individuales e institucionales firmados entre gestor, equipo e integrantes del mismo al inicio del ciclo de evaluación, a los criterios y procedimientos de seguimiento del desempeño individual e institucional a lo largo de todo el ciclo de evaluación, a la evaluación parcial y al cumplimiento final de los compromisos establecidos.

¹⁰ Es imprescindible la vinculación del evaluado a las actividades de dicho plan durante al menos dos tercios del periodo de evaluación para ser beneficiario de dichos efectos económicos (artículo 11 Decreto 7.133).

Cada punto tiene atribuido por Ley un determinado valor monetario en función del puesto de trabajo que se ocupa (artículo 9 Decreto 7.133) y el complemento resultante se retribuye a lo largo de un año (el mismo periodo de tiempo que se prolonga el ciclo de evaluación). De esos cien puntos, veinte estarán vinculados a la evaluación individual y ochenta a la evaluación institucional. Dicho esquema se modifica en relación a determinados cargos de la Administración federal brasileña (los que ocupan los niveles más altos o funciones de confianza y asesoramiento), en relación a los cuales la evaluación institucional tiene un mayor peso ponderado (artículos 13 y ss. Decreto 7.133).

El artículo 10 Decreto 7.133 establece como fases del ciclo de evaluación a lo largo de sus doce meses de duración, y que son las siguientes:

I- Publicación de metas globales.

II- Establecimiento de compromisos individuales e institucionales entre la jefatura inmediata y cada integrante del equipo en base a las metas institucionales.

III- Seguimiento individual e institucional bajo la dirección y supervisión tanto de los dirigentes de la entidad como de la Comisión de Seguimiento¹¹.

IV- Evaluación parcial, con el objeto de llevar a cabo los ajustes precisos en relación a los objetivos establecidos.

V- Puntuación y cierre de resultados.

VI- Publicación del resultado de la evaluación.

VII- Comunicación a los evaluados.

La evaluación se lleva a cabo durante el mes siguiente a la finalización del ciclo. El mes inmediatamente siguiente se empieza a pagar el complemento por desempeño.

3. Chile

La evaluación del desempeño de los empleados públicos chilenos (o sistema de calificación) es profusamente tratada a lo largo del Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.834 sobre el Estatuto Administrativo (TREA). La calificación, es un elemento integrante de la denominada carrera funcionaria chilena (artículo 3. f TREA) pero, como veremos a lo largo de las siguientes páginas, cuenta con una proyección integral sobre la Administración chilena.

A lo largo de la misma adquieren un papel protagonista las Juntas Calificadoras, dándose la singularidad dentro del ordenamiento chileno de que el mismo órgano (integrado en el primer caso en el Comité de Selección) cuenta con una responsabilidad directa, tanto en la selección de personal como en su evaluación. Ya el artículo 8 d) de dicha norma, establece que la permanencia en los cargos de jefes de departamento y de los niveles de jefaturas jerárquicos equivalentes de Ministerio y Servicios públicos, una vez superado su periodo inicial de permanencia (de tres años), solo puede ser objeto de una prórroga por un periodo de tiempo similar previa evaluación del desempeño. El régimen jurídico de la calificación se contiene a lo largo de los artículos 32 y siguientes de la norma. La misma se perfila como un sistema para evaluar, no solamente el desempeño, sino también las aptitudes de los empleados en función del puesto de trabajo ocupado y sus efectos se proyectan sobre tres ámbitos: el ascenso, el estímulo y también, la eliminación del servicio (artículo 32 TREA).

¹¹ Como indica el artículo 23 Decreto 7.133, la Comisión de Seguimiento, o *Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho – CAD* participa en todas las etapas del ciclo de la evaluación de desempeño. Está formada por un conjunto de miembros designados por el dirigente de la entidad y los evaluados (en servicio activo y que no estén en periodo de prueba ni estén siendo objeto de un procedimiento disciplinario) y conoce de los recursos interpuestos por los evaluados en relación con las evaluaciones individuales. Su funcionamiento se determina por el acto del dirigente de la entidad al que hacemos referencia.

El sistema de calificación chileno tiene un carácter global dentro del empleo público chileno: al mismo se someten, desde los funcionarios de carrera, hasta los empleados de contrata (cuyo grado, y consiguientemente su sueldo y remuneraciones están condicionadas por la misma, como indica el artículo 10 TREA) con independencia, por tanto, del periodo de permanencia en la institución, siendo responsable de llevarla a cabo el Jefe Superior de la Institución. Únicamente estará exento de ser calificado este último, además de su subrogante legal, los miembros de la Junta Calificadora Central y los delegados de personal. Estos, durante el ciclo en el que sean responsables de la calificación conservarán la calificación del año previo, a excepción de que el delegado del personal lo solicitara, en cuyo caso será calificado por su jefe directo (artículo 34 TREA). Lo mismo ocurrirá con aquellos trabajadores que, por el motivo que fuere, hubieran desempeñado efectivamente su trabajo durante menos de seis meses a lo largo del periodo evaluado.

En el ámbito de la evaluación del desempeño de los empleados públicos chilenos, adquieren un papel protagonista Juntas calificadora Centrales y Regionales (únicamente existentes en el ámbito de los servicios descentralizados en aquellas regiones en las que la Institución tenga más de quince funcionarios, excluyendo la Región Metropolitana de Santiago). Además, existe una junta en cada uno de los diferentes hospitales del Servicio de Salud.

Estas Juntas tienen una relación jerárquica, ya que la primera cuenta con la competencia de evaluar a los miembros de las segundas. Su régimen jurídico básico se contiene en los artículos 35 y ss. TREA, conteniéndose su desarrollo en los reglamentos de cada Institución. Las Juntas Centrales se componen de los cinco funcionarios de mayor rango jerárquico (a excepción del Jefe Superior) y un representante del personal, elegido en base a los estatutos de la institución, mientras que las Juntas Regionales se componen por cuatro miembros: los tres funcionarios de mayor nivel jerárquico dentro de la institución y un representante del personal, elegido también conforme a las normas de la institución. Prima en las Juntas el criterio de la antigüedad a la hora de configurarlas, como deja de manifiesto el artículo 35 TREA.

Como norma general, el periodo evaluado en las distintas Instituciones comprende del 1 de septiembre de un determinado año al 31 de agosto del siguiente. Por su parte, el proceso de calificación, se inicia generalmente inmediatamente tras la conclusión del proceso evaluado (el 1 de septiembre de cada año), debiendo terminar, en todo caso, antes del 30 de noviembre. No obstante, los Reglamentos de las distintas Instituciones pueden modificar las fechas de inicio y finalización de ambos periodos (artículos 38 y 39 TREA).

El proceso de evaluación cuenta a su vez con dos fases: la precalificación, llevada a cabo por parte del Jefe Directo del evaluado¹², y la calificación definitiva, que le corresponde a la Junta competente (excepto en el caso del delegado de persona, que como anticipamos antes será evaluado por el Jefe Directo en el caso de solicitarlo). La primera debe ser tenida necesariamente en cuenta por la Junta para llevar a cabo la segunda, y está constituida por los conceptos, notas y antecedentes que se proporcionan por el Jefe Directo por escrito, con base fundamentalmente en la hoja de vida. Posteriormente, la Junta competente extenderá la hoja de calificaciones.

Existe una extraordinaria autonomía, también en el caso chileno, para el establecimiento de los factores de evaluación y su ponderación, que se referencian en el Reglamento de cada institución (artículo 47 TREA).

¹² Cabe reseñar que, como garantía de los derechos del trabajador, la precalificación por el Jefe Directo se suspende en el supuesto de que este haya sido denunciado por el trabajador a evaluar en función de lo establecido por el artículo 61. K TREA.

Dentro de los antecedentes, se tienen en cuenta las anotaciones de mérito (que reflejan una conducta o desempeño destacados del funcionario y además se tienen en cuenta para la selección en cursos de capacitación¹³) o demérito (que dejan constancia de acciones u omisiones que impliquen una conducta reprochable¹⁴) llevadas a cabo en la hoja de vida del trabajador, a lo largo del periodo evaluado. Las anotaciones de mérito y demérito son solicitadas por el Jefe Directo a la Unidad de personal encargada de llevarlas a cabo, pudiendo ser solicitada su inclusión o retirada de la hoja de vida del trabajador, así como la incorporación de antecedentes debiendo ser su rechazo, en su caso, debidamente motivado por el Jefe Directo.

Como consecuencia del proceso, se produce la inclusión de los distintos empleados en alguna de las listas legalmente previstas: distinción (1), buena (2), condicional (3) o eliminación (4) (artículo 33 TREA). Los acuerdos de la Junta reflejados en las actas de calificaciones deben ser necesariamente motivados y notificados por el Secretario o funcionario que designe al trabajador, debiendo este además que dar fe de lo acordado (artículos 46 y 48 TREA).

El sistema de calificación chileno contempla la posible apelación de los resultados por parte del trabajador a lo largo de los artículos 48 y 49 TREA. De la misma conocen Subsecretario o Jefe Superior del Servicio. Una vez notificado el acuerdo de calificación (sea la notificación firmada o no por el funcionario) comienza el plazo (de cinco días hábiles como norma general ampliables a diez en casos excepcionales), para deducir apelación. El plazo para resolverla es de quince días, debiéndose llevar a cabo la resolución en base a la hoja de vida, la precalificación y la calificación.

La resolución puede suponer el mantenimiento o elevación del puntaje obtenido, pero nunca su rebaja. Tras la notificación del fallo, este solamente podrá ser recurrido ante la Contraloría General de la República¹⁵.

Algunas de las consecuencias de la evaluación se contemplan a lo largo de los artículos 50 y siguientes. Los trabajadores incluidos en las listas “eliminación” a lo largo de un año o “condicional” a lo largo de dos seguidos, son separados del servicio durante los quince días hábiles siguientes a la calificación (o a la resolución de la impugnación), quedando su plaza vacante (artículos 50 y 150 c) TREA). Como vimos en el epígrafe anterior, el cese a consecuencia de una calificación negativa, inhabilita para el reingreso en la función pública excepto que transcurrieran cinco años desde que el mismo se produjo (artículo 12. e) TREA).

¹³ Como la adquisición de títulos u otra formación vinculada al servicio no imprescindibles para el desempeño del cargo, el trabajo más allá de las horas laborables o la asunción del trabajo de otro trabajador cuando sea imprescindible (artículo 42 TREA).

¹⁴ Como la no asistencia a cursos de capacitación (artículo 31 TREA), el incumplimiento de obligaciones y órdenes o el retraso en la entrega de trabajos (artículo 43 TREA), la censura (artículo 122 TREA) o la multa (artículo 123 TREA).

¹⁵ En tal sentido, con carácter general, el artículo 160 TREA establece que “Los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere el presente Estatuto. Para este efecto, los funcionarios tendrán un plazo de diez días hábiles, contado desde que tuvieren conocimiento de la situación, resolución o actuación que dio lugar al vicio de que se reclama. Tratándose de beneficios o derechos relacionados con remuneraciones, asignaciones o viáticos el plazo para reclamar será de sesenta días. Igual derecho tendrán las personas que postulen a un concurso público para ingresar a un cargo en la Administración del Estado, debiendo ejercerlo dentro del plazo de diez días contado en la forma indicada en el inciso anterior.

La Contraloría General de la República deberá resolver el reclamo, previo informe del jefe superior, Secretario Regional Ministerial o Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según el caso. El informe deberá ser emitido dentro de los diez días hábiles siguientes a la solicitud que le formule la Contraloría. Vencido este plazo, con o sin el informe, la Contraloría procederá a resolver el reclamo, para lo cual dispondrá de veinte días hábiles.

Más allá de la separación del servicio, otra de las consecuencias más relevantes del proceso de evaluación chileno es la clasificación dentro del escalafón de mérito de la entidad en orden a la puntuación obtenida, que condiciona, tanto el encasillamiento (o provisión de puestos de trabajo) en los diferentes cargos, como el orden en que se produce la capacitación para el ascenso a cargos superiores (artículos 15. a) y 15. h) y 27. a) TREA). La posición en el escalafón, que permanece vigente del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, puede ser recurrida por los distintos funcionarios desde el momento en que se pone a su disposición la información relativa al mismo. Dicha información es pública únicamente para los funcionarios de la institución. La calificación también es tomada en cuenta en los procesos de encasillamiento, como elemento de desempate una vez celebrado el concurso (artículo 15. f TREA), al igual que en los procesos de promoción (artículo 53. e) TREA), de cara a la superación del periodo a prueba –como hemos visto ya– (artículo 25 TREA) o para no interrumpir, en el caso de ser positiva, el periodo de prescripción en relación a un procedimiento sancionador (artículo 159 TREA).

4. Costa Rica

La Administración Pública de Costa Rica se ha caracterizado durante décadas por un alto grado de fortaleza institucional y democrática, habiéndose convertido en un referente para los países de Iberoamérica. Dentro de la Administración costarricense, destaca por el alto grado de profesionalización de su función pública, fundamento esencial para explicar no solo la buena marcha de las instituciones del país, sino el elevado grado de desarrollo y estabilidad con el que cuenta Costa Rica desde hace largo tiempo (Rastrollo Suárez 2016:413).

Uno de los aspectos que más llama la atención del régimen jurídico de la función pública en Costa Rica es el hecho de que la evaluación del desempeño de los empleados públicos se encuentra constitucionalizada a partir de lo establecido por el 11 CPR. Su redacción, dada por la Ley 8003 de 8 de junio de 2000, establece que “La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La Ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas” (Jinesta Lobo, 2009:9).

Aunque la evaluación del desempeño está generalizada en el régimen de la función pública costarricense (concretamente, en relación con los funcionarios del Servicio Civil se recoge en los artículos 151 a 164 ESC) no existe una regulación común al respecto por no existir una norma aplicable a la generalidad de los empleados públicos del país. Teniendo en cuenta tanto la necesidad de abordar la evaluación del desempeño desde una perspectiva estratégica para poder conseguir sus objetivos, como las relevantes implicaciones que puede tener para los derechos de los funcionarios en muy diversos aspectos (retribuciones, traslados, formación o carrera administrativa) urge llevar a cabo una regulación común que aúne la necesidad de preservar el principio de efectividad con la necesaria defensa de los derechos de los empleados públicos.

Como elemento llamativo a tener en cuenta podemos apuntar la referencia expresa a la doble evaluación negativa como causa de cese del funcionario, sin que exista una mención suficiente en la normativa sobre empleo público (en base a lo establecido por el Estatuto del Servicio Civil, supletoriamente vigente) a la formación como derecho del mismo, que debería vincularse a la obtención de una evaluación negativa. La articulación de un sistema de evaluación del desempeño suficientemente respetuoso con el principio de eficiencia (una eficiencia sostenida en el tiempo, que podríamos entender como efectividad) (Arenilla Sáez y Delgado Ramos 2014:297) y con unas bases que puedan ser de aplicación general para el conjunto de la Administración Pública costarricense, resulta un contenido esencial de la nueva norma sobre función pública del país centroamericano (Bolaños González 2000:93).

Conclusiones

La evaluación del desempeño está presente en el ordenamiento jurídico de la mayoría de los países de América Latina. Por la extensión de este trabajo, no nos es posible el análisis de la regulación de la materia contenida en las normas sobre servicio civil de todos los países de la región. Sin embargo, el estudio de los regímenes jurídicos en materia de evaluación del desempeño de Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica deja de manifiesto algunos aspectos de interés que conviene resaltar. Los países que gozan de un servicio civil con mayor grado de profesionalización en América Latina (como Brasil y Costa Rica), cuentan con sólidos sistemas de evaluación del desempeño, que llevan implementándose durante más tiempo en el seno de las Administraciones americanas que en las españolas. Estos países cuentan, además, con la característica de que fundamentan constitucionalmente la implantación de dichos sistemas, bien a partir del principio de evaluación de los servicios públicos, como ocurre en el caso brasileño, o bien, además, sumando a este el principio de rendición de cuentas, presente en la Constitución costarricense.

De esta manera, la evaluación del desempeño se convierte –junto a otros, como la garantía del acceso en condiciones de igualdad o de cese por las causas expresamente previstas en la norma– en uno de los elementos clave que garantiza el incremento en la profesionalización de la función pública y, en consecuencia, la fortaleza institucional, la seguridad jurídica y el desarrollo económico de los diferentes países de la región. La evaluación del desempeño, además, genera menos aversión en Administraciones desapegadas del principio de inamovilidad de los empleados públicos, tan extendido en buena parte de la Europa continental, y en contextos sociales cada vez más reacios a la corrupción vinculada al *Spoils System*, tan característica, por desgracia, de algunos países latinoamericanos.

No obstante, el análisis de los sistemas de evaluación del desempeño arroja dudas que delatan problemas característicos de las Administraciones en las que se han implantado. El sistema de evaluación del desempeño argentino no cuenta con una regulación básica más allá de la prevista en el entorno de la Administración Federal. Aunque las administraciones de numerosas provincias y entidades locales han impulsado sistemas de evaluación propios, cabría impulsar una regulación mínima común para todo el país suficientemente amplia, con el objeto de asegurar así todos los derechos que se encuentran en juego: tanto los de los empleados públicos en relación a aspectos tan variados como formación o retribuciones, como los de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Del sistema chileno es criticable tanto el excesivo peso de la antigüedad en la composición de las Juntas encargadas de la evaluación, lo que puede llegar a favorecer una cierta distorsión en los resultados, como las limitaciones al principio de transparencia. En tal sentido cabe recordar que, dentro del sistema de evaluación chileno, la información pública en relación a la evaluación solamente está disponible para los funcionarios de la institución. Por su parte, la diversidad de regímenes jurídicos característicos de las distintas entidades autónomas que componen el sector público costarricense, supone una distorsión que puede suponer, como en el caso argentino, una lesión al principio de igualdad entre empleados públicos que redunde, a su vez, en un mejor funcionamiento de la Administración.

Más allá de estas carencias, se echa en falta una regulación de los sistemas latinoamericanos de evaluación del desempeño que conecte más a sus servicios civiles con los principios de efectividad y con la realización efectiva del principio de buena administración o, lo que es lo mismo, con la ciudadanía a la que sirven. Se echa de menos, en definitiva, la creación de órganos o mecanismos que faciliten la participación de distintos actores sociales en la fijación y evaluación de los resultados obtenidos por los empleados públicos, garantizando progresivamente tanto la objetividad en el veredicto sobre qué debe mejorar y qué está mejorando, como el ajuste entre la actividad administrativa efectivamente desarrollada y las demandas ciudadanas.

Cabe destacar en tal sentido la experiencia italiana. Tras la reforma *Brunetta* de 2009, que tuvo como epicentro la *Legge 4 marzo 2009, n. 15 che delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*. La norma otorgó una extraordinaria importancia a la fijación de objetivos en las distintas Administraciones (artículo 1. a), en cuyo establecimiento no solo participaría el poder ejecutivo, sino académicos, asociaciones de consumidores y usuarios, sindicatos y otros grupos (artículo 4. 2. c). Ello supone una proyección de la gobernabilidad en base a la teoría de los *Stakeholders* o agentes sociales, dentro de una perspectiva más cercana al concepto de gobernanza, en el ámbito de la evaluación del desempeño, que persigue en buena medida alcanzar un desarrollo real del principio de eficacia conectado con el principio de efectividad¹⁶.

Con el objeto de asegurar la independencia en los procedimientos de evaluación, el artículo 4. 2. f) de la norma previó la creación de un organismo independiente. El papel reservado a dicho órgano fue desempeñado hasta 2014 por la *Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (CIVIT), autoridad independiente cuya estructura se integró a partir de dicho año en la de la *Autorità Nazionale Anticorruzione* (ANAC)¹⁷ Dicho Órgano, en colaboración con otras autoridades, y en particular con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Departamento de Contabilidad general del Estado y la Oficina del Primer Ministro dirige, coordina y supervisa el ejercicio independiente de las funciones de las distintas Administraciones tendentes al establecimiento de instrumentos para evaluar y el establecimiento de objetivos en base a determinados estándares, garantizando la participación de ciudadanos y usuarios en su establecimiento y la publicidad en relación a los mismos.

De esta manera, los sistemas de evaluación del desempeño de los servidores públicos, además de constituir un instrumento para impulsar la profesionalización de la función pública latinoamericana, se erigirán como garantía para asegurar el efectivo disfrute, por los ciudadanos, del derecho a una buena administración.

Bibliografía

- ARENILLA SÁEZ, M. (2003). *La reforma administrativa desde el ciudadano*, INAP, Madrid, 2003, pp. 42 y ss.
- ARENILLA SÁEZ, M.: (Dir.) (2014): *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española*, INAP, Madrid.
- ARROYO JIMÉNEZ, L. (2004): *Libre empresa y títulos habilitantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ARENILLA SÁEZ, M. y DELGADO RAMOS, D. (2014): “¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE”, *RAP* 193, pp. 297 a 334.
- BOLAÑOS GONZÁLEZ, J. (2000): “Calificación individual de servicios y evaluación institucional del desempeño: ¿dos caras de una misma moneda?”, *Revista del Servicio Civil*, (Costa Rica), pp. 93 a 96.
- BOZEMAN, B. (1987): *All organizations are public*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

¹⁶ Necesidad que ya puso de manifiesto FREEMAN, R. E. en *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1985 o “The Stakeholder Approach Revisited”, *zfwu - Zeitschrift für Wirtschafts und Unternehmensethik (Journal for Business, Economics and Ethics)* 5 (2004), 3, pp. 228-254 en el primero de los sentidos o FERRARO, A. Reinventando el Estado... op. cit., pp. 77 y 107, OSBORNE, D.: “The new public...” op. cit. y PRATS I CATALÀ, J.: De la burocracia al management... op. cit. en el segundo.

¹⁷ Durante los años 2009 a 2014, estas funciones serían desarrolladas por parte de la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, (CIVIT), órgano que resultará suprimido a partir del decreto-legge 90/2014 integrándose su estructura en la de la *Autorità Nazionale Anticorruzione*.

- CASTILLO BLANCO, F. (2002): *El sistema retributivo en la función pública española*, Marcial Pons, Madrid, 2002.
- CORTÁZAR VELARDE, J. C., LAFUENTE, M. y SANGUINÉS, M. (2014): *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- DUNLEAVY, P.J. y HOOD, C. (1994): "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, vol. 14, núm. 3, pp. 9-16.
- EVANS, P. y RAUCH, J. E. (1999): "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review* 5, Vol. 64, pp. 748 a 765.
- FARRELL, M. J. (1957): "The Measurement of Productive Efficiency" en *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, Vol. 120, No. 3, pp. 253 a 290.
- FERRARO, A. *Reinventando el Estado: por una Administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*, INAP, Madrid, 2009.
- FREEMAN, R. E (1985). en *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman,
- FREEMAN, R. E. (2004): "The Stakeholder Approach Revisited", *zfwu - Zeitschrift für Wirtschafts und Unternehmensethik (Journal for Business, Economics and Ethics)* 5, pp. 228-254.
- GIBERT P (1980).: *Le controle de gestión dans les organizations publiques*, Les Editions d'Organisation, París
- IACOVIELLO, M. y RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. (2006) L.: "Síntesis de Diagnóstico. Caso Brasil" en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2006, pp. 119 y ss.
- LLANO, M. (2014): *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- MANDL, U., DIERX, A e ILZKOVITZ (2008), F. en "The effectiveness and efficiency of public spending", *Economic Papers* 301
- MORENO-JIMÉNEZ, J. M. (1997): "Priorización y toma de decisiones ambientales", *Actas del I Encuentro Iberoamericano de evaluación y decisión multicriterio*, Santiago de Chile, 1997, pp. 113 a 145
- MORENO-JIMÉNEZ, J. M. (2006): "E-cognocracia: nueva sociedad, nueva democracia", *Estudios de economía aplicada* vol. 24, I.
- MORENO-JIMÉNEZ, J. M. (2010): "Diseño de políticas públicas. Fijación de las actividades culturales y deportivas con la e-cognocracia" Ponencia en Tecnimap, Zaragoza.
- OSBORNE, D. (2006): "The new public governance?" *Public Management Review* 8, Vol. 3, 2006, pp. 377 a 387
- PAREJO ALFONSO, L. (1989): "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública", *Documentación Administrativa*, nº 218-219, pp. 15 a 66.
- PAREJO ALFONSO, L. (1996) *Eficacia y Administración: tres estudios*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid,
- PAREJO ALFONSO, L. (1999) "El reto de la eficaz gestión de lo público", *Revista de Ciencias Sociales*, nº 129, pp. 3 a 23.
- PONCE SOLÉ (2001): *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, 2001.
- RASTROLLO SUÁREZ (2016): "La función pública en Costa Rica: una referencia iberoamericana con necesidades de cambio", *Revista de Administración Pública* 201, pp. 413 a 437.
- RASTROLLO SUÁREZ (2017): "La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño", *Revista General de Derecho Administrativo* 145.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2015): "Introducción: Derecho Administrativo y Administración Pública en Iberoamérica" en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, L.: *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano*, Comares, Granada, 2016.
- PRATS i CATALÀ, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2014): *Derecho de la función pública*, Séptima edición, Tecnos, Madrid
- URGANGA COGOLLOS, C. (1989): "El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas", *Documentación Administrativa* 218-219.